

Nerina Weiss, Anne Britt Djuve,
Wendy Hamelink og Huafeng Zhang

Opphold i asylmottak

Konsekvenser for levekår og integrering

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0362-2 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0363-9 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Forord | 5 |
| Sammendrag | 7 |
| Summary | 11 |
| Introduksjon | 15 |
| 1 Innledning | 19 |
| Kunnskapsstatus..... | 20 |
| Hva er et mottak? | 22 |
| Problemstillinger..... | 28 |
| 2 Metode | 29 |
| Den kvantitative delen | 29 |
| Den kvalitative delen..... | 30 |
| 3 Bosetting og ventetid | 33 |
| Ventetidens perioder | 34 |
| Samarbeidet mellom IMDi og kommunene | 38 |
| Bosetting av personer med spesielle behov | 39 |
| Oppsummering..... | 41 |
| 4 Asylmottak og mottaksliv | 43 |
| Passivitet og avmakt | 43 |
| Uvisshet og tapt tid..... | 46 |
| Et liv med savn: venting på familiegjenforening | 48 |
| Bosituasjon | 50 |
| Kontakt med mottaksansatte | 52 |
| Tilgang til helsetjenester | 53 |
| Utfordringer på mottak med tilrettelagt avdeling..... | 54 |
| Oppsummering..... | 56 |
| 5 Oppholdstid og integrering | 59 |
| Syssetsetting før og etter bosetting | 59 |
| Ventetid i mottak – betydning for integrerbarhet | 61 |
| Oppsummering og drøfting | 75 |

| | |
|---|-----------|
| 6 Konklusjon og anbefalinger | 77 |
| Anbefalinger | 79 |
| Referanser | 81 |
| Appendix Intervjuguider | 85 |

Forord

Denne rapporten er sluttrapporteringen fra prosjektet *Med oppholdstillatelse men i mottak*. Den ble utført på oppdrag av Utlendingsdirektoratet (UDI). Prosjektet har to hovedproblemstillinger: For det første, hvordan oppleves tiden i mottak? Og for det andre, hvilke langsiktige konsekvenser kan vi spore av lang oppholdstid i mottak for senere integrering i arbeid og utdanning?

Rapporten er basert på en kvantitativ studie blant flyktninger som ankom Norge mellom 2005 og 2010, samt på en kvalitativ studie blant flyktninger, kommuneansatte, ansatte i mottak og ansatte i IMDi og UDIs regionale kontorer, gjennomført i løpet av 2015 og 2016. Hovedmålgruppen for begge delstudier var flyktninger som har erfaring fra asylmottak, og som senere har blitt, eller skal bli, bosatt i en norsk kommune.

Feltarbeidet og skrivingen av rapporten er i hovedsak gjennomført av Nerina Weiss og Wendy Hamelink, og hovedansvaret har ligget hos Weiss. Huafeng Zhang har gjennomført mesteparten av de kvantitative analysene. Anne Britt Djuve har vært prosjektleder og kvalitetssikrer. Hun har også skrevet kapittel 5 og – i samarbeid med Nerina Weiss – kapittel 6.

Vi ønsker å takke alle flyktningene som var villige til å møte oss og som delte livshistoriene sine med oss. En stor takk til mottaksansatte, kommuneansatte og de ansatte i de regionale IMDi-kontorene for gode samtaler, og ikke minst for deres tilrettelegging av intervjuene med flyktningene. Takk også til Statistisk sentralbyrå, UDI og IMDi for de kvantitative dataene som danner grunnlaget for denne rapporten.

På Fafo ønsker vi å takke Hanne Voje og Amsale Temesgen for transkribering og Magne Bråthen for bistand med de kvantitative analysene, samt Bente Bakken og Agneta Kolstad for super bearbeiding av manus til trykket rapport.

Takk til Rachel Elisabeth Eide og Tormod Claussen i UDI for god dialog gjennom hele prosjektperioden, samt til Anja Wedde Sveen, Anders Brede Fyhn, Anne Edman og Kjartan Asmundsson i IMDi, for god bistand med å gi oss forståelse av og tilgang til data fra Nasjonalt introduksjonsregister. Takk også til (resten av) referansegruppen; Elisabeth Hyllseth, Sissel Mehammer, Kristian Mellingen og Bente Vindedal.

Oslo, januar 2017

Anne Britt Djuve, Wendy Hamelink, Nerina Weiss og Huafeng Zhang

Sammendrag

I 2016 bodde det 5213 flyktninger med oppholdstillatelse i norske mottak. Dette tilsvarer omtrent en tredjedel av hele mottaksbefolkningen. I gjennomsnitt bor flyktninger 625 dager i mottak, og i 205 av disse dagene venter de på å bli bosatt i en norsk kommune. Det er politisk og akademisk enighet om at lang ventetid i mottak både før og etter at oppholdstillatelse er innvilget har store negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. Derimot har det til nå vært uvisst hvorvidt lang ventetid også har negative konsekvenser på flyktingenes senere evne til å bli integrert i det norske samfunnet og komme i arbeid og utdanning.

I denne rapporten utredes det derfor for det første hvilke konsekvenser lang oppholdstid i mottak har for flyktingenes livskvalitet mens de er i mottak. Hvilke forhold har vært avgjørende for hvor alvorlige konsekvenser lang oppholdstid har fått? For det andre belyser rapporten mulige konsekvenser lang oppholdstid i mottak kan ha for senere integrering i arbeid og utdanning. Rapporten er skrevet på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og bygger på kvalitative og kvantitative data. Vi gjennomførte kvalitative intervju blant flyktninger som er bosatt i norske kommuner, flyktninger som har fått oppholdstillatelse men som fortsatt venter i mottak, samt med ansatte i mottak, kommune og IMDi. Det kvantitative datamaterialet bygger på et uttrekk av alle som kom til et mottak i perioden fra 2005 til 2010, senere ble bosatt i en kommune, og som var fylt 18 år senest i løpet av 2015.

Vårt datamateriale viser at det er betydelige forskjeller blant flyktninger i ventetid på mottak. Utslagsgivende faktorer er blant annet nasjonalitet, familietype, utdanning og hvorvidt det er personer med spesielle behov. Ser vi på de enkelte faktorene, finner vi store variasjoner både før og etter at oppholdstillatelse ble innvilget. Personer fra Midt-østen, Iran og Etiopia venter lengst før oppholdstillatelse ble innvilget, mens somaliere og etiopiere venter lengst på bosetting. Barnefamilier venter lengst på oppholdstillatelse, mens enslige og enslige mindreårige asylsøkere venter lengst på å bli bosatt. Noen av forklaringene på ulikhet i ventetid før oppholdstillatelse blir innvilget, er problemer knyttet til identifisering og verifisering av dokumenter, politiske prioriteringer og ikke minst antallet flyktninger som ankommer Norge. Når det gjelder ventetiden i mottak etter at oppholdstillatelse har blitt innvilget, er boligsituasjonen i kommunene en vesentlig faktor. Flere kommuner hevder at de ikke klarer å finne passende og mange nok boliger til de flyktingene de er anmodet om å bosette. Tydelige utslag av utdanning og alder er derimot en klar indikasjon på at kommuner foretrekker unge og høyt

utdannede flyktninger. I tillegg ser vi at personer med spesielle behov venter lenge på å bli bosatt. Til tross for at disse personene skal prioriteres, og tross i at det er stor faglig enighet om at personer med psykiske utfordringer lider mest under en lang ventetid, er disse vanskelige å bosette. Manglende ressurser i kommunen, manglende kompetanse i det lokale helseapparatet og mangelfull kommunikasjon mellom kommune, mottak og IMDi trekkes fram som hovedgrunnene til at personer med spesielle behov er en utfordring for bosettingsarbeidet.

Vårt datamateriale viser også at lang ventetid i mottak oppleves som svært belastende for flyktningene. Ventetiden beskrives av flyktningene som en tid med stor usikkerhet. De har lite informasjon om hvor lenge de må vente – først på oppholdstillatelse og senere på bosetting. Ventetiden oppleves derfor som svært uforutsigbar, og flere flyktninger beskriver at de har lite kontroll og styring over egen hverdag. Meningsfulle, kompetansefremmende aktiviteter er derfor svært viktige for å skape sosiale arenaer, få tiden til å gå, og ikke minst forebygge passivitet blant lengeventende flyktninger og asylsøkere. Som rapporten vår viser, varierer dagens aktivitetstilbud i mottak mye, både i kvalitet og hyppighet.

Flere beboere i mottak har betydelige helseutfordringer. Dette gjelder ikke kun personer med særskilte behov, som bor på mottak med tilrettelagt avdeling. Det er derfor viktig med tidlig kartlegging av den helhetlige helsesituasjonen, god informasjon om rettigheter knyttet til helsetjenester, samt god tilgang til helsetjenester i mottak og i kommunen. God helsehjelp og et lavterskel, psykososialt tilbud er vesentlig for livskvaliteten til flyktningene og vil kunne fremme deres integreringsevne senere.

Ser vi på konsekvensene av lang ventetid i mottak på senere integrering, viser rapporten at lang botid i mottak kan ha både positive og negative effekter på flyktnings mulighet og evne til å komme i arbeid og utdanning etter bosetting. Lang ventetid i mottak kan føre til helseplager, passivisering og demotivering – faktorer som hindrer rask overgang til arbeid og utdanning. Derimot har de fleste personer som har ventet lenge i mottak tilegnet seg norsk- og samfunnskunnskaper, og opparbeidet seg sosiale nettverk, som fremmer deres mulighet til å finne arbeid, eller ta utdanning. Siden ventetid i mottak dermed kan ha både positive og negative konsekvenser, viser de kvantitative analysene for flyktningene samlet sett ingen systematisk sammenheng mellom botid i mottak og senere overgang til arbeid og utdanning.

Dette endres når vi ser på enkelte flyktninggrupper hver for seg: blant de yngste flyktningene, som var mellom 16 og 20 år ved ankomst til Norge, er det signifikant lavere overgang til arbeid og utdanning for de som har vært lenge i mottak. Dette kan tyde på at denne gruppen er mindre motstandsdyktig mot de negative effektene av lang oppholdstid. Også somaliske enslige menn, somaliske kvinner og irakiske menn har lavere overgang til arbeid og utdanning dersom de har ventet lenge på oppholdstillatelsen. Sett i lys av de kvalitative funnene gir dette grunn til å mistenke at dette er grupper som har særlig belastende erfaringer fra før ankomsten til Norge.

Funnene fra den kvalitative og den kvantitative delen av undersøkelsen sett under ett viser at lang oppholdstid i mottak oppleves svært belastende – men at for flertallet finner vi likevel ingen langsiktig negativ effekt av lang oppholdstid i mottak for overgang til arbeid og utdanning. Dette kan ha sammenheng med det som her er omtalt som resiliens – mange flyktninger har stor evne til å komme igjennom vanskelige perioder uten å få varige helseskader. Det kan også ha sammenheng med at det som skjer i kommunene etter bosetting i noen grad kan nøytralisere den vanskelige perioden i mottak – deltakelse i et heltids kvalifiseringsprogram kan bidra til å få passiviserte tidligere mottaksbeboere i gang med meningsfull aktivitet. Og det kan som nevnt ha sammenheng med at lang oppholdstid i mottak også kan bidra til økte norskerdigheter og kunnskaper om det norske arbeidsmarkedet, og at dette veier opp for (noen av) de negative effektene av lang oppholdstid i mottak. For de som blir sittende lenge i mottak er det uansett et positivt funn at lang ventetid ikke nødvendigvis har varige negative konsekvenser. Det betyr ikke at det ikke skal tas på alvor at lang oppholdstid i mottak i seg selv oppleves som svært belastende. I tillegg er lang oppholdstid i mottak åpenbart samfunnsøkonomisk lite lønnsomt.

Anbefalinger

Det er betydelig faglig og politisk oppmerksomhet omkring utfordringene med ventetid i mottak – både før og etter at oppholdstillatelse er innvilget. Det framstår dermed som overflødig å komme med noen generell anbefaling om å redusere ventetid i mottak. Vi vil likevel med utgangspunkt i funnene i denne rapporten peke på to grupper som bør prioriteres i bosettingsarbeidet, og fire forbedringspunkter knyttet til oppholdet i asylmottak. Spesielt for de som blir sittende lenge i mottak er det avgjørende at oppholdet blir minst mulig belastende.

1. Prioriter å redusere oppholdstid for de som er unge ved ankomst: Analysene våre viser at lang ventetid (før vedtak) har negativ effekt for personer som var unge ved ankomst. Raskere bosetting av disse personene kan øke overgangen til arbeid og utdanning etter bosetting i kommunene.
2. Prioriter å redusere oppholdstid for flyktninger med traumer og helseutfordringer: Lang ventetid oppleves svært belastende for flyktninger og asylsøkere med spesielle behov, og her især personer med psykiske lidelser. Det er derfor spesielt viktig at personer med slike utfordringer kommer raskt til en kommune, der behandling kan igangsettes.
3. Normaliser bosituasjonen: Desentraliserte mottak kan bidra til å normalisere bosituasjonen – samtidig er det glidende overganger mellom sentralisert og desen-

tralisert. Bosituasjonen bør tilrettelegge for sosialisering og mulighet til å delta i samfunnet.

4. Reduser usikkerhet og avmaktfølelse: God informasjon om asylsøkernes og flyktingenes rettigheter, asylprosesser generelt og den enkeltes individuelle sak, og om bosettingsprosessen, vil kunne bidra til mindre usikkerhet.
5. Flere relevante aktivitetstilbud i mottak, med vekt på kompetanseheving: Aktivitetstilbudet har mye å si for flyktingenes og asylsøkernes livskvalitet, og kan ha positiv effekt på senere integrering.
6. Tidlig, systematisk helsekartlegging og tilrettelagt helsetilbud i mottak: den siste stortingsmeldingen har allerede anbefalt tidlig og en mer helhetlig kartlegging av både fysisk og psykisk helse. Vi ønsker her å understreke betydningen av denne kartleggingen og ikke minst vise til betydningen av tidlig oppfølging av slike helseutfordringer. Et lavterskel helsetilbud i alle mottak vil dessuten kunne bidra til større trygghet og raskere kartlegging også av alvorlige helseproblemer.

Summary

Staying in asylums. Consequences for living conditions and integration

In 2016, altogether 5213 refugees with a residence permit lived in Norwegian reception centres. This is equal to approximately one-third of the entire population of these centres. On average, refugees spend 625 days in reception centres, and 205 of them they spend waiting to be relocated to a Norwegian municipality. There is a political and academic consensus that long waiting periods in reception centres, both before and after a residence permit has been granted, entail major negative economic consequences for society. On the other hand, until now it has also been uncertain whether a long waiting period entails negative consequences also for the later ability of the refugees to be integrated into Norwegian society and enter into paid employment or training.

This report therefore firstly investigates the consequences that a long stay in the reception centre entails for the refugees' quality of life while they are there. What issues have determined the seriousness of the consequences that a long stay has entailed? Secondly, the report elucidates the possible consequences that a long stay in the reception centre may entail with regard to later integration into paid work or training. The report was commissioned by the Directorate of Immigration (UDI) and is based on qualitative and quantitative data. We conducted qualitative interviews with refugees who are resident in Norwegian municipalities, refugees who have been granted a residence permit, but are still waiting in a reception centre, and employees of reception centres, municipalities and the Directorate of Integration and Diversity (IMDi). The quantitative data material is based on a sample of all those who arrived in a reception centre in the period from 2005 to 2010, were later relocated to a municipality and were 18 years or older before the end of 2015.

Our data reveal significant differences among refugees in terms of their waiting period in the reception centre. The crucial factors include nationality, family type, education and whether the people in question have special needs. When looking at the individual factors, we find major variations both before and after the residence permit was granted. Persons from the Middle East, Iran and Ethiopia are those who wait longest before being granted a residence permit, while Somalis and Ethiopians wait the longest for relocation and settlement. Families with children wait the longest for residence permits, while singles and unaccompanied minors wait the longest for relocation. Some of the explanations for the differences in waiting periods before a residence permit is granted include problems associated with identification and verifi-

cation of documents, political priorities and not least the number of arriving refugees. As regards the waiting period once a residence permit has been granted, the housing situation in the municipalities is a significant factor. Many municipalities claim that they are unable to find sufficient suitable housing for the refugees whom they are requested to settle. Clear effects of education and age nevertheless strongly indicate that the municipalities prefer young, well-educated refugees. Moreover, we can see that persons with special needs wait long periods to be settled. Despite the fact that these persons shall be given priority and despite the consensus that they are the ones to suffer most from long waiting periods, they are difficult to settle. Lack of resources in the municipalities, insufficient competencies in the local health services and inadequate communication between the municipalities, reception centres and the Directorate of Integration and Diversity are cited as the main reasons why persons with special needs represent a challenge with regard to settlement.

Our data also show that long waiting periods in reception centres are perceived as highly stressful by the refugees, who describe the waiting period as a time of great uncertainty. They have little information on how long they can expect to wait – first for a residence permit and later for settlement. The waiting period is therefore perceived as extremely unpredictable, and many refugees report that they have little control and influence over their own daily lives. Meaningful, competence-building activities are therefore crucial to establish social arenas, kill time, and not least prevent passivity on the part of refugees who have waited for long periods, including asylum seekers. As our report shows, the current options for activities vary considerably, in terms of their quality as well as frequency.

Many residents in the reception centres suffer from significant health problems. This applies not only to persons with special needs, who live in reception centres that provide special facilities. Early identification of the general health situation is therefore crucial, as is good information on rights to health services and access to health services in the reception centre and the municipality. Appropriate health assistance and low-threshold psychosocial services are essential for their quality of life and will also enhance their ability for later integration.

When looking at the consequences of long waiting periods in the reception centres for later integration, the report shows that long periods of residence in a reception centre may have positive as well as negative effects on the refugees' ability to enter into paid work or training after having been settled. Long waiting periods in reception centres may give rise to health problems, passivity and demotivation – factors that hinder a quick transition to work or training. On the other hand, most of those who have waited for long periods in a reception centre have acquired Norwegian language skills and knowledge about Norwegian society, and have also established social networks that can help boost their opportunities to find jobs or enter into training programmes. Since the waiting period spent in reception centres may have negative as well as positive

effects, the quantitative analyses as a whole show no systematic associations between the time of residence in a reception centre and later transition to work or training.

This changes when we study the individual groups of refugees separately: in the youngest group of refugees, i.e. those who were from 16 to 20 years old when arriving in Norway, there is a significantly slower transition to work or training among those who have spent long periods in a reception centre. This may indicate that this group is less resistant to the negative effects of long waiting periods. Single Somali men, Somali women and Iraqi men have a slower transition to work or training if they have waited a long time for their residence permit. Seen in light of the qualitative findings, this gives grounds to suspect that these groups have gone through especially burdensome experiences prior to arriving in Norway.

Findings from the qualitative and quantitative part of the study as a totality show that long residence periods in reception centres are perceived as highly stressful, but for a majority, we find no long-term negative effects of long residence periods in reception centres when it comes to the transition to work or training. This may be associated with what we refer to here as resilience – many refugees have a strong ability to endure difficult periods without suffering long-term negative health effects. It could also happen that experiences after settlement in a municipality may help offset the difficult period in the reception centre; participation in a full-time qualification programme may help refugees who have been rendered passive to engage in meaningful activities. Moreover, as mentioned above, a long period in a reception centre may have resulted in better Norwegian language skills and knowledge about the Norwegian labour market, and this may help offset (some of) the negative effects of a long waiting period. With regard to those who remain for long periods in the reception centre, it is nevertheless a positive finding that long waiting periods do not necessarily entail lasting negative consequences. We do not mean to belittle the fact that a long period of residence in a reception centre may be perceived as extremely stressful. In addition, having people stay for long periods in reception centres is a disadvantage socioeconomically.

Recommendations

Considerable academic as well as political attention is being devoted to the challenges inherent in waiting periods in reception centres, both before and after a residence permit has been granted. It thus seems superfluous to provide a general recommendation to reduce the waiting periods. Based on the findings in this report, we will nevertheless point out two groups that ought to be given priority in the efforts to settle refugees, and four proposals for improvements associated with the waiting period in the asylum reception centres. Especially for those who spend long periods in the reception centres it will be crucial to reduce the burdens that this involves.

1. Give priority to shortening the waiting periods for those who are young at the time of arrival: Our analyses show that long waiting periods (prior to a decision) have a negative effect on persons who are young when they arrive. Quicker settlement of these persons may speed up the transition to work and training after settlement in a municipality.
2. Give priority to shortening the waiting periods for refugees with traumas and health problems: Long waiting periods are perceived as extremely burdensome for refugees and asylum seekers with special needs, in particular persons with mental disorders. It is thus especially important for persons with such problems to be quickly placed in a municipality where appropriate treatment can be initiated.
3. Normalise the residential situation: Decentralised reception centres may help normalise the residential situation, although the boundaries between centralised and decentralised facilities may be blurred. The residential situation should facilitate social contact and opportunities to participate in society.
4. Reduce feelings of uncertainty and powerlessness: Good information about the rights of refugees and asylum seekers, about asylum application processes in general and each individual case in particular, and about the settlement process may help reduce uncertainty.
5. More relevant activity options in reception centres, with an emphasis on competence enhancement: The activity programme has a major impact on the quality of life of refugees and asylum seekers, and may have an effect on later integration.

Early systematic identification of the health situation and adapted provision of health services in reception centres: A recent White Paper has already recommended early and more systematic identification of both physical and mental health. We wish to underscore the importance of this identification process, and not least point to the importance of early follow-up of such health problems. Moreover, a low-threshold programme for provision of health services in all reception centres would also help boost the sense of security and quicker identification of any additional, serious health issues.

Introduksjon

Bisrat, en mann i midten av 40-årene, ankom Oslo i 2012. Ti måneder senere fikk han innvilget oppholdstillatelse, men det skulle ta nesten to år før han ble bosatt i en kommune. På spørsmål om hvordan han hadde opplevd ankomsten og den første tiden i mottaket, svarer han svært positivt:

De ga meg nye klær, jeg fikk en lege, de sjekket meg, og jeg følte meg fri, jeg ble veldig glad. Fordi jeg ikke forventet å bli akseptert sånn.

Etter disse første positive månedene, kommer usikkerheten. Venting på et positivt svar dominerer det meste av hans hverdag:

De to første månedene var bra for meg, men de neste seks, syv månedene ble svært vanskelige. Fordi mange som kom etter meg fikk sine papirer og begynte å leve, og jeg bare ventet. Det var den mørke tiden, det var vinter. Jeg hadde ikke noen idé om stress, hva det betyr. Jeg hadde ikke opplevd det før. Jeg følte noe inni meg som var svært vanskelig. Jeg kunne ikke sove, jeg spiste ikke, jeg bare satt.

Vi spør om han ikke også hadde hatt liknende følelser i Eritrea, der han flyktet fra en svært vanskelig situasjon.

Nei, jeg har ikke en slik opplevelse i mitt liv fra før. Jeg prøvde å finne informasjon på internett, hvordan jeg kunne beskytte meg selv. Fordi jeg kom til Norge for å redde livet mitt. Jeg skrev om følelsene mine på internett og lærte at det jeg hadde, nok var en depresjon. Jeg spurte meg selv, hva er depresjon? Hva er årsaken? Jeg fant et svar: at jeg må akseptere det som skjer i livet mitt. Men jeg kunne ikke, det var svært vanskelig. En gang var det en gutt som ble avvist, og han prøvde å drepe seg selv. Han var min nabo. Jeg pleide å sove på dagtid fordi jeg ikke klarte å sove om natten. Så hørte jeg noe støy utenfor og spurte hva som skjedde. Og de sa, han prøvde å drepe seg selv, fordi han ble avvist. Jeg sa: Herre Jesus, og jeg ba. Jeg er kristen. Og jeg følte den følelsen inni meg. Jeg hadde vært der i nesten seks måneder på den tiden. Han hadde bodd der bare i tre måneder, innen tre måneder hadde han fått et avslagsbrev. Så det endret noe i mitt hjerte. Grunnen til at jeg kom til dette landet var å redde livet mitt, så hvorfor skulle jeg drepe meg selv?

Etter ti måneder fikk han oppholdstillatelse, og livet følte bedre. Men med tiden, ettersom han ikke fikk noen beskjed om at han ville bli bosatt i en kommune, kom

depresjonen tilbake. Han ble enda dårligere etter at han ble flyttet til et annet mottak. Han kom seg knapt ut av sengen lenger, og et par ganger skadet han seg selv. Han antydte flere ganger under intervjuet at problemet ikke bare var den lange ventetiden. Det var også den relative ventetiden – hans ventetid i forhold til de andre flyktningene, som hadde kommet lenge etter ham, hadde ventet mye kortere og ble bosatt lenge før ham. Opplevelsen av andres bosetting, og mangelen på informasjon om når han selv ville bli bosatt, økte hans følelse av fortvilelse og mangel på kontroll. For ham hadde ikke livet i Norge startet ennå, det kunne bare starte etter at han var bosatt. Etter hvert virket bosetting som en uoppnåelig drøm.

Ventetiden endret meg fullstendig. Jeg begynte å leve et ensomt liv med internett og bøker som eneste selskap på rommet mitt. Noen ganger kunne jeg ikke engang snakke med mine venner; *jeg ønsket å bo alene på rommet mitt og drikke øl*. Jeg hadde helt forandret væremåte. Det er veldig vanskelig når du må bruke tre år av livet ditt til å vente på noe, det er veldig dyr tid. Alt mistet sin betydning. Spesielt de siste tre månedene sov jeg bare, våknet, sov, våknet. Før pleide jeg å like spøk, spille spill, dele erfaringer. Jeg hadde en bokklubb i mitt hjemland. Jeg likte å lese bøker og se filmer, utveksle erfaringer med mine venner. Disse tider er borte.

– Så da du kom til Norge var du redd fordi du hadde rømt fra en vanskelig situasjon i hjemlandet ditt og ikke ønsket å bli sendt tilbake dit. Men det var ikke det som forandret deg. Du mener at det var ventetiden her i Norge, spør vi.

Ja, det var de tre årene i Norge. Det påvirker deg følelsesmessig. Du ser folk komme og gå, og du spør deg selv: hva har jeg gjort for å måtte tilbringe tre år her? Systemet sier at når en person får papirene sine, skal han forlate asylmottaket og bosettes i en kommune for å begynne sitt liv. Livet mitt stoppet opp i asylmottaket, mens jeg ventet på at neste kapittel skulle begynne.

Da vi møtte Bisrat, hadde han akkurat blitt bosatt i en kommune. Erfaringene fra mottaket var fortsatt svært til stede i hans bevissthet, og han hadde ikke rukket å legge denne tiden bak seg. Under samtalen virket han fortsatt trist og tilbaketrukket. Men til tider glimtet han til med munterhet og håp, spesielt når han tenkte på sitt nye liv i kommunen. Han var positiv til hvordan han hadde blitt mottatt i den nye kommunen. Han følte seg rede til å sette i gang. Han snakket tross alt bra norsk, og var ivrig etter å starte på sin utdanning. Hans motivasjon var familien i hjemlandet. Han savnet dem svært, men ønsket om å forbedre også deres muligheter i livet var en sterk motivasjon for å lykkes i Norge.

Jeg ble selvdestruktiv. Jeg snakket ikke med noen om det. Noen ganger følte jeg det som om jeg sluttet å puste, sluttet å tenke. Drømmen min var knust, alt stoppet opp i tre lange år. Da jeg kom til Norge var jeg 32, nå er jeg 35. Jeg har ikke oppnådd

noe i livet mitt. Jeg håper, jeg håper at jeg begynner å føle energien min igjen. Jeg kan være bare et tall i denne verden på et mikronivå, men jeg vet at jeg er viktig i denne verden, på min egen, individuelle måte. Jeg er et menneske som er kreativt og som kan skape noe. Disse ordene gir meg energi. Jeg er viktig for min familie, og jeg er viktig for mine barn. Jeg begynner å glemme det som skjedde. Jeg vil gjøre alt for min familie, jeg vil jobbe 16 timer i døgnet hvis jeg må. Jeg ønsker å jobbe for mine barns framtid, gi dem mulighet til en bedre utdanning, et bedre liv. Jeg har allerede ofret mye for dem, men jeg vil gjøre det som trengs, fordi de er min største gave. De er min grunn til å leve. Når jeg tenker på dem, som pappa, styrkes min moral, så pris Herren.

1 Innledning

Flyktninger beskrives ofte som en sårbar gruppe (Berg et al. 2005; Laban et al. 2008), noe som gjør kunnskap om hvilke faktorer som påvirker deres levevilkår særlig viktig. Hvordan den offentlige politikken er utformet påvirker asylsøkeres og flyktningers levekår, og det er derfor viktig å kartlegge konsekvenser av saksbehandlingstid, bosettingsarbeid og forholdene i mottak. Det er av stor betydning at den offentlige politikken er utformet slik at den i minst mulig grad reduserer flyktningers velferd eller er til hinder for integreringsprosessen. Mens tidligere studier har utforsket levekår til asylsøkere i og utenfor mottak (Weiss 2013; Øien & Sønsterudbråten 2011; Sønsterudbråten 2010; Søholt & Holm 2010; Liden et al. 2013), introduksjonsprogrammet (Djuve 2011; Kavli & Djuve 2015), bosettingsarbeidet (Jensen & Bakkeli 2015; Thorshaug et al. 2013) og integrering (Djuve & Kavli 2007; Grødem & Djuve 2014; Sterri 2016), vet vi fortsatt lite om sammenhengen mellom botid i mottak og dens påvirkning på senere integrering.

I slutten av 2016 bodde 5213 mennesker med oppholdstillatelse i norske mottak. Dette er om lag en tredjedel av alle mottaksbeboere.¹ I den offentlige og politiske debatten har det i de siste årene vært et økende søkelys på den lange botiden i mottak, og ikke minst på botiden etter at oppholdstillatelsen har blitt innvilget. Lang botid i mottak har blitt tillagt negative konsekvenser for flyktningers videre liv i Norge (NOU 2011: 10). I oppdragsutlysningen til dette prosjektet konkluderer også UDI med at «Når så mange personer med oppholdstillatelse blir boende på asylmottak, kan dette både ha negative konsekvenser for livet i mottaket, svekke mulighetene for integrering og føre til dårlig bruk av ressurser for samfunnet, for de involverte myndigheter og ikke minst for flyktningene». I tillegg har negative samfunnsøkonomiske konsekvenser blitt framhevet, især etter den historisk høye flyktningstrømmen høsten 2015: «Samtidig med at innvandringspolitikken blir strengere, må integreringspolitikken fornyes for å møte en ny situasjon. Et vanskeligere arbeidsmarked og sterkere press både på statlige og kommunale velferdstjenester, og der langt flere skal finne sin plass i lokalsamfunnene rundt om i landet, innebærer at politikken må endres for å møte en ny virkelighet» (Meld. St. 30 (2015-2016): 9).

¹ <http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/udi-og-utlendingsforvaltningen?tabell=288399>

Kunnskapsstatus

Vi vet at lang ventetid i mottak både før og etter at oppholdstillatelse er innvilget, og usikkerheten som kommer med denne ventetiden, kan oppleves som svært belastende (Berg et al. 2012; Laban et al. 2004; Weiss 2013). Erfaringer med flukt inneholder ofte traumatiske opplevelser fra hjemlandet eller fra reisen, usikkerhet i vertslandet, tap av sosialt nettverk og ressurser. Flere studier peker på at disse erfaringene kan bli forsterket av blant annet enkle levekår i mottak, manglende språkkunnskaper og begrensede muligheter til utdanning og inntekt i venteperioden (Berg et al. 2005; Laban et al. 2008; Sveaas et al. 2012). En stor andel asylsøkere sliter med frustrasjon og skuffelse, som blir verre dess lenger usikkerheten rundt oppholdsstatus og framtid varer (Bughra & Gupta 2011). Slike følelser kan over tid utvikle seg til psykiske og fysiske lidelser, som for eksempel angst, depresjon, atferdsproblemer og post-migrasjonstraumer (Laban, Gernaat & Komproe 2004). Ventetiden før oppholdstillatelse har blitt innvilget er klart preget av stor usikkerhet og angst. Psykoanalytiker Sverre Varvin (2015), som i mange år har behandlet traumatiserte flyktninger i Norge, oppsummerer dette slik:

«Ventetidens usikkerhet er en alvorlig belastning for de fleste. Dette er en tid mange helst vil glemme når de har vært så heldig å få asyl, og som mange som har fått avslag, vil huske med sorg og ofte bitterhet. Vanlige plager i denne fasen er depresjon, angst, søvnproblemer og mangel på affektkontroll. (...) Uvirksomhet og mangel på kontakt med samfunnet omkring, usikkerhet om egen status og engstelse for familie og venner kan gjøre situasjonen desperat. (...) Asylfasen er kanskje den mest stressfylte tiden for flyktninger. Den eksistensielle usikkerheten og manglende evnen til å ha kontroll med eget liv og til å ha mulighet for å planlegge for fremtiden kan være nedbrytende for den psykiske og fysiske helse.» (Varvin 2015: 205, 207)

Tiden i mottak er for mange dessuten preget av passivitet. Svært få flyktninger og asylsøkere arbeider mens de venter på oppholdstillatelse og senere bosetting, og tallene har sunket etter 2009, da innvandringsloven ble strammet inn slik at asylsøkere måtte legge fram pass eller annen ID for å kunne søke om arbeidstillatelse (Valenta & Thorshaug 2011, se også UDIs høringsvar 2016²). Asylsøkere har rett til kun 250 timer norsk, og aktivitetstilbudet på mottak varierer sterkt (Weiss 2013). En bekymring er derfor at den lange oppholdstiden skal kunne få negative konsekvenser for framtidig integrering og sysselsetting. I en fersk sveitsisk studie påviser Hainmueller et al. (2016) at lang ventetid på asyl (før vedtak) reduserte sannsynligheten for senere arbeid for flyktninger med 4,9 prosent per år i mottak. Studien tilskriver dette i hovedsak psykologiske faktorer som motløshet, heller enn tap av kvalifikasjoner.

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/7ffe932b598f4ad48d3fe966467722fb/utlendingsdirektoratet.pdf>

«Together, our results show that waiting longer in limbo for the asylum decision strongly reduces the employment integration of refugees and that this effect is fairly similar across subgroups. This new causal evidence, which complements and advances existing qualitative research, has important policy implications and suggest a practical mechanism to improve economic integration of one of the world's most vulnerable and growing populations.» (Hainmueller et al. 2016: 4).

Andre studier peker imidlertid på at det også kan være positive effekter av ventetid i mottak. Gjennom ventetiden kan asylsøkeren og senere flyktningen få mulighet til å gjøre seg kjent med norsk byråkrati, levemåte, lære seg norsk og skaffe seg et sosialt nettverk. Dette kan gjøre veien til arbeid etter bosetting kortere. I en studie av sysselsetting blant ulike typer flyktninger og innvandrere i Sverige, viser for eksempel Bevelander (2011) at asylsøkere har større sjanse for å bli sysselsatt enn kvoteflyktninger. Videre viser studien at innvandrere som har ankommet landet gjennom familiegjennforening, har større sjanse enn andre innvandrergrepper til å bli sysselsatt. Disse funnene forklares med at asylsøkere har hatt mer tid til å tilegne seg landspesifikke ferdigheter, som språk og kunnskap om samfunnet, enn kvoteflyktninger. Innvandrere som har kommet gjennom familiegjennforening kan derimot ta i bruk familiens eksisterende sosiale nettverk i migrasjonslandet.

Varvin (2012) argumenterer for at flyktninger «ofte har usedvanlige ressurser til å klare seg hvis de får mulighet for det. Å unngå passivisering og klientifisering vil støtte utviklingen til resiliens. Resiliens, evnen til å klare seg tross motgang og sterke påkjenninger, henger i stor grad sammen med de mulighetene som tilbys» (Varvin 2012: 18). Forfatteren påpeker at de fleste flyktningene klarer seg uten å utvikle psykiske lidelser, noe han tar som tegn på et høyt nivå av motstandsdyktighet og tilpasningsevne i gruppen som helhet. Lie (2002) anslår at to tredjedeler av flyktningbefolkningen derfor vil klare seg godt, til tross for at de har negative, potensielt traumatiserende erfaringer.

Varvin henviser også til resiliensforskningen (Keilson & Sarpathie 1979; Hauser et al. 2006; Alayarian 2007; Unger 2012) som understreker betydningen av den sosiale sammenhengen og mulighetene som finnes. Overført til integrasjonsfeltet kan vi derfor ta utgangspunkt i at måten flyktninger og asylsøkere blir tatt imot på av de ansatte i mottak og i kommunen, men også av majoritetsbefolkningen generelt, er svært viktig. Et møte basert på tillit heller enn mistro, skepsis og krav, anses som svært fordelaktig for flyktningers motstandsdyktighet. I tillegg framhever forskerne betydningen av aktivitetstilbud og gode strukturelle rammer, der flyktninger kan ta egne valg. Resiliensforskning har vist at utvikling av evnen til å klare seg er avhengig av den sammenhengen man er i og de mulighetene som finnes. Utvikling av motstandsdyktighet hos flyktninger bestemmes derfor av hvem de møter og hvilke omgivelser de er i, og av hvilke muligheter som finnes for å være aktiv og kunne ha innflytelse over sin egen tilværelse.

Hva er et mottak?

Asylmottak er et botilbud til asylsøkere og personer som har fått opphold og som venter på å bli bosatt i en kommune. Etter en kort periode i transittmottak, blir asylsøkere plassert i ordinære mottak. Disse mottakene «skal være et nøkternt, men forsvarlig innkvarteringstilbud som sikrer beboernes grunnleggende behov og den enkeltes behov for trygghet» (UDI RS 2008-031). Dersom asylsøkere og flyktninger har særskilte oppfølgingsbehov, noe som primært omfatter «personer med psykiske og/eller fysiske lidelser» og «personer som trenger hjelp og oppfølging i forhold til hverdagsmestring gjennom aktiviteter i dagliglivet og botrening», kan de overføres til et mottak med tilrettelagt avdeling (UDI RS 2010-196). Disse avdelingene er døgnbemannet og har en psykiatrisk sykepleier. De er derimot ingen behandlingsinstitusjon (UDI IM 2011-020), men skal sikre «et adekvat og tilrettelagt botilbud til personer med behov ut over hva som kan håndteres i ordinære mottak» (UDI RS 2010-196).

Ordinære mottak deles grovt inn i sentraliserte og desentraliserte mottak. I førstnevnte botype bor asylsøkerne og flyktningene i samme bygning som mottaksadministrasjonen. Slike mottak kan være tidligere hoteller, vandrerhjem eller andre institusjoner. Beboerne har som oftest et eget rom til rådighet, men deler kjøkken og oppholdsrom, noen ganger også bad, med de andre beboerne. I desentraliserte mottak bor asylsøkerne og flyktningene i leiligheter eller hus som er plassert rundt om i kommunen. En slik boform blir generelt ansett som bedre, da den normaliserer hverdagen og dermed fremmer tidlig integrering (Søholt & Holm 2010). Som vi skal se er det en flytende overgang mellom disse to boformene, som begge har sine fordeler og utfordringer. Mens asylsøkere og flyktninger bor i mottak, har de noen rettigheter med hensyn til aktiviteter og helsetilbud. Dette er kort beskrevet nedenfor.

Aktivitets- og utdanningstilbud i mottak

I UDIs rundskriv RS 2011-003 om reglement for drift av statlige mottak, nedfelles det at mottak skal «drives på en måte som gir beboerne muligheter til praktisk deltakelse i og reell innflytelse på saker som angår dem». I tillegg skal det «foregå beboerrettet arbeid med tiltak som er differensiert i forhold til beboernes behov, bidrar til en meningsfylt hverdag og gir den enkelte muligheter til å ivareta sitt språk og sin kultur». Det er ikke spesifisert nærmere hvordan disse tiltakene for voksne skal utformes annet enn at «mottaket skal ha et aktivitetsprogram som beboerne har hovedansvar for. Programmet skal inkludere tilrettelagte fritidsaktiviteter innen for eksempel sport og hobby, samt fellesarrangementer. Deltakelse skal være frivillig» (UDI rundskriv RS 2008-027). Rundskrivene gir mottak stor valgfrihet i hvilke aktiviteter de ønsker å tilby, og i hvor stort omfang. Dermed er det stor variasjon i tilbud på de forskjellige mottakene i Norge. Med unntak av norskundervisningen og aktiviteter rettet mot

spesielle grupper (kvinner, barn, ungdom, avviste asylsøkere), tilbys det i dagens mottak hovedsakelig aktiviteter knyttet til sport, turer og hobbyer. Aktivitetene er rettet mot å lette hverdagsbelastningen for beboerne og bidrar bare i mindre grad til kompetanseheving og integrasjonsforberedelse. I tillegg tyder tidligere forskning (Weiss 2013) på at anbudspraksisen, det vil si at mottak settes ut på anbud omtrent hvert tredje år, kan virke negativt på aktivitetstilbudet. Konkurransen medfører at mottak opplever å måtte kutte i antall ansatte og i omfanget av aktiviteter for å kunne vinne anbudsrunderne og sikre mottakets videre eksistens.

Dagens regjering har lagt vekt på at tilbudet i mottakene skal være kompetansefremmende. «Regjeringen ønsker å ha tilbud i mottak som motvirker passivitet, og som er kompetansefremmende. Beboere i mottak må bruke tiden på å lære norsk og samfunnskunnskap, og lære om de grunnleggende verdiene det norske samfunnet er bygget på» (Meld. St. 30 (2015-2016): 10). Et bedre aktivitetstilbud i mottak har blitt etterspurt i en rekke forskningsrapporter om mottakslivet i Norge de siste årene (Lauritsen 2012; Liden 2013; Liden 2011; Seeberg 2009; Weiss 2013). Trass i lang akademisk oppmerksomhet om betydningen av et godt aktivitetstilbud, er tilbudet i dag fortsatt svært varierende.

Norskundervisning på mottak

Siden 2007 har asylsøkere over 16 år hatt mulighet til å få inntil 250 timer norskopplæring. Dette ble redusert til 175 timer i 2016, som «et kostnadsdempende tiltak i lys av de høye asylankomstene høsten 2015» (Drangsland et al. 2016: 25). Det er kommunene der mottakene ligger som tilbyr norskopplæringen. Det er frivillig for asylsøkerne å delta – og det er frivillig for kommunene å tilby opplæring. I hvilket omfang mottak og mottakskommuner tilbyr norskundervisning for mottaksbeboere, varierer sterkt. I noen mottak får beboerne kun de offentlig fastsatte timene. Andre mottak har etablert samarbeid med den lokale voksenopplæringen eller tilbyr drop-in norskundervisning som er åpen for alle beboere, uavhengig av status eller antall timer man har hatt norskundervisning. Et slikt utvidet tilbud forsvares med at «så lenge de er her og bor i landet, så synes jeg at de burde ha muligheten til å lære norsk, for det er en aktivitet som gir mening, som gjør at de blir bedre rustet, rustet til å snakke med folk i nærmiljøet, rustet til å få seg et nettverk. Uansett om de skal være i Norge eller reise hjem, det å være oppegående og ha et sosialt liv og et nettverk er en styrke» (mottaksansatt, region Sør).

Etter positivt vedtak om opphold, vil beboere over 16 år være i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Det innebærer rett og plikt til i alt 600 timer norsk og samfunnskunnskap, samt tilgang til ytterligere 2400 timer norskopplæring for de som har behov for det. Som for asylsøkere, varierer også undervisningstilbudet for flyktninger både i omfang og innhold fra kommune til kommune (Drangsland et al. 2016). Ifølge forfatterne tilbyr bare halvparten av

opplæringssettene kurs i samfunnskunnskap til flyktninger i mottak, og en tredjedel av settene gir beboere på mottak et «noe annet undervisningstilbud» når det gjelder intensitet og innhold i norskopplæringen. Opplæringstilbudet er betinget av ressurser, og kommunene prioriterer i hovedsak de bosatte flyktningene. Videre rapporterer Drangland et al. at det er utfordringer i forbindelse med tilpasning av opplæring for flyktninger med spesielle behov. Disse er ikke omfattet av ekstra tilskuddsordninger som gir økonomisk støtte til tilrettelegging av tilbud.

I tillegg vet vi at fraværsprosenten i norskopplæring blant flyktninger i mottak er relativt høy. Fraværet knyttes til flyktningers dårlige helse, mangel på barnepass, deres særegne livssituasjon og mangelfulle forståelse av ordningen (Drangland et al. 2016). Det sistnevnte kan for eksempel skyldes at flyktninger er i ferd med å søke om familiegjenforening og dermed igjen opplever stor angst og usikkerhet. I tillegg kan flyktninger miste verdifull opplæring (både i mottak og senere i kommunen) på grunn av svangerskap, fødsel og foreldrepermisjon. Slike begivenheter kan gjøre det vanskelig å gjennomføre opplæringen etter planen. Innvilget permisjon gir ikke umiddelbar rett til forlengelse av introduksjonstilbudet, noe som ifølge Drangland et al. kan ha en uheldig kjønnsdimensjon, siden det ser ut til å ha størst konsekvenser for kvinner.

Muligheter for arbeid i mottak

Det er mulig for asylsøkere å søke om midlertidig arbeidstillatelse. Dette er imidlertid kun mulig etter gjennomført asylintervju, uten at det foreligger tvil om søkerens identitet, og at det ikke er aktuelt med bortvisning av søkeren. I 2015 behandlet UDI 289 førstegangs søknader om midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere. Tabell 1.1 viser at svært få asylsøkere har vært i arbeid de siste årene.

Mens 521 personer hadde fått innvilget førstegangs RAA i løpet av 2016, opplyser UDI i sitt høringsnotat til «høringen - endringer i utlendingsloven – midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere»³ videre at det i slutten av 2016 kun var 164 personer som hadde gyldig rett til arbeid for asylsøkere (RAA). «Uansett viser dette at det trolig bare er et fåtall søkere som er i arbeid» (UDI hørings svar 2016). For å forklare dagens lave antall personer med gyldig RAA viser Valenta og Thorshaug (2011) til endringene i utlendingsloven. Fra 1988 til 1999 hadde asylsøkere rett til å arbeide, forutsatt at de kunne presentere et konkret jobbtillbud, hadde oppholdt seg mer enn fire måneder i Norge og det ikke var tvil om vedkommendes identitet. Etter 1999 ble denne loven liberalisert. Firemånedersregelen ble avskaffet, og flyktningene behøvde heller ikke å legge fram et konkret jobbtillbud. I 2009 ble utlendingsloven igjen strammet inn: asylsøkere må nå legge fram pass eller nasjonalt identitetskort for å kunne søke om

³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/7ffe932b598f4ad48d3fe966467722fb/utlendingsdirektoratet.pdf>

arbeidstillatelse, noe de fleste manglet (se tabell 1.2). Følgelig har det vært en betydelig nedgang i utstedelse av arbeidstillatelse siden 2009 (se tabell 1.3 på neste side).

Tabell 1.1 Innvilgede førstegangs RAA (rett til arbeid for asylsøkere) 2014–2016 (januar–juli).

| Statsborgerskap | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------|------------|------------|------------|
| Syria | 15 | 30 | 195 |
| Somalia | 100 | 49 | 21 |
| Afghanistan | 24 | 5 | 95 |
| Irak | 4 | 11 | 109 |
| Iran | 11 | 6 | 35 |
| Usbekistan | 23 | 7 | 4 |
| Statsløs | 9 | 9 | 6 |
| Russland | 13 | 5 | 3 |
| Ukraina | 11 | 5 | 0 |
| Egypt | 5 | 0 | 10 |
| Andre land | 56 | 24 | 43 |
| Totalt | 271 | 151 | 521 |

Kilde: UDIs høringsnotat til regjeringen <https://www.regjeringen.no/contentassets/7ffe932b598f4ad48d3fe966467722fb/utlendingsdirektoratet.pdf>

Tabell 1.2 Antall personer som framla/ikke framla originalt reisedokument (OR) ved søknad om asyl, fra fem største landgrupper, 2007–2010.

| | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | |
|---------------|-----------|-------------|------------|-------------|------------|--------------|------------|-------------|
| | OR | Ingen | OR | Ingen | OR | Ingen | OR | Ingen |
| Afghanistan | 12 | 213 | 7 | 1360 | 47 | 3760 | 15 | 913 |
| Eritrea | 12 | 779 | 17 | 1810 | 20 | 2600 | 18 | 1564 |
| Irak | 20 | 1200 | 54 | 3071 | 19 | 1138 | 16 | 401 |
| Somalia | 0 | 181 | 10 | 1264 | 17 | 1824 | 23 | 1250 |
| Statsløs | 47 | 465 | 39 | 900 | 56 | 1135 | 30 | 313 |
| Totalt | 91 | 2838 | 127 | 8405 | 159 | 10457 | 102 | 4441 |

Tabell 1.3 Oversikt over innvilgelser og avslag på søknad om rett til å ta arbeid/arbeidstillatelse, største landgrupper, 2006–2010 (år blir bestemt av når vedtaket er fattet).

| | | Irak | Statsløs | Eritrea | Somalia | Afghani- stan | Totalt |
|------|--------------|------|----------|---------|---------|------------------|--------|
| 2006 | Innvilgelser | 755 | 101 | 98 | 474 | 73 | 1501 |
| | Avslag | 159 | 16 | 4 | 29 | 11 | 219 |
| 2007 | Innvilgelser | 742 | 271 | 370 | 148 | 101 | 1632 |
| | Avslag | 144 | 14 | 9 | 115 | 70 | 352 |
| 2008 | Innvilgelser | 1822 | 575 | 966 | 319 | 190 | 3872 |
| | Avslag | 196 | 38 | 21 | 100 | 59 | 414 |
| 2009 | Innvilgelser | 174 | 220 | 127 | 644 | 257 | 1422 |
| | Avslag | 542 | 474 | 436 | 139 | 294 | 1885 |
| 2010 | Innvilgelser | 18 | 403 | 0 | 260 | 608 | 1289 |
| | Avslag | 99 | 142 | 81 | 59 | 203 | 584 |

Med den økte flyktningstrømmen i 2015 ønsket regjeringen en endring av utlendingsloven:

«Regjeringen ser imidlertid at det kan være hensiktsmessig å revurdere kravet om gjennomført asylintervju som vilkår for midlertidig arbeidstillatelse. [...] Regjeringen vil derfor i stedet innføre et vilkår om at det er høy sannsynlighet for at asylsøkeren vil få oppholdstillatelse i Norge.»⁴

For å hindre at denne lovendringen fører til en økning av asylsøknader (gjør Norge mer attraktivt for asylsøkere uten beskyttelsesbehov), er det etter forslaget kun søkere som *med høy grad av sannsynlighet vil få oppholdstillatelse* i Norge som kan få midlertidig arbeidstillatelse før avholdt asylintervju. Det er ikke nærmere spesifisert hvordan denne høye sannsynligheten skal påvises. Det kan tenkes at det dermed kun blir spesifikke landgrupper som da vil få mulighet til å få midlertidig arbeidstillatelse⁵.

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---endringer-i-utlendingsloven---midlertidig-arbeidstillatelse/id2507749/>

⁵ «Ved vurderingen av sannsynligheten for opphold, vil den generelle innvilgelsesprosenten for asylsøkerens hjemland være et særlig relevant moment. Departementet mener det er hensiktsmessig å stille objektive krav til sannsynlighet for å unngå at utlendingsmyndighetene i forbindelse med spørsmålet om arbeidstillatelse må foreta en ressurskrevende og en vurdering av asylsøknaden. [...] Departementet mener at det kan være naturlig å ta utgangspunkt i land der innvilgelsesprosenten etter realitetsbehandling er over 80 prosent. Hvilke land som da omfattes vil kunne variere over tid, men i dag vil dette blant annet omfatte asylsøkere fra Syria og Eritrea.» <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---endringer-i-utlendingsloven---midlertidig-arbeidstillatelse/id2507749/>

Helsetilbud i mottak

Flyktninger har generelt dårligere helse enn andre migranter og befolkningen for øvrig. Dårlig mental helse finnes oftere blant familier som er atskilt, blant mindreårige og foreldreløse som har opplevd flukt og konflikt. Mottakerland bør derfor tidlig vurdere nykommeres helse og følge dem tilstrekkelig opp (OECD-rapporten Making Integration Work – Refugees and other in need of protection 2016, referert i Meld. St. 30 (2015-2016): 11). Flyktninger og deres familiemedlemmer har samme rett til helsetjenester som den øvrige befolkningen (Helsedirektoratet 2016). Asylsøkeres rett til helsetjenester er spesifisert i en egen forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester for personer uten fast opphold (<https://lovdata.no/forskrift/2015-10-02-1146>). UDI informerer i informasjonsbrevet til nyankomne asylsøkere at disse har «rett til nødvendig medisinsk behandling mens de venter på svar på asylsøknaden». For barn under 18 år gjelder retten til full helsehjelp uavhengig av status på asylsøknaden.

Ved ankomst screenes alle asylsøkere for tuberkulose. I tillegg anmoder Helsedirektoratet kommunene om å tilby en helseundersøkelse innen tre måneder etter ankomst. Undersøkelsen skal kartlegge traumer og psykisk helse, somatiske lidelser, feilernæring og smittsomme sykdommer. Det er helse- og omsorgstjenesten i kommunen som har primæransvaret for beboere i mottak og skal tilrettelegge for dette. Hvordan helsetilbudet organiseres er opp til hver enkelt kommune, og varierer sterkt. I likhet med undervisningstilbudet er også helsetilbudet avhengig av hvordan ressursene prioriteres. En nylig gjennomført undersøkelse viser at kun 33 prosent av alle kommunene selv vurderer at de «i stor grad» har ressurser til å ivareta helsetilbudet til asylsøkere (Rambøll 2016). I tillegg er det opp til mottaket å knytte seg mer eller mindre tett opp mot dette helsetilbudet.

Flere mottak benytter seg av det eksisterende helsetilbudet i kommunen. I mer enn halvparten av kommunene (Rambøll 2016) vil dette tilbudet også omfatte et helseteam med migrasjonskompetanse, som er godt rustet til å yte flyktningsspesifikk helseoppfølging. I andre kommuner finnes det lite kompetanse på dette feltet, og helsetilbudet til flyktninger og asylsøkere ivaretas av det ordinære helsetilbudet. Ifølge Rambøll (2016) oppga slike kommuner at de styrket den ordinære helsetjenesten med flere stillinger, eller delegerte ansvaret for koordinering til en sykepleier eller helsesøster som samarbeidet med legekantorene. I slike tilfeller hadde helsesøster hele eller deler av sin stilling knyttet til mottakene i kommunen.

Problemstillinger

Rapporten tar sikte på å besvare følgende problemstillinger

1. Hvilke konsekvenser har lang oppholdstid i mottak for flyktingenes livskvalitet mens de er i mottak? Hvilke forhold (situasjonen i mottak, familiesituasjon, sosial kontakt osv.) har vært avgjørende for hvor alvorlige konsekvenser lang oppholdstid har fått?
2. Hvilke konsekvenser har lang oppholdstid i mottak for flyktingenes yrkesdeltakelse på kort og lang sikt?

I denne rapporten vil vi utforske negative og positive effekter av lang oppholdstid i mottak og belyse noen av faktorene som kan være av betydning, slik som strukturelle rammer før og etter bosetting, individuelle egenskaper, sosiale relasjoner og ikke minst tidsaspektet. I kapittel 2 redegjør vi for valg av metoder og tilnærming, mens kapittel 3 vil ta for seg noen av faktorene vi anser som viktige for å kunne forstå de positive og negative effektene av ventetid i mottak. Noen av disse faktorene er knyttet til flykningtilværelsen, som tap av hjemland, familie, venner, språk osv. Andre faktorer dreier seg om utforming av mottakstilbudet og tiden i mottak. Vi vil derfor beskrive betydningen av et godt aktivitets- og undervisningstilbud for å motarbeide passivitet og helseproblemer. Videre vil vi diskutere betydningen av helsetilbud. I kapittel 4 går vi nærmere inn på bosettingsprosessen og ventetiden i forkant av denne. I kapittel 5 vil vi presentere de kvantitative funnene og beskrive sammenhengen mellom lang ventetid i mottak og senere overgang til arbeid og utdanning.

2 Metode

Prosjektet er basert på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder. Kvantitativ analyse gir mulighet til å vise samvariasjon mellom ulike fenomener, i dette tilfellet mellom tid i mottak og integrering i arbeidslivet, og samtidig kontrollere disse sammenhengene for andre forhold som vi vet påvirker arbeidsmarkedsintegring. Kvalitativ analyse, på den andre siden, er godt egnet til å generere dyptgående og kontekstbasert kunnskap om menneskenes subjektive erfaringer fra ventetiden i mottak og deres opplevelse av hvilken betydning dette har hatt for deres senere liv. Til sammen gjennomførte vi kvalitative intervju med 79 personer, som var bosatte flyktninger, flyktninger på mottak, mottaksansatte, ansatte i kommunen og ansatte i UDI- og IMDi-kontorene i tre regioner i Norge.

Den kvantitative delen

De kvantitative analysene bygger på et uttrekk av alle som kom til et mottak i perioden fra 2005 til 2010, senere bosatt i en kommune, og som var fylt 18 år senest i løpet av 2015. Uttrekket ble gjort fra UDIs register over tidligere asylsøkere og deres opphold i mottak før og etter vedtak om opphold er fattet. Disse dataene ble deretter påkoblet data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), som gir informasjon om blant annet deltakelse i introduksjonsprogram, beståtte norskprøver og sporinndeling i norskopplæringen. Fra Statistisk sentralbyrå fikk vi ulike «utfallsdata»: informasjon om sysselsetting og utdanningsaktiviteter. Til sammen fikk vi dermed et datasett på individnivå som gir mulighet til å analysere sammenhengen mellom på den ene siden oppholdstid i mottak før og etter vedtak om opphold, og på den andre siden overgang til arbeid og utdanning i årene etter bosetting, kontrollert for innhold i introduksjonsprogram, utdanningsbakgrunn (med sporinndeling i norskopplæring som proxy for utdanning), landbakgrunn og familiesituasjon. Vi har også kontrollert for enkelte kommunekjennetegn, og for bosituasjon i mottak før bosetting. Datasettet omfatter 19 195 personer.

Analysen av sammenhengen mellom tid i mottak og senere integreringsløp kompliseres av at integreringsprosessen påvirkes av en rekke andre forhold. Spesielt problematisk blir det dersom de samme forholdene påvirker både tid i mottak og integreringsproses-

sen. Utfordringen er å velge en analytisk tilnærming som 1) så langt som mulig kontrollerer for betydningen av målbare faktorer som påvirker integrering, og 2) så langt som mulig eliminerer betydningen av faktorer som vi ikke har data for.

Vår kunnskap om feltet tilsier at vi bør ta høyde for at bosettingskommunene vegrer seg mot å bosette unge, enslige menn, store familier, samt i noen grad visse landgrupper. Dette skaper et seleksjonsproblem: det er i noen grad de som i utgangspunktet er lettest å integrere som bosettes raskt. I analysene har vi kompensert for dette på to måter; for det første ved å skille mellom tid før og etter at det er fattet positivt vedtak om opphold. Tiden før vedtak kan ikke påvirkes av bosettingskommunene og er dermed den forklaringsvariabelen vi er mest opptatt av i analysen.

For det andre kontrollerer vi for personlige kjennetegn som samvarierer med ventetid i mottak, både før og etter bosetting. I kapittel 4 presenterer vi noen analyser av sammenhengen mellom individkjennetegn og ventetid, mens analysene av sammenhengen mellom ventetid og senere integrering i arbeid og utdanning er presentert i kapittel 5. Analysene i kapittel 5 er gjort ved hjelp av verktøyet «generalized linear models (GLM)» i SPSS, som estimerer logistiske regresjonsmodeller. Logistiske regresjonsmodeller estimerer sammenhengen mellom en dikotom avhengig variabel (i dette tilfellet i jobb/utdanning versus ikke i jobb/utdanning 3–4 år etter bosetting i en kommune) og et sett med forklaringsvariabler og kontrollvariabler. Forklarings- og kontrollvariablene omfatter kjønn, alder, utdanning, familiestatus, kommunestørrelse, beståtte norskprøver, ventetid før vedtak og ventetid etter vedtak.

Tabell 2.1 Antall flyktninger som inngår i analysene, etter ankomstår til Norge og kjønn.

| Ankomstår | Kjønn | | Totalt |
|-----------|-------|--------|--------|
| | Mann | Kvinne | |
| 2005 | 972 | 812 | 1784 |
| 2006 | 1138 | 798 | 1936 |
| 2007 | 1457 | 832 | 2289 |
| 2008 | 3092 | 1697 | 4789 |
| 2009 | 3460 | 1794 | 5254 |
| 2010 | 1834 | 1309 | 3143 |
| Totalt | 11953 | 7242 | 19195 |

Den kvalitative delen

For den kvalitative delen av prosjektet gjennomførte vi semistrukturerte intervjuer, frie samtaler og fokusgruppediskusjoner med elleve ansatte i de regionale IMDi-kontorene, en ansatt i et regionalt UDI-kontor samt med 23 ansatte i seks kommuner. Vi gjen-

nomførte også intervjuer med mottaksansatte i seks mottak, deriblant et tilrettelagt mottak. Formålet var å kartlegge de strukturelle rammene rundt flyktingenes opphold i mottak, de særskilte kjennetegnene ved det enkelte mottak samt tilbudene og tiltakene rettet mot flyktninger med oppholdstillatelse. I tillegg til å få en bedre innsikt i arbeid, struktur og prosedyrer i mottak, kommuner og IMDi, ønsket vi også å få kunnskap om de ansattes egne erfaringer med og vurderinger av ventetid, og, ikke minst, hvilke andre faktorer de anså som vesentlige for sammenhengen mellom ventetid og integrering.

Den største gruppen av samtalepartnere var flyktninger – både bosatte flyktninger og de som fortsatt bor i mottak. Vi gjennomførte kvalitative livsløpsintervju med 18 bosatte flyktninger fordelt på åtte kommuner, samt med 16 flyktninger som hadde blitt innvilget oppholdstillatelse, men som fortsatt ventet på å bli bosatt.

Den første kontakten med flyktingene ble etablert via mottaket, kommunenes introduksjonsprogram, flyktingkonsulentene som jobber i NAV eller kommune, og noen ganger ved hjelp av snøballprinsippet, der respondentene formidlet kontakt til andre respondenter. Intervjuene ble gjennomført i asylmottaket, i flyktingenes bolig, i kommunenes lokaler og på Fafo. Vi besøkte også seks asylmottak. I tillegg gjennomførte en av forskerne deltakende observasjon i kvinneavdelingen på et asylmottak, der kvinner og barn snakket om sine opplevelser. Vårt utgangspunkt var å gjennomføre narrative livsløpsintervjuer med vekt på individuelle migrasjonshistorier, opplevelser på mottak før og etter tildelingen av oppholdstillatelse, og – når det gjaldt de som allerede var bosatt – opplevelser fra livet i kommunen og integreringen. Hvert intervju er forskjellig, og dybden av informasjonen avhenger mye av kontakten som ble etablert med den enkelte flykting. Noen var svært åpne og snakket lenge om sin fortid, om sine erfaringer i asylmottaket og om sine framtidige planer og drømmer. Andre var mindre komfortable i intervjusettingen, en del flyktninger – spesielt de som ikke ennå var bosatt – ønsket ikke at samtalen ble tatt opp på bånd, og flere ønsket ikke å snakke om tiden før sin ankomst til Norge eller om den vanskelige ventetiden i norske mottak. I den sistnevnte gruppen var intervjuene semistrukturerte, det vil si at samtalene besto av en rekke åpne spørsmål som dekket de viktigste punktene, men der respondentene også fikk mulighet til å ta opp andre temaer som de anså som viktige. I den førstnevnte gruppen kunne vi gjennomføre narrative livsløpsintervju. Siktemålet med disse var å få et bredere perspektiv på deres liv, i stedet for bare å fokusere på betydningen av ventetiden og integreringsprosessen. På denne måten fikk vi bedre innsikt i flere faktorer som påvirket respondentenes levekår, deres helse og ikke minst deres mulighet til arbeid og integrering i det norske samfunnet.

Utvalg av flyktninger

Bakgrunnen til flyktingene varierte mye, både med hensyn til opprinnelsesland, utdanning og familierelasjon. De fleste flyktingene vi snakket med kom fra Syria,

Somalia, Eritrea og Afghanistan, land flyktninger flest kommer fra i dag. I tillegg snakket vi med flyktninger fra land det kommer færre fra, som for eksempel Kenya, Kamerun, Iran og Kina (se Appendix). Det var et bevisst valg å snakke med personer med ulik landbakgrunn. Det hender at folk fra ett samfunn eller én gruppe utvikler en viss diskurs, i vårt tilfelle om asylprosedyren og integrering i Norge (se for eksempel Malkki 1995, som har undersøkt standardiserte diskurser blant flyktninger som bodde i og utenfor asylmottak i Tanzania). Gjennom å snakke med personer med ulik bakgrunn er det mer sannsynlig at man får informasjon som går videre enn standardiserte historier. Vi har også intervjuet to personer som bodde kun kort tid i mottak, men som likevel hadde ventet lenge på å få oppholdstillatelse og å bli bosatt i en kommune. I tillegg snakket vi med tre kvoteflyktninger som ikke hadde opplevd asylprosedyren i det hele tatt. Disse fem personene fungerer som en begrenset kontrollgruppe og gir en antydning om hvilke erfaringer som kan deles av de som har bodd og de som ikke har bodd på norske asylmottak.

Tolk og båndopptak

De fleste samtaler og intervjuer med de ansatte ble tatt opp på bånd og transkribert i etterkant. Som nevnt ovenfor, var ikke alle flyktningene like komfortable med intervjusituasjonen, og i flere tilfeller valgte vi å ikke bruke båndopptaker. Det ble tatt notater under samtalen. Dersom det var nødvendig, ble intervjuene simultantolket gjennom en telefontolk.

3 Bosetting og ventetid

I dette kapitlet vil vi gi en kort gjennomgang av bosettingsprosessen og hvor lenge asylsøkere og flyktninger i gjennomsnitt venter og har ventet på å bli bosatt. Datamaterialet er flyktninger som kom til et mottak en gang mellom 2005 og 2010 og ble bosatt senest i løpet av 2015. Vi undersøker dermed perioden før den såkalte flyktningkrisen høsten 2015. I gjennomsnitt bodde flyktninger 625 dager i mottak fra de søkte om asyl fram til de ble bosatt i en kommune.

Bosettingsarbeidet organiseres av IMDi. Det er satt som mål for dette arbeidet at enslige mindreårige asylsøkere skal bosettes i en kommune innen tre måneder etter vedtak om opphold, og at voksne skal bosettes innen seks måneder. Gjennomsnittlig botid i mottak var 205 dager (i underkant av sju måneder) etter at oppholdstillatelse var innvilget.

Tabell 3.1 Flyktninger som kom til et mottak i perioden 2005 tom 2010, ble bosatt i en kommune innen 2015, og som fylte 18 år senest i 2015.

| Ventetid fra oppholdstillatelse fram til bosetting | Antall | Prosent | Kumulativ prosent |
|--|--------|---------|-------------------|
| Innen 0,5 år | 10985 | 59,0 | 59,0 |
| Innen 1 år | 5588 | 30,0 | 89,0 |
| Innen 1,5 år | 1109 | 6,0 | 95,0 |
| Innen 2 år | 413 | 2,2 | 97,2 |
| Innen 3 år | 292 | 1,6 | 98,8 |
| Innen 4 år | 162 | 0,9 | 99,7 |
| Innen 5 år | 40 | 0,2 | 99,9 |
| Mer enn 5 år | 24 | 0,1 | 100,0 |
| Totalt | 18613 | 100,0 | |

Som tabell 3.1 viser, ble 59 prosent av flyktningene som inngår i vår analyse bosatt innen et halvt år, 30 prosent innen ett år. Elleve prosent måtte vente lenger enn det – noen i mer enn fem år. Det er dessuten viktig å huske på at denne statistikken gjelder kun de som faktisk var blitt bosatt innen utgangen av 2015. Personer som kom til et mottak i perioden mellom 2005 og 2010 og som fortsatt sitter i mottak, er dermed ikke med

i statistikken. Dette er en forholdsvis liten gruppe, men de vil trekke gjennomsnittlig oppholdstid opp.

Ventetidens perioder

Ventetiden før oppholdstillatelse blir innvilget kan deles i henholdsvis tiden fram til asylintervjuet og ventetiden fram til vedtaket. Fram til 2015 var ventetid på asylintervju relativt kort, vanligvis opp til noen uker. Etter den sterke økningen i antall asylsøkere i 2015, økte ventetiden for å bli innkalt til asylintervju til opp til ti måneder i 2016.⁶

Tabell 3.2 Antall dager i mottak før og etter oppholdstillatelsen ble tildelt, fordelt på landgrupper.

| Landgrupper | Antall dager i mottak før oppholdstillatelse ble innvilget | | | Antall dager i mottak etter at oppholdstillatelse ble innvilget | | |
|---------------|--|------------|--------------|---|------------|--------------|
| | Gjennomsnitt | Median | N | Gjennomsnitt | Median | N |
| Afghanistan | 433 | 273 | 2924 | 188 | 158 | 2899 |
| Europa | 360 | 171 | 301 | 181 | 132 | 212 |
| Midtøsten | 985 | 918 | 436 | 218 | 160 | 427 |
| Afrika | 529 | 417 | 941 | 234 | 158 | 898 |
| Russland | 381 | 129 | 1185 | 252 | 146 | 1151 |
| Irak | 433 | 355 | 1695 | 242 | 145 | 1655 |
| Asia | 344 | 238 | 637 | 172 | 142 | 614 |
| Eritrea | 310 | 238 | 4541 | 182 | 146 | 4521 |
| Etiopia | 591 | 426 | 899 | 237 | 177 | 889 |
| Somalia | 406 | 359 | 3177 | 232 | 181 | 3141 |
| Iran | 735 | 471 | 661 | 178 | 125 | 654 |
| Statsløs | 298 | 158 | 1507 | 173 | 136 | 1422 |
| Totalt | 416 | 282 | 18904 | 206 | 154 | 18483 |

Personer fra Midtøsten, Iran og Etiopia venter lengst i mottak før oppholdstillatelsen er tildelt. Ser vi på ventetid etter at oppholdstillatelse er innvilget, er den litt ulik avhengig av om vi ser på gjennomsnitt eller median. Ser vi på gjennomsnitt, er det russere og irakere som venter lengst. Forskjellen mellom median og gjennomsnitt indikerer at enkeltpersoner venter mye lenger enn de fleste i denne gruppen. Målt ved median, er det somaliere og etiopiere som venter lengst. Voksne flyktninger skal i henhold til

⁶ <https://www.udi.no/globalassets/global/asylsprak/beboerinfo-og-informasjon-om-saksbehandlings-tider-alle.pdf>

målsettingene for bosettingsarbeidet bosettes innen seks måneder etter at oppholdstillatelse er innvilget, enslige mindreårige skal bosettes innen tre måneder. Siden seks måneder tilsvarer rundt 180 dager, kan vi fastslå at omtrent halvparten av somalierne er bosatt innen det er gått seks måneder.

Våre data viser at det også er store forskjeller i ventetid avhengig av familiesituasjonen, og om asylsøkeren har ankommet Norge med barn og ektefelle. Forskjellene i ventetid er størst når man ser på tiden før det positive vedtaket. Til tross for at barn etter reglene skal prioriteres i behandlingen av asylsøknader, er familier med barn den gruppen som venter lengst på vedtak. Behandlingstiden er imidlertid klart kortest for enslige mindreårige. Dette er i tråd med regjeringens prioritering av enslige mindreårige asylsøkere. (Meld. St. 30 (2015-2016)). Som det kommer fram av tabell 3.3, er forskjellene i ventetid mellom familietyperne vesentlig mindre når vi ser på tid etter positivt vedtak, og fordelingen er litt annerledes. Ser man på medianfordelingen, bosettes par med barn raskere enn enslige flyktninger og enslige mindreårige asylsøkere. En median på 164 dager for enslige mindreårige viser at målsettingen for denne gruppen om bosetting innen tre måneder ikke er nådd – flertallet av de enslige mindreårige venter lenger.

Tabell 3.3 Gjennomsnittlig ventetid etter familiesituasjon ved ankomst (innvilgede søknader 2004–2014).

| | Antall dager tilbrakt på asylmottak | | | | | |
|--------------------------------------|---|--------|-----------------|--|--------|-----------------|
| | Fra første innvandringsvedtak til oppholdstillatelse er tildelt | | | Fra innvilget oppholdstillatelse til bosetting | | |
| Ankomst til Norge | Gjennomsnitt | Median | Antall personer | Gjennomsnitt | Median | Antall personer |
| Med ektefelle og barn | 636 | 416 | 1615 | 206 | 119 | 1615 |
| Kun med ektefelle | 534 | 365 | 503 | 166 | 122 | 503 |
| Kun med barn | 443 | 285 | 3651 | 213 | 138 | 3651 |
| Alene | 410 | 299 | 10366 | 204 | 161 | 10366 |
| Enslige mindreårige asylsøkere (EMA) | 256 | 218 | 2776 | 187 | 164 | 2776 |
| Manglende informasjon | | | 287 | | | 287 |
| Totalt | 416 | 282 | 19198 | 202 | 153 | 19198 |

Det at enslige voksne (og enslige mindreårige asylsøkere) har lengre ventetid på bosetting enn de andre gruppene, forklares av de kommuneansatte med mangel på passende boliger. De fleste enslige blir plassert i bokollektiv – noe som forutsetter en viss type bolig, og ikke minst en passende konstellasjon av andre enslige som skal bosettes i samme kommune. I tillegg mener noen ansatte i de lokale IMDi-kontorene at antakelser om familiegjenforening kan være en grunn til at kommuner er tilbakeholdne med å bosette enslige flyktninger:

Grunnen er boligsammensetningen de har i kommunen og at de ikke har boliger til enslige. Også er det det at hvis de bosetter en enslig i en bolig for enslige, så vet de at denne personen antakeligvis har stor familie i hjemlandet, og om ikke så lenge er det behov for å skaffe en større bolig til den personen. Det er ikke aktuelt å bosette en enslig i en stor bolig. Det er en av grunnene, tenker jeg. (ansatt i et av IMDis regionalkontor)

Spurt direkte, nekter de fleste boligansvarlige i kommunen for at dette spiller noen rolle. I alle slike intervjuer ble det understreket at kommunene så langt det lot seg gjøre bosatte alle personer IMDi anmodet dem om, og at det ikke i utgangspunktet ble selektert etter familiestatus. Derimot var flere kommuneansatte tydelige på at de ønsket en balanse mellom enslige og familier, samt en balanse mellom de forskjellige nasjonale grupperingene:

Det eneste vi vurderer, om vi skal snakke om å vurdere... jeg er veldig opptatt av å ikke lage gettoer med bare somaliere eller bare eritreere. Jeg vil ha en balanse mellom ulike kulturer i en liten by. Jeg ønsker ikke at det skal være veldig, veldig mange fra én kultur. Ellers har vi ikke mange andre kriterier. Jeg kjenner noen ganger at jeg tenker nå har vi bosatt veldig mange enslige, syriske menn. Jeg vil ha kvinner, jeg vil ha familier nå. Slike at vi får den balansen. Det vil være et ønske vi vil ha når vi blir spurt om å bosette syriske flyktninger. Og vi blir hørt på det. (bosettingsansvarlig, region Nord)

Både landbakgrunn og familiesituasjon ser altså ut til å ha betydning for hvor lang tid det tar å bli bosatt. For å kontrollere for samvariasjon mellom de ulike kjennetegnene, har vi gjennomført en multivariat analyse (lineær regresjon). Resultatene er vist i tabell 3.4, som viser at ventetiden etter at oppholdstillatelse ble innvilget ikke bare påvirkes av landbakgrunn og familiesituasjon, men også av alder og utdanning. Personer mellom 16–20 år og de som er rundt 30 bosettes langt raskere enn personer over 40 år. I tillegg ser vi en sterk effekt av utdanning. Dess høyere utdannet flyktningen er, dess større er sjansen for å bli bosatt raskt.

Det er ulike årsaker til at ventetiden i mottak før og etter innvilgning av oppholdstillatelse kan bli lang. En hovedgrunn ifølge UDI er problemer knyttet til avklaring av identitet⁷. For å kunne etterprøve dokumenter og bekrefte identitet er UDI nødt til å samarbeide med flere etater og flere land. Dette er svært arbeids- og tidkrevende. Etter økningen i antall asylsøknader i 2015, fikk UDI tildelt flere ressurser. De har likevel for liten kapasitet til å kunne håndtere alle nye saker like raskt som tidligere, og i 2016 ventet asylsøkere opp mot ett år på å bli innkalt til asylintervju. I tillegg, som UDI også opplyser om i informasjonsbrevet til asylsøkere, behandles søknader om asyl etter

⁷ <https://www.udi.no/globalassets/global/asylsprak/beboerinfo-og-informasjon-om-saksbehandlings-tider-alle.pdf>

en del prioriteringer basert på alder, familiesituasjon og ikke minst nasjonalitet (UDI beboerinfo 2016). Og videre vil behandlingen være avhengig av politiske prioriteringer. For tiden innebærer dette for eksempel en prioritering av asylsøknader fra personer som forventes å kunne returneres raskt (folkhjelp.no).

Tabell 3.4 Multivariat analyse av ventetid etter at oppholdstillatelse er innvilget.

| | B | Sig. |
|------------------------|----------------|-------|
| Afghanistan | .078 | .010 |
| Europa, Russland, Asia | .218 | .000 |
| Midtøsten | .178 | .000 |
| Afrika | .234 | .000 |
| Eritrea | .029 | .275 |
| Somalia | .201 | .000 |
| Statsløs | 0 ^a | |
| Under 16 år | -.081 | .019 |
| 16-20 år | -.113 | .000 |
| 21-25 år | -.020 | .446 |
| 26-30 år | -.083 | .001 |
| 31-40 år | -.010 | .687 |
| 40+ | 0 ^a | |
| Ingen utdanning | .294 | 0.000 |
| Barneskole | .211 | 0.000 |
| Ungdomsskole | .121 | .000 |
| Videregående | .103 | .000 |
| Høyere utdanning | 0 ^a | |
| Alle barn i Norge | .038 | .158 |
| Noen barn i Norge | .055 | .091 |
| Ingen barn i Norge | -.026 | .267 |
| Ingen barn | 0 ^a | |

Ventetid etter at oppholdstillatelse blir innvilget har sammenheng med en rekke strukturelle rammer og lokale forhold i bosettingskommunene. Bosettingen skjer i samarbeid med den enkelte bosettingskommune, og kan påvirkes av kommunenes vilje til å bosette, tilgjengelig kompetanse og ressurser, og ikke minst gode rutiner på å skaffe boliger. Her er det store variasjoner mellom kommuner. Som tabell 3.4 viste, er det forskjeller i hvor raskt flyktninger bosettes, avhengig av landbakgrunn, utdanningsbakgrunn, alder og familiesituasjon. Boligsituasjonen i kommunene kan være en

av årsakene til at barnefamilier bosettes noe senere enn andre, siden de krever større plass. Det er vanskeligere å forklare hvorfor de unge og de med høy utdanning bosettes raskere enn andre. En mulig årsak er at disse foretrekkes av kommunene. Vi har ikke registerdata over helsesituasjon, men tidligere forskning gir sammen med våre kvalitative data sterke indikasjoner på at dårlig helse øker ventetiden etter innvilget oppholdstillatelse betraktelig.

Samarbeidet mellom IMDi og kommunene

IMDi velger flyktninger for bosetting og sender en forespørsel, en liste med flere flyktninger, til kommunene. Kommunene får så en mulighet til å vurdere hvor mange flyktninger de kan ta imot. For å sikre en effektiv bosetting i alle kommuner, implementerer IMDi for tiden et nytt saksbehandlingsprogram som vil endre måten IMDi og kommunene kommuniserer om bosettingen på. Målsettingen er, ifølge informanter i IMDi, en bedre prioritering mellom flyktninggrupper. IMDi ønsker å ha større kontroll over bosettingen for å sikre at ikke enkelte nasjonaliteter venter uforholdsmessig lenge. Dette skal blant annet skje gjennom sentralisering av bosettingsarbeidet og sammenslåing av regionene. I tillegg er det ifølge våre informanter i IMDi et ønske om at samhandlingen med kommunene og mottakene skal bli personuavhengig. Målet er å sikre at bosetting blir godt forankret i saksbehandlingssystemet og i mindre grad beror på innsatsen til enkelte «ildsjeler».

Vi har etablert nye kanaler for kommunikasjon med kommunene. Vi har etablert (personuavhengige) epostbokser og vi har en vakttelefon. Vi prøver å gjøre det både hos mottakene og kommunene. Når en kommune melder ledig plass, så registreres det hos oss. Vi prioriterer, og første plass går til de som har ventet lenge på mottak, så langt det lar seg gjøre – for det finnes noen kriterier for bosetting. Noen ganger hopper vi over noen personer som har ventet lenge. Alt skal stemme. Hvis boligen kommunen har kan bosette seks personer, så kan vi ikke bosette seks enslige. Da prøver vi å finne en familie. Det tas hensyn til helse, og dersom det er en person som har spesielle behov. Vi skal også ta hensyn til arbeidserfaring, for vi vil gjerne bosette personen og vedkommende skal i arbeid raskest mulig. Det skal også tas hensyn til beliggenhet og størrelsen på kommunen. Om kommunen har bosatt denne gruppen flyktninger tidligere. Vi kan ikke for eksempel bosette en syrer alene [i en kommune uten andre syrere]. (IMDi medarbeider)

I kommunene vi besøkte var de bosettingsansvarlige samstemte i at de hadde større forhandlingsrom og bedre kommunikasjon tidligere. Gjennom flere år hadde mange bosettingsansvarlige etablert gode samarbeidsrelasjoner med sin kontakt i IMDi og

kunne gå i dialog om hvilke typer flyktninger kommunen ønsket å bosette. Etter de kommunale bosettingsansvarliges vurdering var kommunene dermed i stand til å sørge for en god fordeling av mennesker med ulike nasjonaliteter, samt til å få bosatt personer og familier som passet til boligsituasjonen i kommunen. «Vi kunne si at nå har vi et ledig rom i et bofellesskap med somaliske og vil gjerne bosette en somalisk mann. Ellers så kunne vi si at nå har vi to store hus med mange rom, og er dermed i stand til å ta imot en stor barnefamilie», mente en bosettingsansvarlig. Ifølge de bosettingsansvarlige kunne bosettingen tidligere skje mer på kommunenes premisser.

Etter at det nye systemet er innført står kommunene, ifølge informantene i IMDi, fortsatt fritt til å si ja eller nei til å bosette, men IMDi ønsker mer kontroll over hvem som bosettes. Som en ansatt i IMDi presiserer: «Vi prøver å endre det slik at når kommunene har fattet vedtak (om bosettingen), så er det IMDi som disponerer plassene. Vi jobber med å gå i den retningen.» Hensikten er å hindre at visse flyktninggrupper blir værende lenge i mottak. Både IMDi og kommunene er imidlertid klar over at IMDi ikke har noen sanksjonsmuligheter, og at alt fortsatt avhenger av god dialog og stor vilje i kommunene.

Bosetting av personer med spesielle behov

Norske kommuner sa ja til et rekordhøyt antall bosettinger i 2016, noe som har økt bosettingstakten. Likevel er det enkelte flyktninger som fortsatt venter lenge på bosetting. Dette er blant annet personer med såkalt spesielle behov, det vil si helseproblemer som enten er kroniske og/eller krever tett og dyr oppfølging og behandling.

Mottak med tilrettelagt avdeling har derfor ofte en høyere andel av personer som venter langt over gjennomsnittet på bosetting. I de mottakene vi besøkte var det, ifølge mottaksledelsen, for det meste mennesker med kroniske sykdommer eller psykiske lidelser. De ansatte i tilrettelagte mottak formidlet at de anser situasjonen som svært alvorlig. I løpet av feltarbeidet har vi fått flere beretninger om personer som har bodd i mottaket i flere år etter at oppholdstillatelsen var blitt innvilget. En av beboerne med oppholdstillatelse har bodd i mottak i over ti år. Vedkommende er sterkt funksjonshemmet, og IMDi har ikke lyktes med å «få ham inn i en kommune». I kommunen der mottaket er plassert er det lite kompetanse knyttet til den aktuelle formen for funksjonshemming, og beboeren får, ifølge mottakslederen, svært dårlig oppfølging. Tilbudet er så dårlig at de mottaksansatte har vanskeligheter med å kommunisere med beboeren og ikke kan være sikre på at vedkommende forstår dem.

Blant de ansatte i den tilrettelagte avdelingen henvises det også flere ganger til en mottaksleder som i frustrasjon over at beboerne hans måtte vente så lenge på bosetting, tydde til kreative løsninger: Han satte inn en annonse i avisen, der han lette etter

en passende kommune til en av sine beboere, som var tungt schizofren og psykotisk. Annonsen fikk stor mediedekning, og etter kort tid meldte det seg en kommune som sa seg villig til å bosette flyktningen forutsatt at mottakslederen lærte dem opp i psykosebehandling. Historien fortelles med et glimt i øyet, samtidig som de ansatte er tydelige på hvor alvorlig problemet er: «Vi kan ikke alle begynne med å tilby beboerne våre i avisannonser. Disse personene har like mye rett til å bli bosatt i en kommune og få den nødvendige oppfølgingen som alle andre. Dette handler om politisk vilje og dugnadsånd.»

Dagens ordning tilrettelegger for bosetting av funksjonshemmede ved at det utløses ekstra tilskudd til kommunen i fem år.⁸ I flere kommuner er likevel bekymringen for at dette ikke skal dekke de reelle ekstrautgiftene så stor at det hindrer bosetting av denne gruppen. Ansatte i kommunene uttrykker frustrasjon over det de mener er alt for store forventninger til kommunenes institusjonelle og ikke minst økonomiske kapasitet. Dette blir spesielt tydelig i følgende kommentar av en bosettingsansvarlig. Vedkommende jobber i en kommune som blir ansett som vært vellykket i sitt integreringsarbeid, både med tanke på sysselsetting og den sosiale integreringen av sine nye innbyggere. Problemet, mener hun, er derfor ikke kommunenes innsats eller viljen til å strekke seg.

Vi tar imot de fleste som vi er i stand til å ta imot på de anmodningslistene. Enten de har et psykisk problem eller ikke. Vi er så heldige at vi har god bemanning på helsestasjonen i sammenlikning med andre kommuner. Vi har 1,5 stilling på helsestasjonen, og de har hendene fulle. Hvis vi sier nei til noen, er det fordi vi enten ikke har et passende fysisk hus, eller at vi har et hus, men at rådmannen gikk inn og sa nei. I den sistnevnte saken var det en mamma under 30 år med tre barn hvor alle var autister. Vi ble bedt om å ta imot dem og svare innen en uke. Vi sa nei takk. Hvis vi skulle ta imot dem, måtte det løftes opp på et høyere nivå, fordi det påfører kommunen så svære utgifter. Så kom [...] i IMDi med en ny henvendelse til kommunen, til rådmannen, og rådmannen innkalte sosialsjefen til møte og gjorde noen kostnadsoverslag på det. Veldig kjekk og oppegående mamma, godt og trygt, men barna måtte følges opp. Rådmannen konkluderte da med «ja vi vil, ja vi kan». Vi vil og kan. Vi har kompetansen. Men vi har ikke økonomien. Hva hvis denne saken vil koste oss én million i året? Vi har regnet på det, fordi vi hadde erfaring fra en liknende sak tidligere. Alenemor med tre syke barn. De har regnet på det, og det kan koste én million, kanskje opp til 10 millioner, og det er en svimlende sum for en kommune. Så hvis staten i dette tilfellet vil gi kommunen en tilsvarende sum i fem år, ville vi sagt ja. Det kommer ikke på tale, svarte IMDi, og diskusjonen tok slutt. (fra intervju med flyktningtjenesten i kommunen)

⁸ <http://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-funksjonshemninger-atferdsvansker/> <http://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-bosetting-av-personer-fra-institusjon-eller-tilrettelagt-avdeling/>

Trass i politisk vilje til å redusere bosettingskøen også blant personer med spesielle behov, er det altså fortsatt krevende å få dette til. En bosettingsansvarlig formidler at dagens tilskuddsordning ikke dekker de utgiftene visse flyktninger kommer til å koste kommunen. For å få til en bosetting da, kreves det en tett og god dialog mellom kommunen og IMDi, der begge parter er lydhøre overfor hverandres behov og ønsker.

Oppsummering

Som vi har vist i dette kapittelet, ventet flyktninger gjennomsnittlig 625 dager i mottak i tidsperioden 2005–2015. Det er betydelige forskjeller i ventetid på mottak avhengig av nasjonalitet, familietype, utdanning og hvorvidt det er personer med spesielle behov. Ser vi utelukkende på nasjonalitet, finner vi store variasjoner både før og etter at oppholdstillatelse ble innvilget. Familiestatus er en annen viktig faktor når forskjeller i oppholdstid skal forklares. Igjen kan vi se forskjeller mellom botid før og etter at oppholdstillatelse ble innvilget. Her ser vi at barnefamilier venter lengst før oppholdstillatelsen er tildelt, men at enslige og enslige mindreårige asylsøkere venter lengst på å bli bosatt. Noen av forklaringene på ulikhet i ventetid før oppholdstillatelsen er innvilget er problemer knyttet til identifisering og verifisering av dokumenter, politiske prioriteringer og ikke minst antallet flyktninger som ankommer Norge. Sistnevnte faktor påvirker selvfølgelig myndighetenes mulighet til å prosessere asylsøknader raskt og få flyktningene hurtig ut i kommunene.

Ser vi på grunnene til ventetiden i mottak etter at oppholdstillatelse har blitt innvilget, trekkes boligsituasjonen i kommunene fram. Flere kommuner hevder at de ikke er i stand til å finne mange nok, og ikke minst passende boliger til de flyktningene IMDi har anmodet dem om å bosette. De tydelige utslagene av utdanning og alder er også en klar indikasjon på at kommunene foretrekker unge og høyt utdannede flyktninger. I tillegg ser vi at flyktninger med spesielle oppfølgingsbehov, som kan medføre betydelige kostnader for kommunene, venter lenge på bosetting. Siden helse ikke fanges opp i det statistiske materialet, bygger våre funn spesielt på den kvalitative forskningen i tilrettelagte mottak, samt på intervju med ansatte i kommuner og IMDis regionalkontorer. Det hevdes at kommunene ofte mangler den nødvendige kompetansen til å ta imot slike flyktninger, og ikke minst at kommunene ikke har tilstrekkelig med økonomiske ressurser til å sikre en god tilrettelegging etter at perioden med ekstra tilskudd har gått ut. En siste faktor som beskrives i kapittelet, og som vi skal komme tilbake til i de kommende kapitlene, er betydningen av et godt samarbeid mellom IMDi, kommunene og mottakene.

Mens vi i dette kapitlet har fokusert på selve tiden, skal vi i neste kapittel ta for oss noen av faktorene flyktninger og mottaksansatte anser som negative og positive for opplevelsen av ventetid, og dermed også for integrasjonsprosessen senere.

4 Asylmottak og mottaksliv

Mange av våre informanter beskrev oppholdet i mottak som belastende. Flere brukte sterke ord som deprimerende og nær uutholdelig. På den andre siden så vi i den innledende historien om Bisrat at tilværelsen i mottak ikke utelukkende oppleves som negativ. Tvert imot kan mottakslivet oppleves som meningsfullt, og mange asylsøkere og flyktninger forbereder seg til livet i Norge ved å lære seg norsk, skaffe seg arbeidserfaring og etablere sosiale nettverk. I innledningen siterte vi Varvin (2012), som påpekte at flyktninger var en svært motstandsdyktig gruppe, med store ressurser til å klare seg trass motgang og sterke påkjenninger. For at flyktningene skal kunne klare å gjøre bruk av potensialet sitt, er det viktig at systemet og strukturene rundt ligger til rette, mener Varvin. I det følgende vil vi utforske noen av de strukturelle mulighetene og utfordringene flyktninger og asylsøkere møter mens de bor på mottak. Vi tar utgangspunkt i faktorer som flyktningene og de ansatte selv trakk fram i løpet av feltarbeidet.

Passivitet og avmakt

I migrasjonsforskningen har asylmottak ofte blitt knyttet til Agambens teorier. Agamben som har fremmet konsepter som «bare life», det nakne livet, og «the state of exception», unntakstilstanden, beskriver flyktningleirer som et sted der grensene mellom eksklusjon og inklusjon blir uvisse (Agamben 2008). Ifølge forfatteren er beboerne i en flyktningleir fratatt sine borgerrettigheter og dermed utelukket fra samfunnet, men inkludert gjennom en rekke lover og forskrifter som skal regulere flyktningleiren og menneskene som bor der. I de siste årene har denne bruken av Agambens teorier på migrasjonsforskningen blitt utfordret (se Jacobsen et al. 2015). Asylsøkere, flyktninger og mennesker uten oppholdstillatelse er ikke utelukket fra samfunnet, men heller unntatt fra full deltakelse i samfunnet (Khosravi 2010). De har også begrenset innflytelse over eget liv. Dette skyldes blant annet bosituasjonen, manglende muligheter til arbeid og utdanning, og i mange tilfeller svært begrensede språkkunnskaper.

Trass i formuleringen *frivillig botilbud*, er det å bo på mottak for de fleste den eneste muligheten. De fleste flyktningene mangler ressursene og det sosiale nettverket som er nødvendig for å kunne klare seg uten den statlige støtten som følger med det å bo på mottak. Avhengigheten av å bo på mottak gjør flyktningene ute av stand til å ta

egne avgjørelser, være i bevegelse og flytte dit de vil før de har blitt tildelt en kommune. Mange av de flyktningene vi har intervjuet, både de som fortsatt bor på mottak og de som i dag er mer eller mindre velintegrert i samfunnet, gir uttrykk for opplevelse av avmakt og ufrihet mens de bodde på mottak. Nasih, en flyktning fra Eritrea, sammenliknet til og med mottaket med et åpent fengsel:

Asylmottaket blir som et åpent fengsel. Noen ganger kan et fengsel til og med være bedre, siden du kan få en skikkelig utdannelse og en skikkelig... alt sammen. I mottaket, jeg klarer ikke å uttrykke det godt nok på engelsk, men det er et dårlig liv.

Godwin, en mann i 40-årene fra Øst-Afrika, har de samme assosiasjonene til det å bo på mottak: «Det minnet meg om de filmene jeg har sett, for eksempel *Escape from Sobibor*. Jeg fikk det bildet.» Dette til tross for at Godwin bodde kun kort tid i mottak. Han søkte om arbeidstillatelse, og da han fikk denne, flyttet han til Oslo. Han klarte å finne en jobb, og dro aldri tilbake til asylmottaket. Når han ser tilbake på den tiden, ser han:

Vi måtte stille opp for å få mat. Maten var ikke av særlig god kvalitet. Det ga følelsen av å bo i en konsentrasjonsleir. Selvfølgelig var vi fri, vi kunne forlate leiren og gå til byen. Men hvis du ønsket å gå ut, var det ikke mye annet å gjøre, spesielt siden du ikke har penger. Det var tøft. Mottaket var i en liten landsby som hadde kanskje tusen innbyggere. Den lå i en dal omgitt av fjell med mye snø. Så når jeg kom dit var min første tanke: Hvordan vil jeg noensinne komme ut av denne landsbyen? Folk er forskjellige, jeg fant folk som var komfortable i leiren, som ikke syntes det var veldig stressende. Men for meg var det veldig, veldig stressende. Sannsynligvis på grunn av min bakgrunn [i hjemlandet hadde han vært del av den velutdannede eliten], og mine forventninger, og hva jeg ville, hvordan jeg ønsket at livet mitt skulle være.

Tilværelsen beskrives ofte som preget av passivitet, der beboerne i stor grad er prisgitt de aktivitetstilbudene som finnes i mottaket. Passiviteten øker dess lenger personene har bodd på mottak, og dess lenger de har bodd med usikkerhet.

Men den tida som er spennende å se på, er disse familiene med midlertidig opphold. De har vært her siden 2006/2007/2008 og har nå fått et midlertidig opphold. Så går det et år, dersom de klarer å skaffe ID, så får de bosetting. Da har de altså vært i mottaket siden 2006/2007 og da skal de liksom starte livet sitt. [...] Det er disse foreldrene som i mange år har hatt denne trusselen hengende over seg, at de skal ut, at politiet kan komme, de har ikke hatt rett til annet enn akutt helsehjelp, ikke rett til skolegang, ikke jobb, ikke arbeidstillatelse og plutselig nå skal de over i dette andre. Jeg tenker at det er interessant å se, hva dette gjør med folk. (mottaksansatt, region Sør)

Tilfellene den mottaksansatte beskriver her, er en relativt liten gruppe blant asylsøkere og flyktninger. Disse familiene har hatt en komplisert og langvarig asylprosess, der asylsøknaden ikke umiddelbart har ført til oppholdstillatelse. Situasjonen den mottaksansatte beskriver, om uvissheten disse personene har befunnet seg i og ikke minst den manglende aktiviteten i mottak, er likevel noe de fleste flyktningene og asylsøkere vil kjenne seg igjen i.

Hva ligger bak passiviteten i mottak? Som beskrevet innledningsvis er alle mottak forpliktet til å ha noen fritidsaktiviteter. Mens noen av disse er øremerket (rettet mot barn, kvinner, avviste asylsøkere) og alle mottaksbeboere har rett til et visst antall timer norskundervisning, er det stor variasjon i aktiviteter og i hvor ofte de blir arrangert. UDI anmoder alle mottak om å «ha et aktivitetsprogram som beboerne har hovedansvaret for. Programmet skal inkludere tilrettelagte fritidsaktiviteter innen for eksempel sport og hobby, samt fellesarrangementer. Deltakelse skal være frivillig» (UDI rundskriv RS 2008-027). Avhengig av hvor mottaket ligger, kan slike aktiviteter være fisketurer, fotball, turer til tivoli og liknende. I de mottak vi har besøkt i dette og i tidligere prosjekter, var slike aktiviteter for det meste turer, som fisketurer, besøk i tivoli eller til en by i nærheten, eller sportsaktiviteter. Dette utgjør åpenbart kun en liten del av den tiden beboerne har til rådighet på dagtid.

Noen beboere lykkes likevel med å påvirke sin egen situasjon og komme seg ut av passiviteten. Noen deltok i aktivitetene arrangert av mottaket og var pådrivere i å organisere nye. Umarjan, en mann i 40-årene, kom alene fra Kina. Han var svært aktiv mens han var på mottak. For å få tiden til å gå og fylle livet i mottaket med mening, skaffet han seg jobb som frivillig tolk på mottaket og tok kontakt med noen lokale kinarestauranter.

Jeg ble gal fordi det var så mørkt, jeg hadde ingen jeg kjente i mottak, så jeg dro til kinarestaurantene og bare snakket med dem. Jeg jobbet frivillig der. Jeg spurte: kan jeg bare jobbe og få småpenger, men de sa, det kan du ikke. Men du kan være sosial her. Så jeg var der sammen med dem. [Å være aktiv] var den eneste måten jeg klarte å holde hodet over vann, ellers ville jeg blitt gal. Jeg klarer ikke å være alene, fordi der var fortsatt alle de vonde tankene, de forsvant ikke. [...] Det var veldig deprimerende. Jeg var også på rommet mitt, slappet av ved PCen. Man blir bare verre og verre.

Betydningen av aktivitet, enten organisert gjennom mottaket, eller initiert av flyktningen selv, anses som svært viktig for flyktnings og asylsøkeres livskvalitet. Som vi har sett, har noen personer, som Godwin eller Umarjan, klart å fylle dagene med meningsfulle aktiviteter, som frivillige, gjennom sosiale nettverk eller ved å komme seg i arbeid. Mange flyktninger og asylsøkere klarer derimot ikke å finne meningsfulle aktiviteter selv og er i større grad avhengig av at systemet tilbyr slike aktiviteter.

Få aktiviteter var rettet mot kompetanseheving eller kvalifisering. Dette ble også påpekt av de mottaksansatte: «Det må være absolutt kvalifiserende aktiviteter, det kan ikke bare være noe tull. Det må være noe de får nytte av, slik at de ikke føler at de bare kaster bort tida». De mottaksansatte vi snakket med påpekte også at det var svært vanskelig å motivere noen beboere til å delta i fritidsaktiviteter. De som uansett var aktive, engasjert i frivillige organisasjoner og som hadde etablert seg med et nettverk, de deltok også for det meste i de forskjellige aktivitetene mottaket arrangerte. Derimot var det mye vanskeligere å motivere de beboerne som var passive. Ofte hang dette sammen med botiden. En mottaksansatt påpeker: «Så er det denne passiviteten ved å være lenge i mottaket. Vi sliter ofte med å aktivisere de gamle beboerne, de er ikke alltid like lett å få med på ting, de gidder ikke, gidder ikke alltid å gjøre rent etter seg selv en gang. Det er litt sånn.»

Regjeringen har flere ganger framhevet behovet for insentiver for flyktningene. De mottaksansatte var gjennomgående enige i at integrering og deltakelse bør være knyttet til insentiver heller enn til straff.

Beboerne får jo en viss sum på fast basis. Så er det slik at hvis du ikke gjør det eller det, så trekker de penger fra deg. Vi har hele tiden ønsket at det var motsatt, at de fikk litt mindre, men at det var slik at om du er med på dette så får du 100 kr, om man gjør dette, så fikk man 100 kr ekstra. Vi hadde ønsket oss en form for belønning i stedet for denne straffen. Jeg tenker at det å gjøre sånne ting gjør at de heller vil være med på ting, at man får en annen motivasjon. (mottaksansatt, region Sør)

Vedkommende er overbevist om at det å yte har mye større effekt på beboerne enn å få. Det måtte selvfølgelig tilrettelegges for personer som ikke er i stand til å yte, mener hun. Men denne gruppen var i mindretall. De fleste kunne yte og ville ha god utbytte av det også i framtiden. «De er så vant til å få uten å måtte yte noe. Jeg tror at litt av dette henger igjen når de kommer ut i kommunen».

Uvisshet og tapt tid

Asylmottak er ment å være midlertidig. Denne midlertidigheten viser seg likevel i en del tilfeller å bli, om ikke varig, så langvarig, og med uvisst sluttidspunkt. Flyktninger ender opp i en «tidslomme, der tiden stopper opp inne i leiren mens normal tid fortsetter utenfor leiren» (Turner 2015: 142). Dette gjenspeiles også tydelig i mange av samtalene vi har gjennomført. For å sitere Harun:

Jeg gjør ting for å la tiden gå. Jeg går for å fiske og drive med sport, gjør hva som helst, for at tiden skal gå. Tiden går, men det er ikke til fordel for meg, fordi jeg

gjør ingenting nyttig. Jeg kan ikke gjøre noe for å bygge opp livet mitt. De som allerede er i kommunene, de lærer språket, kan starte ved universitet eller gjøre en jobb. Men uansett hva du gjør her er det uten nytte». (Harun, kurdisk mann som ventet fem måneder på bosetting)

Positivt vedtak om opphold er åpenbart en viktig hendelse under mottaksoppholdet, men usikkerheten om tidspunkt for bosetting kan vedvare. Det kan også oppleves som vanskelig å forstå prosessene rundt bosetting. Harun forklarer: «Jeg venter nå i fem måneder, og igjen ingenting. Jeg dro til Oslo, men de sa, vi har en lang liste. Men mange venner av meg, som kom etter meg, de fikk kommune før meg. Det er derfor jeg ikke forstår det. Jeg forstår ikke hva problemet er.»

Mangel på informasjon om hvor lenge man skal vente, og hvorfor noen venter lenger enn andre, er et stort tema blant asylsøkere, flyktninger og mottaksansatte. Usikkerheten rundt ventingen og mangelen på informasjon oppleves som svært belastende og utfordrende. Flere av våre respondenter opplevde det som svært nedslående og deprimerende at andre flyktninger, som fikk oppholdstillatelse etter dem, ble bosatt før dem. Bisrat, for eksempel, hvis historie vi forteller i starten av denne rapporten, ventet i to år i mottak etter at han hadde fått oppholdstillatelse. Han beskriver disse siste to årene i mottak som preget av frustrasjon, depresjon og selvskading. Han følte at den lange ventetiden hadde endret hans personlighet. Fra å være en sosial person ble han nå tilbaketrukket og depressiv. En annen mann, fra Somalia, hadde fått oppholdstillatelse i 2013, pass i 2014, men ventet fortsatt på bosetting i starten av 2016, da vi møtte ham. Under intervjuet pekte han gjentatte ganger på sitt norske pass og utstedelsesdato. Hans motivasjon til å delta i prosjektet var derfor å forebygge at slikt skulle skje med andre:

Jeg håper at ingen vil gå gjennom den sammen opplevelsen som meg. Jeg kommer til dette intervjuet slik at andre kan bli behandlet bedre. Jeg forstår veldig godt at dette ikke kan hjelpe meg personlig. Jeg skal likevel flytte til kommune etter noen måneder. Men hvis denne rapporten som dere skriver kan hjelpe andre folk, så er det fint, jeg vil føle at det har hjulpet meg også.

Manglende kunnskap om rettigheter og muligheter kan også bidra til forsinkelser i integreringsprosessen og skape stor frustrasjon hos flyktningene. Et eksempel er James. Han kom til Norge i 2009 og bodde i to år i et mottak i Nord-Norge. Han beskriver følelsen av å sitte fast i systemet og å bli hindret i å kunne gjøre framgang. Mange av hans problemer var knyttet til hans mangel på kunnskap om, og tilgang til, det norske helsevesenet, og hvilke rettigheter hans funksjonshemming ville kunne utløse:

Når du kommer er det regler og lover som du som enkeltperson ikke vet at eksisterer. Det er bare med tiden at du kommer til å innse at du har rett til å gjøre dette eller det. [...] Og folk som burde gi deg den informasjonen, det er ikke det at de holder tilbake informasjonen, men de har ikke kapasitet til å vite hva som er riktig

for deg. For eksempel ble min behovsvurdering utført av den nasjonale foreningen for synshemmede og blinde fire år etter at jeg hadde kommet til Norge. Det var i 2013. Da hadde jeg allerede bodd to år i min kommune og to år før det i mottak. Det er totalt fire år i Norge. Jeg tok språkopplæring på Blindern universitet uten støtte. Fordi hvis du ikke kan se hva de skriver på tavlen... Dersom jeg hadde hatt den riktige oppfølgingen fra begynnelsen av, ville min framgang vært i riktig tempo. Når du har en slik langsom framgang, og du har helseproblemer og du har psykiske bekymringer, hvordan kan du som enkeltmenneske komme deg raskt videre?

Det bør være en behovsvurdering. Det er mange institusjoner involvert i integrasjonsprosessen. De bør vurdere folks helseproblemer, utdanningsnivå, sosial interaksjon, på en slik måte at de får hele bildet. De må ha et perspektiv på arbeidsmarkedet, hvor kan denne personen passe inn? Hvilket nivå av språk tror vi denne personen kan nå? De gjør ikke en skikkelig vurdering for å se om noen gjør framskritt. Du kan ikke sette inn alle disse ressursene uten å ha et resultat! Jeg trenger å få en spesiell behovsvurdering fordi jeg har dårlig syn. Ikke at du finner det ut først etter tre år. Jeg har problemer med synet, gi meg de riktige verktøyene. Få folk som er informert om min sykdom, ring, spør. Du tror han trenger en spesiell skole? Tror du han trenger briller? Disse tingene er veldig viktige.

I James' tilfelle førte altså mangelfull oppfølging i helsevesenet til forsinkelser og tapt tid. Han opplevde selv at dette var utløsende for de psykiske problemene han utviklet etter ankomst til Norge. For andre er opplevelsen av tapt tid knyttet til venting på familiegjenforening og til mangel på fornuftige aktivitetsmuligheter i mottakstiden. Disse forholdene er behandlet i egne avsnitt under.

Et liv med savn: venting på familiegjenforening

Gjennomgående kunne vi stadfeste at de som hadde kommet med familie var fornøyd med det. Til tross for at også ansvaret for familiens ve og vel til tider kunne føles overveldende (se Weiss 2013), uttrykte de fleste at det å være sammen med familien førte til trygghet og en viss stabilitet i en ustabil hverdag. Gjennom barn kunne foreldrene utvide sitt sosiale nettverk, og de fikk flere muligheter til å delta i samfunnet. Integreringen, her forstått som deltakelse i og forståelse av det norske samfunnet, startet for disse familiene ofte tidligere enn for andre grupper i mottaket, og overgangen til kommunen opplevdes som enklere. En av de mottaksansatte beskriver det slik:

Ofte snakker man om at det ikke er bra å leve lenge i mottak. Men man må huske på at noen lever ganske normalt, spesielt de som har familie og bor i eneboliger.

Overgangen til kommunen etter oppholdstillatelsen er ikke så stor for disse, de har rettigheter, de kan gå på skole, de kan jobbe, det blir et mer normalt liv.

Mens familie og tilstedeværelse av barn viser seg å bidra til å øke livskvaliteten, normalisere hverdagen og fremme integrasjon gjennom barnas skolegang og fritidsaktiviteter, oppleves savn av familie som en stor belastning. Uten familie er livet i mottak for mange flyktninger preget av «ingenting». Livet er preget av fravær: fravær av hjemland, ofte fravær av familie, nære venner, fravær av jobb og god helse (Kublitz 2015).

Flere av flyktningene vi møtte i mottak hadde planer om å søke eller hadde allerede søkt om familiegjenforening. Søknad om familiegjenforening opplevdes som svært vanskelig. Mange flyktninger syntes saksgangen var uforutsigbar og lite transparent, noe som minnet dem om usikkerheten de opplevde i forbindelse med sin egen asylprosess. Lettelsen over å ha fått opphold ble dermed gjerne erstattet med en ny følelse av usikkerhet, uro og bekymring. Denne gangen ikke med hensyn til sin egen sikkerhet og sitt eget ve og vel, men for barnas, ektefellens eller foreldrenes, som ofte fortsatt befant seg i de landene flyktningene hadde flyktet fra, eller levde under vanskelige forhold i flyktningleirer rundt omkring i verden. Flere flyktninger påpekte at de ikke kunne konsentrere seg, at de tenkte svært mye på familien sin. De fant det svært vanskelig å skulle lære et nytt språk og starte et nytt liv uten å ha sikret gjenforeningen med familien sin. Mange følte at deres liv ikke hadde noe verdi når de ikke kunne være sammen med sine nære.

Adiba, en sudanesisk kvinne i slutten av 20-årene, er gift og mor til to barn. Hun ankom Norge i 2011. «Hele familien dro på grunn av problemer og elendighet i landet mitt. Vi flyktet, og fra den dagen av var det bare problemer». Familien kom til Europa via Malta, og mens Adiba og hennes to barn ble innvilget asyl i Norge, ble mannen sendt tilbake til Malta under Dublin-avtalen. (Ut fra fortellingen hennes er det uvisst hvorfor ikke også hun og barna ble ansett som «dublinere».) Siden Adiba kom til Norge, har hennes mann flere ganger kommet etter. Han bodde da ulovlig hos sin familie, og han har flere ganger blitt tvangsreturnert til Malta. Adiba har nå ansatt en advokat. Hun håper fortsatt at hun, så fort hun har blitt bosatt i en kommune, får mulighet til å hente mannen til Norge gjennom familiegjenforening. Adiba har ventet i to år på å bli bosatt. Ettersom hun bor i et mottak som også har en tilrettelagt avdeling, spør vi ganske tidlig etter hennes helsetilstand. Adiba trekker på skuldrene og forteller at hun prøver å holde seg opptatt. Men det er ikke mye å gjøre. Hun får ikke lov til å starte det obligatoriske introduksjonsprogrammet med norskkurs og arbeidstrening. Kommunen der asylmottaket er lokalisert har ikke nok ressurser til også å tilby programmet til mottaksflyktningene. Dermed må Adiba vente til hun er bosatt. Helsa hennes er god. Men hun føler seg svært trist og sliten. Adiba er utmattet av all ventingen. Venting på en kommune, venting på meningsfulle aktiviteter og ikke minst ventingen på at mannen endelig kan gjenforenes med resten av familien.

Også Mounir, en syrisk flyktning, var svært preget av usikkerheten knyttet til familiegjenforeningssaken sin. Da vi møtte Mounir, møtte vi en mann som var svært opprørt, nesten ute av seg. Han viste tegn på høyt stress og stor angst. Mounir hadde kommet til Norge i 2014, og hadde fått innvilget asyl svært raskt. Etter å ha fått innvilget oppholdstillatelse, hadde Mounir søkt om familiegjenforening med sin kone og sine fire barn, som bodde under fattigslige forhold i Tyrkia. Ett av hans barn hadde en kronisk sykdom som ville kreve intensiv, langvarig – og dermed dyr – helseoppfølging. Mounir vurderte sine sjanser for familiegjenforeningen som dårlige. Ikke fordi han ikke hadde fulgt de rette prosedyrene, men fordi han mente at mange kommuner vegret seg for å ta imot flyktninger som åpenbart ville bli en økonomisk byrde.

Bosituasjon

En normalisert bosituasjon – å bo i enebolig eller leilighet – anses som å ha stor betydning for livskvaliteten til asylsøkere og flyktninger. Sentraliserte mottak vurderes generelt som å ha langt dårligere kår for beboere enn desentraliserte mottak (Liden, Seeberg & Engebretsen 2011). Sistnevnte tilrettelegger for en mer «normal» hverdag, der beboere lever integrert i samfunnet (Søholt & Holm 2010). Skillet mellom sentraliserte og desentraliserte mottak er imidlertid flytende, med store variasjoner i hver av disse kategoriene (Weiss 2015). Det mottaket vi besøkte i Nord-Norge falt under kategorien «sentralisert» og besto av en rekke trehus i et avgrenset område. Beboerne bodde i et slags bofellesskap, der et viss antall personer delte kjøkken og bad. I slike tilfeller likner det å bo på sentralisert mottak ganske mye på situasjonen for unge enslige asylsøkere, eller aleneforeldre i desentraliserte mottak. Også disse vil bli plassert i bofellesskap. Hvorvidt personene trives i slike bosituasjoner vil være avhengig av flere faktorer, blant annet av samspillet med de andre medboerne.

Mariyem, en kvinne fra Midtøsten, ble plassert i et bofellesskap da hun måtte bytte mottak sist. Hun bodde sammen med andre enslige mødre fra flere land, og opplevde samlivet med disse som svært utfordrende. Mariyem, som hadde bodd i Norge i mange år, og som først nylig hadde fått opphold på humanitært grunnlag, hadde vært svært aktiv i å skape seg et nettverk i den nye byen. Mariyem hadde også fått seg en norsk kjæreste, som av og til besøkte henne og barna i deres bofellesskap. Noen av de andre kvinnene Mariyem bodde sammen med reagerte veldig sterkt på Mariyems valg av venner, og ikke minst på at hun fikk besøk av sin kjæreste. Mariyem nektet å la andre diktere hvordan hun levde livet sitt, men konflikten eskalerte og Mariyem ble truet av en av sine medboere. Da hun ikke fikk den hjelpen hun trengte fra mottaksledelsen, flyttet Mariyem ut av mottaket og inn på krisesenteret i byen.

Mens Mariyems erfaringer fra bofellesskap var svært negative, og hun i samtalen med oss flere ganger gjentok at hun aldri ville flytte tilbake til mottaket igjen, har Alida svært positive minner fra sin tid i bofellesskap. Hun er fra Eritrea, og hun bodde i et sentralisert mottak i knapt et år. Hun ble plassert i en leilighet med andre eritreiske kvinner. Der oppsto det raskt et nært vennskap mellom kvinnene. De gjorde de fleste fritidsaktivitetene i fellesskap, laget mat sammen og gikk til kirken på søndag. Bofellesskapet ble et sted der Alida kunne dele sorger og gleder og få støtte når dagene ble for vanskelige. Alida, som hadde slektninger i Oslo, valgte likevel å flytte ut etter ett år og finne seg arbeid i Oslo. Her savnet hun venninnene fra mottaket og det fellesskapet hun hadde hatt med dem. Samtidig forteller hun at ved å flytte til Oslo ble det merkbart for henne at hun hadde lagt ned lite energi i å bli integrert i det norske samfunnet. Fellesskapet med de andre eritreiske kvinnene, felles språk og kulturforståelse hadde ført til mindre orientering mot å lære seg norsk og å bli kjent med nordmenn eller mennesker fra andre land.

Andre sentraliserte mottak har mer institusjonspreg. Beboerne her har små rom, som ligger inn mot en lang gang. Bad og kjøkken kan være langt unna, og det er få fellesrom der beboerne kan oppholde seg. Ungene er henvist til å løpe rundt i gangene siden det gjerne blir for trangt på selve rommet, og støynivået blir dermed svært høyt. En slik bosituasjon oppleves av de fleste som svært stressende. Trangboddheten, støynivået og ikke minst stor sannsynlighet for å måtte overvære utkastelser, krangler og noen ganger voldsepisoder mellom beboere, blir beskrevet som svært belastende for både barn og voksne (Winsvold & Engebrigdsen 2010; Søholt et al. 2010). Institusjonspreget gjør det vanskelig å leve et normalt liv, og overgangen til bosettingskommunen oppleves ofte som svært stor.

De fleste flyktningene vi snakket med, bodde i desentraliserte mottak. De disponerte enten en leilighet, eller de delte en flermannsbolig med andre flyktninger eller asylsøkere. En slik boordning anses som best, siden beboerne da bor mest mulig integrert i samfunnet og ikke skiller seg særlig ut fra resten av befolkningen (Søholt et al. 2010). Som vist i tidligere forskningsprosjekter er imidlertid overgangen fra sentraliserte til desentraliserte boformer glidende (Weiss 2015). Hvorvidt boformen oppleves som trygg og i nærheten av et normalt liv, er i stor grad avhengig av kontakten med andre flyktninger og asylsøkere, av sannsynligheten for å overvære politiet som henter familien i nabohuset eller naboleiligheten, og ikke minst av oppfølgingen fra de mottaksansatte (Weiss 2013). Ikke minst er det av betydning at flyktninger slipper å flytte flere ganger. Som vi har vist i tidligere forskningsprosjekter (Weiss 2013), ser vi også i dette prosjektet at hyppig flytting oppleves som svært krevende for mottaksbeboerne. Som nevnt tidligere er mottakssystemet bygget på treårige kontrakter, deretter blir mottak lagt ut på anbud. Vinner ikke mottaket anbudsrunderen, må det legges ned og beboere flyttes til andre steder i landet. Ofte blir informasjon om flytting gitt svært sent og selve flyttingen ikke tilrettelagt. Barna må bytte skole og forlate venner, og barn og voksne

må opparbeide seg nye nettverk i nye omgivelser. Belastningen ved flyttinger er selvsagt størst for den gruppen flyktninger og asylsøkere som er lengeventende i mottak. Noen av respondentene våre har flyttet mellom fire forskjellige mottak. De var slitne av å måtte starte på nytt, og trøtte av å skulle etablere nye nettverk, før de etter en uvisst hvor lang tidsperiode igjen ville flytte – denne gangen forhåpentligvis til en kommune.

Kontakt med mottaksansatte

Som vi har sett i eksemplene med Meriyem og Alida, er gode relasjoner på mottakene svært viktig for trivselen i mottak. Gode relasjoner mellom mottaksansatte og beboere, og beboerne imellom, kan skape trygghet i en ellers usikker hverdag. Spesielt for de beboerne som har ankommet uten sin familie kan slike nære og trygge relasjoner oppleves som en god støtte.

Fatma, som flyttet fra mottak for to år siden, forteller at hun hadde et godt forhold til de mottaksansatte. Hun savner dem fortsatt. Selv om det var vanskelig å leve i mottaket, var det også godt å ha folk rundt seg som hun kunne snakke med. Det virker som den gode kontakten med ansatte hadde vært en svært viktig støtte og oppmuntring for henne. Ved hjelp av disse relasjonene klarte hun å holde motet oppe, og hun forteller at kontakten med de norske ansatte ga henne det framtidsperspektivet hun trengte for å skape seg et liv i dette fremmede landet.

Gode møter kan ha stor betydning for beboernes livskvalitet. Varvin (2012) understreker derfor flere ganger betydningen av gode møter med flyktningene. Møter basert på tillit og varme er en av de viktigste faktorene for å skape motstandsdyktighet blant flyktningene og asylsøkerne, og kan dermed ha stor effekt på flyktingers evne til å tilpasse seg og bli integrert i samfunnet etter at de har flyttet ut av mottaket. Betydningen av slike gode, varme relasjoner ble tydelig for oss da vi besøkte et mottak. Den dagen kom flere asylsøkere tilbake til mottaket etter å ha gjennomført asyLintervjuet. Ved ankomst gikk de fleste rett til resepsjonen, der de ble ønsket velkommen med smil og klemmer av personalet og de andre beboerne. Den varme omgangen mellom både de ansatte og beboerne sto i sterk kontrast til den frustrasjonen, avmakten og sinnet flyktningene og asylsøkerne uttrykte når vi intervjuet dem om deres situasjon i mottaket. I den perioden vi gjennomførte intervjuene i mottak, var det svært mange asylsøkere i mottakene. Likevel var beboerne vi intervjuet stort sett fornøyde med mottaket og svært positive til de ansatte der: «Vi er heldige som kom hit og ikke endte opp i noen av de andre mottakene». Flere ansatte opplevde situasjonen som svært tøff og mente at forholdene til dels var uverdige. Det førte til at de ansatte ble ekstra oppmerksomme på betydningen av å ivareta beboerne på en god måte:

Jeg prøver å være en slags sikkerhet i en veldig usikker hverdag. Jeg prøver å smile til alle, se dem i øynene hver dag for å si «hvor er du». For å se om de er stresset eller om de ikke kunne sove i natt. Jeg prøver å se om følelsene av stress og frustrasjon har blitt uutholdelige. [...] Livet i mottaket bryter ned folk. Et asylmottak er bygget for et opphold på maksimalt 3–6 måneder, ikke lenger.

Tilgang til helsetjenester

Flere av flyktningene vi snakket med var syke og hadde behov legehjelp. De fortalte om vanskeligheter knyttet til tilgang til lege og til å få riktig oppfølging. Noen flyktninger kom til Norge med kroniske sykdommer. Kartlegging av helse og tilgang til adekvat helsehjelp har åpenbart en umiddelbar betydning for livskvalitet. God oppfølging av helse kan dessuten være avgjørende for flyktningers evne til å komme i gang med og nyttiggjøre seg kvalifiseringstiltak.

Som vi har beskrevet innledningsvis, er det store forskjeller i omfang av og kvalitet på helsetilbudet i kommunene. Hvordan helsetjenestene rettet mot asylsøkere og flyktninger er organisert, varierer også sterkt. De fleste mottakene vi besøkte hadde en kommunalt ansatt helsesøster knyttet til seg, og kunne dermed gi beboerne et lavterskel helsetilbud en eller to dager i uken. De fleste slike lavterskeltilbud på mottak blir flittig brukt av beboerne, som får et fast sted å gå til dersom situasjonen oppleves som uholdbar, de trenger helseveiledning eller bare noen å prate med om problemene og hverdagen. Tilstedeværelse av en helsesøster på mottaket avlastet også de andre mottaksansatte. I flere samtaler med mottakspersonalet ble det tydelig at dersom et slikt lavterskeltilbud ikke er til stede, deler beboerne problemene sine med de ansatte. Mens det er de ansattes oppgave å bidra til å løse praktiske utfordringer, har de færreste kompetanse eller nok erfaring til å kunne håndtere problemer knyttet til fysisk eller psykisk helse. Mange av de ansatte vi snakket med opplever det som svært krevende å skulle avgjøre hvor alvorlig tilstanden er og hvilke tiltak som trengs. Som vi også vil vise i flere andre eksempler under, blir mottaksansatte ofte «ufaglærte terapeuter», uten at de har kunnskap om eller teknikker for hvordan vanskelig informasjon skal håndteres. Dersom mottaket har et lavterskeltilbud med hensyn til helse, kan mottaksansatte henvise til kompetent helsepersonell.

Ikke alle mottaksledere ser behovet for et helsetilbud. De ønsket ikke å fokusere på traumer og sårbarhet, siden dette kunne gjøre beboere sykere. Asylsøkerne og flyktningene skulle ikke på forhånd stemples som sårbare ofre, mottaket ønsket heller å fokusere på beboernes ressurser og potensial, og å rette blikket framover. I ett av mottakene vi besøkte var det derfor kommunens smittevernkontor mottaket hadde som nærmeste samarbeidspartner på helsefronten. I etterpåklokskapens lys fortalte mottakslederen

at han i dag nok ville stilt seg mer positivt til et bedre psykososialt tilbud. Han hadde forstått at et godt helsetilbud ikke kunne likestilles med passivering, sykeliggjøring og overdrevent omsorg for beboerne, men heller var noe flere av dem hadde et akutt behov for.

Utfordringer på mottak med tilrettelagt avdeling

Behovet for god oppfølging blir enda viktigere på mottak med tilrettelagt avdeling. Som det blir tydelig i følgende utdrag av en samtale med to ansatte i en slik avdeling, var det ikke nok med god helseoppfølging og -kompetanse på mottaket. God tilrettelegging for beboerne krevde et tett samarbeid mellom mottak, kommune, IMDi og helsevesenet, noe som kunne være vanskelig å få på plass.

Mottaksleder: Vi har jo holdt på med helseproblematikk siden vi starta, men også før. Noen av erfaringene våre er at selv om beboerne våre må gjennom en innledende undersøkelse i transitt, så er det mye som ikke blir oppdaget, selv om det også er en utvidet helseundersøkelse når de flytter til mottaket, så er det mye som ikke blir oppdaget.

Fafo: Fordi de ikke blir spurt eller fordi personene ikke nevner det?

Mottaksleder: Begge deler, jeg tror de blir spurt, men det ene er at ikke alle klarer å ordlegge seg og det andre er at et lengre opphold i et mottak kan være traumatiserende i seg selv. Hvis du går og bærer på noe som ikke blir tatt tak i, samtidig som en lang ventetid skaper usikkerhet, så er ikke dette heldig. Vi er enig om at det er en mangelfull kompetanse generelt innenfor helsevesenet når det gjelder psykisk helse. Vi bekymrer oss ofte til og med for leger som noen ganger legger inn pasienter med tvang i psykiatrien. Vi ser på det fra den andre siden og sier: hva er mulig? Vi hadde én for en tid tilbake som ble innlagt som vi ikke ante om hadde psykiske problemer, og vi mener fortsatt at han ikke har det. Mens andre ganger er terskelen så høy, avhengig av legens erfaring og kompetanse, at vi ikke vet hva vi skal fortelle legen for at de skal tro på at personen er alvorlig syk. Det er store geografiske forskjeller også, fra et helseforetak til et annet. [...] Vi ser også at kompetansespekteret spriker veldig. Det er en bekymring vi har, og så ser vi at mottakene rundt i Norge også er redde: Vi må ikke observere, det har vi ikke kompetanse til, vi har ingen psykolog eller liknende. Derfor lar de ofte være å gjøre observasjoner. Leger i lokalsamfunn har ofte lite erfaring med psykiatri, derfor får man mye uvitenhet knyttet til behandling av folk. Vi har fått inn mange på vår avdeling, gjennom flere år, som aldri har vært under en igangsatt behandling. For noen er det medisinsk, men en person

med en ubehandlet, alvorlig depresjon får ofte slike stempel som «utagerende» og «aggressiv», og så glemmer man at vedkommende er alvorlig depriment. Det har vi dusinvis av eksempler på. Her er det mye mangel på kunnskap.

Samtalen kommer inn på helsetilbudet som gis til beboerne med psykiske utfordringer. Forskningen har vist betydningen av et tidlig behandlingsforløp. I tillegg anmoder helsedirektoratet om at «Personer med psykososiale problemer bør få rask snarlig kartlegging og oppfølging. Ved indikasjoner på alvorlige psykiske helseproblemer bør det henvises til spesialisthelsetjenesten, i tråd med aktuelle retningslinjer» (Helsedirektoratets veileder 7.3.). Ikke desto mindre får de færreste mottaksbeboere – asylsøker eller flyktning – et slikt tilbud (se Varvin 2012). «Det fremheves at det ofte er liten hensikt å iverksette utredning og behandling når situasjonen fremdeles er uavklart og det er uvisst om situasjonen er roten til de psykiske lidelsene» (Rambøll 2016). Mange behandlingssteder ønsker ikke å sette i gang behandling uten sikkerhet for at den kan gjennomføres. Usikkerheten knyttet til venteperioden og lite forutsigbarhet med hensyn til når asylsøkere får oppholdstillatelse og når flyktningene blir bosatt, blir til stort hinder.

Mottaksansatt: Du skal være alvorlig syk for å få noe hjelp mens du bor i et mottak. Nesten annenhver person har en form for posttraumatisk lidelse. Det tas for gitt, han er jo asylsøker. Noen får sovetabletter, men ingen vil sette i gang med samtaleterapi før bolig og alt rundt er på plass. Først da kan man starte med samtaleterapi. De får ikke terapi før de har fått en bolig. Da må du være alvorlig psykotisk eller til fare for andre eller deg selv.

Mottaksleder: Den gruppen kan bli sittende ubehandlet i mange år, utenom det medisinske, fordi man bruker denne begrunnelsen fra psykiatrien om at en oppfølging må være langsiktig. Den psykiateren som vi pleier å ha besøk av sier at det må være en viss sikkerhet for at de skal være i terapi i minst ni måneder. Terapi over 3–4 måneder holder ikke, det kan ikke settes i gang, for så å avsluttes, så derfor iverksetter vi ingen tilbud utover det rent medisinske.

Mye av ansvaret for å ta vare på beboerne blir overlatt til de mottaksansatte.

Mottaksleder: Det er vi som er terapeutene. Det vi gjør i denne perioden, det er litt i strid med slik UDI mener at det skal være. Helsevesenet bare skyver disse tilbake til oss, og sier «nå er disse personene medisinerert». I mange tilfeller er medisineringen god, særlig når det er snakk om å få psykotiske mennesker tilbake til sans og samling, så virker medisinerne godt. Det er ikke ofte samtaleterapi alene klarer dette, det må skje sammen med medisiner. Men så krever disse veldig mye oppfølging i form av samtaler, og det tilbudet eksisterer ikke. Vi gir dem samtaler, men det blir jo mer uformelt. Vi har gjort det i alle år, for vi ser at disse personene får tilbakefall uten

samtaler, da sklir de tilbake igjen etter kort tid. Da er ikke medisineren god nok, ofte må den økes, slik at de går rundt som fullastede apotek fordi de har så mye medisiner med bivirkninger og hele pakka.

Mottaksleder og ansatte på tilrettelagt avdeling vurderte det slik at for deres beboere var det spesielt viktig å ha et så kort opphold som mulig i mottak og å komme seg fortrest mulig til kommunen. Dette både fordi venting og passivitet gjerne forverrer helsetilstanden, og fordi det er først i kommunen at flyktningene kan få det adekvate helsetilbudet de trenger. I tillegg vil faktorer som bolig og introduksjonsordningen virker stabiliserende for disse personene. Deres helseproblemer krever dermed at de får en rask bosetting. Men det er samtidig deres helseproblemer som hindrer dem i å bli bosatt.

Uten å snakke for mye om denne gruppen, men for disse med psykiske lidelser og kanskje psykosomatisk problematikk, de er stebarn og blir behandlet stemoderlig, og de har enda vondere, vil jeg si, av lange opphold i mottak. De er dårligere i stand til å håndtere situasjonen, rett og slett, de er litt som unger som ikke har mulighet til å klare å forstå tidsperspektiv. Hvordan kan de forstå dette med at noen har sagt ja til deg, mens du ikke får dette andre ja fra en kommune? De er kanskje valgt ut, men de sitter og venter i flere år etter utvelgning. (mottaksleder i mottak med tilrettelagt avdeling)

Også ansatte i ordinære mottak peker på behovet for rask bosetting av beboere med helseutfordringer. Selv om noen ansatte etter mange års erfaring har opparbeidet seg god kompetanse innen psykososialt arbeid og mener selv at de kan følge opp beboerne godt, vurderer de tilbudet i mottak som lite adekvat for denne gruppen. De er kritiske til tilbudet beboerne får mens de venter på bosetting, og ikke minst til den lange ventetiden etter at oppholdstillatelse er innvilget – og delvis også etter at IMDi har valgt ut beboerne til bosetting.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi utforsket faktorer knyttet til asylmottaket som hemmer og fremmer integrering. Vi viser at de fleste flyktninger og asylsøkere opplever livet i mottaket som belastende. Mye av tiden tilbringes med å vente, og på ubestemt tid. Det ventes på at asylsøknaden behandles, det ventes på bosetting, og ikke minst på å bli gjenforent med familien. Ventetiden i mottaket er belastende blant annet fordi den oppleves som uforutsigbar, og flyktningene og asylsøkerne opplever å ha lite kontroll og styring over egen hverdag. Mange flyktninger opplever også å bli passivisert, å ikke

ha noe meningsfylt å gjøre. Som vi viser er aktiviteter, både organiserte og ikke organiserte, svært viktige for flyktningers livskvalitet. Alle mottak skal ha et aktivitetstilbud til beboerne, der beboerne har hovedansvaret. Kvaliteten på og hyppigheten av tilbudet varierer sterkt fra mottak til mottak. Sport og hobby, som de fleste fritidsaktivitetene kan omtales som, kan skape sosiale arenaer og være et godt tidsfordriv. Det som derimot mangler i dagens mottakssystem er aktiviteter som er rettet mot kompetanseheving og kvalifisering.

Som vi har beskrevet i kapittelet, er tiden i mottak preget av venting og savn. I samtaler med mottaksansatte vises det at sosiale nettverk og gode relasjoner er vesentlig for beboernes helse og livskvalitet. Å ha familien sin rundt seg kan virke positivt, og noen flyktningfamilier kan leve et nærmest normalt liv, til og med før de blir bosatt i kommunene. Flyktninger og asylsøkere som har ankommet uten nære slektninger kan ha god nytte av kontakt med flyktninger og asylsøkere fra samme opprinnelsesland. Som vi har vist i Alidas eksempel kan et slikt fellesskap bøte på savnet etter familien. Derimot kan for tett og utelukkende kontakt med egne landsmenn forsinke integreringen.

En siste vesentlig faktor er tilgang til helsetjenester, samt god informasjon om hvilke rettigheter man har og hvilket tilbud som finnes. God helsehjelp og et lavterskel, psykososialt tilbud er vesentlig for livskvaliteten til flyktingene og vil kunne fremme deres integreringsevne senere.

5 Oppholdstid og integrering

Flere studier har vist at sysselsettingen blant personer med innvandrerbakgrunn er lavere enn i befolkningen for øvrig, dette gjelder spesielt personer som har kommet til Norge som flyktninger eller gjennom familiejenforening. Yrkesdeltakelsen blant flyktninger varierer betydelig etter landgruppe, kjønn, utdanningsnivå og botid. Noen grupper kommer raskt i arbeid og oppnår sysselsettingsrater på linje med befolkningen uten innvandrerbakgrunn, mens andre grupper har en langsommere integreringsprosess og har vedvarende langt lavere sysselsettingsrater enn i befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Sysselsetting og økonomisk selvstendighet er sentrale mål for den norske integreringspolitikken. Sysselsetting er likevel kun ett av mange mulige mål på integrering. Analysen i dette kapittelet bygger på mål som er lett tilgjengelige i offentlige registre, nemlig sysselsetting og deltakelse i ordinær utdanning. En sentral problemstilling for denne rapporten er om forskjellene i sysselsetting og deltakelse i ordinær utdanning har sammenheng med hvor lenge flyktningene har oppholdt seg i mottak. I dette kapittelet vil vi presentere funnene når det gjelder overgang til arbeid og utdanning for ulike grupper av flyktninger, og betydningen av tid i mottak.

Sysselsetting før og etter bosetting

Det er to ulike tidsperspektiver vi kan anvende for å tilnærme oss spørsmålet om betydningen av oppholdstid i mottak. Det ene tar utgangspunkt i ankomsttidspunkt til Norge (eller i praksis til første asylmottak). Gitt asylsøkeres vansker med å få arbeidstillatelse – og svært begrensede kvalifiseringsmuligheter – er det ikke overraskende at oppholdstid i mottak har en sterkt begrensende direkte effekt på sysselsetting: så lenge flyktningene fortsatt sitter i mottak, er det få som kommer i arbeid. Dette tidsperspektivet sier altså noe rent deskriptivt om sammenhengen mellom oppholdstid og sysselsetting. Det er imidlertid mindre egnet til å si noe om eventuelle negative (eller positive) konsekvenser av lang oppholdstid i mottak for senere arbeidsmarkedsintegrering. For å undersøke dette er det mer hensiktsmessig å ta utgangspunkt i tidspunkt for bosetting, og så sammenlikne sysselsettingsmønstrene til flyktninger med kort og lang oppholdstid i mottak. Vi skal komme tilbake til dette senere i kapittelet.

Det første tidsperspektivet – der vi altså tar utgangspunkt i ankomstår, viser som forventet at sysselsettingen⁹ er lav for flyktninger som fortsatt sitter i mottak og som nylig er bosatt: Flyktninger som kom i 2009 og 2010 og som har sittet 2–4 år i mottak, var i stor grad fortsatt i mottak i 2013, eller hadde nylig startet opp i introduksjonsprogram. Tabell 5.1 viser andel flyktninger som var i arbeid i 2013, etter hvilket år de første gang var i et norsk asylmottak, og hvor lenge de har vært i mottak. Det er for øvrig interessant å merke seg at andelen i arbeid faktisk har en økende tendens for dem i 2009- og 2010-kohortene med svært lang oppholdstid i mottak (mer enn fem år for 2009-kohorten og mer enn tre år for 2010-kohorten). Dette er flyktninger som fortsatt satt i mottak på måletidspunktet i 2013. Dette er en indikasjon på den «positive» effekten av lang oppholdstid: de som har vært lenge i mottak har tilegnet seg språkferdigheter og andre kvalifikasjoner som gjør det lettere å komme i arbeid. Tabellen gir ikke tilsvarende støtte til hypotesen om at lang oppholdstid er ødeleggende for arbeidsmulighetene: Hvis vi ser på 2005-kohorten, er det nesten påfallende små forskjeller i andelen som var i arbeid i 2013 når vi sammenlikner botider fra 18 måneder og oppover. For de senere ankomstkohortene får vi et annet tidsproblem: mange av de som har sittet lenge i mottak hadde ikke rukket å gjennomføre introduksjonsordningen innen 2013, og vi kan derfor ikke tolke lav yrkesdeltakelse hos dem med lang oppholdstid i mottak som et utslag av negative effekter av lang oppholdstid.

Som vi har beskrevet i kapittel 3, er det en klar tendens til positiv seleksjon av flyktninger til bosetting: det går fortore å bosette flyktninger som har kjennetegn som tilsier at de er lette å integrere. For å fjerne noe av denne seleksjonseffekten kontrollerer vi for kjente kjennetegn som det selekteres på, og vi skiller i analysene mellom oppholdstid i mottak før og etter vedtak om opphold. Tid før positivt vedtak er ikke påvirket av bosettingsprosessen (men det kan være andre forhold som skaper systematisk forskjell i behandlingstid mellom grupper, slik som utfordringer med å etablere sikker identitet). Når vi gjør denne øvelsen, finner vi enda mindre sammenheng mellom oppholdstid i mottak og sysselsetting, se tabell 5.2, med unntak av dem med svært lang oppholdstid. Igjen får vi imidlertid et tidsproblem: de som kom i 2005 og hadde sittet fem år i mottak før positivt vedtak, fikk altså vedtak tidligst i 2010, ventet deretter antakelig en stund til før bosetting, og var dermed i introduksjonsprogram på måletidspunktet i 2013.

Disse tabellene gir en første beskrivelse av sammenhengen mellom ankomsttidspunkt, oppholdstid i mottak og sysselsetting. De viser med stor tydelighet at sysselsettingen er svært lav mens flyktningene fortsatt er i mottak, noe som i seg selv representerer et samfunnsøkonomisk tap. For å finne ut av om oppholdstiden også har negative (eller positive) effekter på sikt må vi imidlertid forfølge det andre tidsperspektivet: vi

⁹ Sysselsetting er den registerbaserte sysselsettingen slik den framkommer i Aa-registeret, dvs. personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuken, samt personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon e.l.

må ta utgangspunkt i bosettingstidspunktet. Det må dessuten kontrolleres for en rekke andre forhold som vi vet påvirker overgang til arbeid. Slike analyser er vist i neste avsnitt.

Tabell 5.1 Andel i vårt utvalg som var arbeid i 2013, etter ankomstår og total oppholdstid i mottak. Alder 20–55 år i 2013.

| | 6 mnd | 6-12 mnd | 12-18 mnd | 18-24 mnd | 2-3 år | 3-4 år | 5 år + |
|--------|-------|----------|-----------|-----------|--------|--------|--------|
| 2005 | 51 % | 43 % | 42 % | 38 % | 40 % | 37 % | 37 % |
| 2006 | 44 % | 46 % | 50 % | 38 % | 33 % | 39 % | 20 % |
| 2007 | 46 % | 52 % | 51 % | 52 % | 42 % | 27 % | 20 % |
| 2008 | 38 % | 46 % | 47 % | 40 % | 27 % | 20 % | 15 % |
| 2009 | 41 % | 40 % | 36 % | 28 % | 12 % | 3 % | 9 % |
| 2010 | 35 % | 23 % | 14 % | 7 % | 4 % | 9 % | 16 % |
| Totalt | 41 % | 41 % | 40 % | 32 % | 21 % | 14 % | 17 % |

Tabell 5.2 Andel i vårt utvalg som var i arbeid i 2013, etter ankomstår og oppholdstid i mottak før positivt vedtak. Alder 20–55 år i 2013.

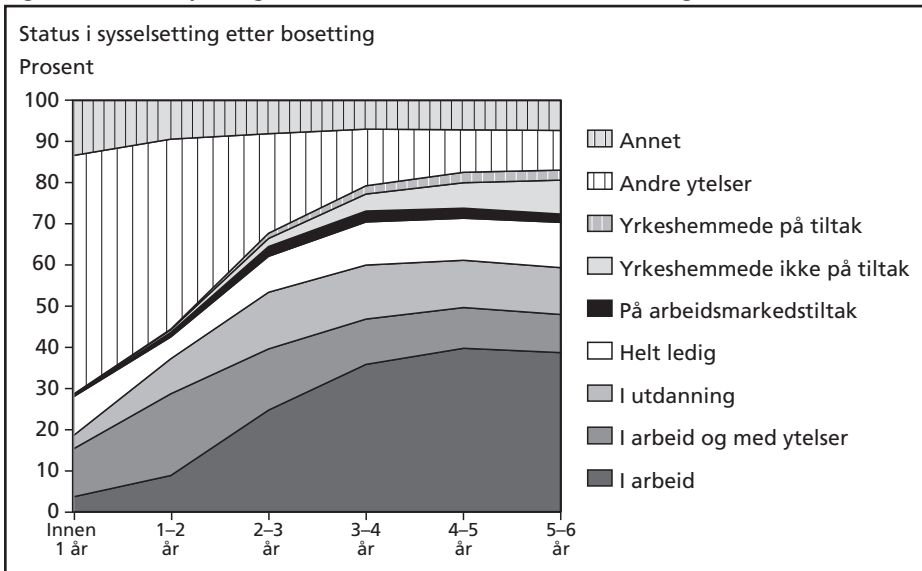
| | 6 mnd | 6-12 mnd | 12-18 mnd | 18-24 mnd | 2-3 år | 3-4 år | 5 år + |
|--------|-------|----------|-----------|-----------|--------|--------|--------|
| 2005 | 44 % | 45 % | 35 % | 37 % | 47 % | 45 % | 34 % |
| 2006 | 42 % | 49 % | 40 % | 38 % | 35 % | 41 % | 19 % |
| 2007 | 49 % | 54 % | 46 % | 42 % | 32 % | 41 % | 23 % |
| 2008 | 45 % | 47 % | 36 % | 28 % | 21 % | 14 % | 17 % |
| 2009 | 41 % | 35 % | 27 % | 16 % | 7 % | 6 % | 8 % |
| 2010 | 24 % | 16 % | 6 % | 5 % | 9 % | 14 % | |
| Totalt | 39 % | 40 % | 30 % | 26 % | 20 % | 16 % | 20 % |

Ventetid i mottak – betydning for integrerbarhet

I dette avsnittet skifter vi fokus fra ankomsttidspunkt til bosettingstidspunkt. Det er godt dokumentert at flyktingers deltakelse i arbeid og utdanning øker de første årene etter bosetting, for deretter å flate ut. Dette mønsteret er tydelig også for den populasjonen som studeres her, se figur 5.1.

Hvilken rolle spiller så flyktingenes tidligere erfaringer med opphold i mottak for hvor raskt overgang til arbeid og utdanning går? I resten av dette kapittelet har vi slått sammen andelen som går over i arbeid eller utdanning i et felles mål på integrering. Dette integreringsmålet dekker åpenbart kun en liten del av det som kan kalles integrering, men for enkelhets skyld bruker vi i den følgende teksten «integrering» og «integreringsgrad» med henvisning til å ha gått over i enten arbeid eller utdanning.

Figur 5.1 Voksne flyktnings hovedaktivitet, etter tid etter bosetting.

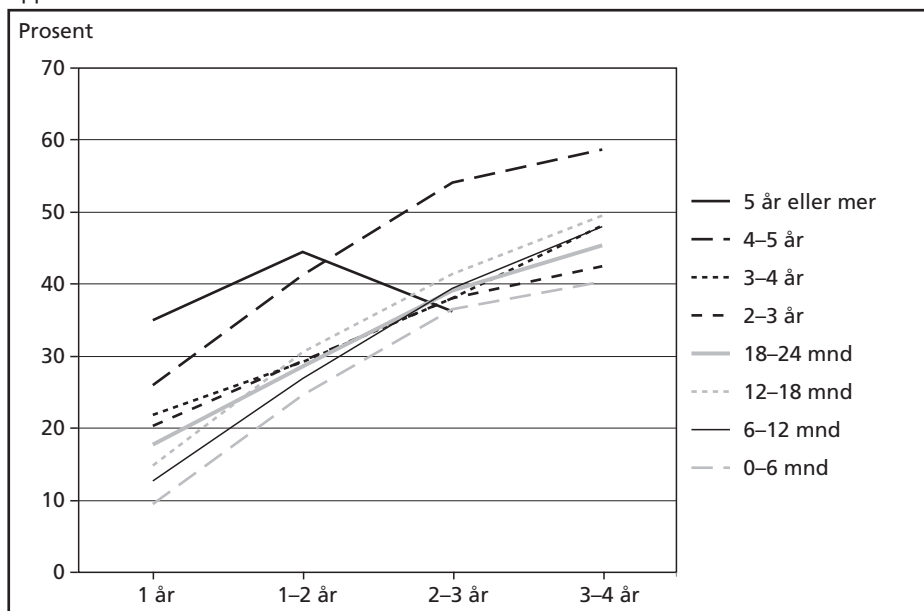


De bivarierte sammenhengene mellom lang botid i mottak og tid før arbeid eller utdanning viser at lang botid i mottak ser ut til å ha en positiv effekt for integreringen den første tiden etter bosetting: De med lengst oppholdstid i mottak har noe høyere integreringsgrad ett og to år etter bosetting, se figur 5.2. For gruppen med 4–5 års oppholdstid ser denne effekten ut til å holde seg fram til det fjerde året etter bosetting, som er den tidsperioden vi har data for. Det første året etter bosetting er integreringsgraden aller høyest for den gruppen som har bodd fem år eller mer i mottak, men i denne gruppen synker sysselsettingen etter to års botid i en kommune. Dette er imidlertid en tallmessig svært liten gruppe i våre data – det er ikke så mange som har bodd fem år eller mer i mottak, og enda færre av disse har rukket å bo mer enn to år i en kommune etter bosetting. Dette er antakelig også en spesielt sammensatt gruppe – en del av de flyktingene som sitter lenge i mottak har betydelige helseproblemer (og hadde det også før de bodde lenge i mottak). Kanskje er dette også en gruppe som har fått særlig god oppfølging de to første årene etter bosetting. Tendensen til fall i sysselsetting og utdanning over tid kan da ha sammenheng med bortfall av den ekstra bistanden etter at introduksjonsprogrammet er over.

Figuren gir klar støtte til hypotesen om at langt opphold i mottak også kan ha positive effekter på integrerbarheten – de første årene etter bosetting er integreringen klart høyest i gruppene med lang oppholdstid i mottak. For gruppen med aller lengst tid i mottak kan det som nevnt se ut til å skje en reduksjon i sysselsetting og utdanning etter relativt kort tid, men gruppen er som sagt liten og selektert. Vi kan ikke ut fra denne figuren konkludere om nedgangen i integreringsgrad over tid for gruppen med

lengst oppholdstid i mottak skyldes negative langtidseffekter av mottaksoppholdet eller helt andre ting. For gruppen med inntil fem års oppholdstid i mottak er det lite som tyder på at lang tid i mottak reduserer integreringstakten etter bosetting. For å si noe om langtidseffektene vil vi imidlertid trenge data over lengre tidsserier enn det vi har hatt tilgang til.

Figur 5.2 Voksne flyktnings deltakelse i arbeid eller utdanning, etter tid etter bosetting og oppholdstid i mottak.



Den tilsynelatende fordelene de med 4-5 års oppholdstid i mottak har i overgang til arbeid og utdanning, må dessuten kontrolleres for mulige bakenforliggende forklaringer. Kan det for eksempel tenkes at dette er en gruppe som domineres av høyt utdannede, eller er det en overvekt av unge menn?

For å kontrollere for betydningen av andre forhold som påvirker overgangen til arbeid og utdanning har vi gjennomført multivariate analyser. Analyseverktøyet som er anvendt gir oss mulighet til å undersøke sannsynligheten for at en flyktning skal være i arbeid eller utdanning på et gitt tidspunkt etter bosetting, kontrollert for andre kjennetegn ved flyktningen som påvirker overgangen til arbeid og utdanning. I datamaterialet har vi informasjon om demografiske kjennetegn ved flyktningene, utdanningsnivå, landbakgrunn, senere deltakelse i introduksjonsprogram og innhold i program.

I disse analysene har vi sett på andelen som er i arbeid eller utdanning 3–4 år etter bosetting. I den samlede analysen – hvor alle familiegrupper er inne samtidig – finner vi ingen effekt av oppholdstid i mottak på senere sysselsetting. For å kontrollere for seleksjon av ulike grupper i bosettingsprosessen har vi skilt mellom botid i mottak før og etter at positivt vedtak er fattet. Den første perioden er ikke påvirket av kommunenes vurderinger av hvem som er lettest å bosette. I den samlede analysen finner vi effekt av oppholdstid hverken før eller etter at vedtak er fattet – de som har sittet lenge i mottak før positivt vedtak har samme sannsynlighet for å være i arbeid 3–4 år etter bosetting som de som har sittet kort tid i mottak, og det samme gjelder for tid i mottak etter at positivt vedtak er fattet. Vi har i kapittel 3 vist at det er en viss seleksjon av de lettest integrerbare til rask bosetting. Når vi her ikke finner noen sammenheng mellom botid og sysselsetting, kan det skyldes at vi i analysen har kontrollert for denne seleksjonen (gjennom utdanning, landbakgrunn, osv).

I disse analysene har vi kontrollert for alder, utdanning, bosituasjon før bosetting, familiesituasjon, kommunestørrelse, beståtte norskprøver, og – i én av analysene – innhold i introduksjonsprogram. Vi finner at alder ved ankomst har stor betydning: de som er unge ved ankomst til Norge har langt større sjanse for å komme i arbeid eller utdanning enn de som er over 40 år ved ankomst. Utdanningsnivå er også viktig, spesielt er det vanskelig å komme i arbeid eller utdanning for de som ikke har noe utdanning ved ankomst til Norge. Vi finner også klare forskjeller mellom landgruppene, og spesielt eritreere skiller seg ut med en høyere integreringsgrad enn andre grupper. I denne samlede analysen finner vi ikke forskjeller i integrering mellom familietyper med og uten barn i Norge, men vi finner at de som har fått barn på familiegjenforening har noe lavere integreringsgrad. Vi skal komme tilbake til separate analyser av ulike familietyper nedenfor.

Tabell 5.3 Resultater av logistisk regresjon. Avhengig variabel: deltakelse i arbeid eller utdanning 3–4 år etter bosetting. Flyktninger ankommet Norge i perioden 2005–2010, og som er over 18 år på måletidspunktet.

| | Sig. | Exp(B) |
|--|------|--------|
| Skjæringspunkt | ,000 | ,150 |
| Kjønn | | |
| Mann | ,000 | 2,112 |
| Landbakgrunn (Versus: Statsløs) | | |
| Afghanistan | ,000 | 2,625 |
| Europa, Russland, Asia | ,004 | 1,307 |
| Midtøsten | ,003 | 1,305 |
| Afrika | ,000 | 2,575 |
| Eritrea | ,000 | 2,810 |
| Somalia | ,065 | 1,199 |

| | | |
|---|------|-------|
| Alder ved ankomst (Versus: Over 40 år) | | |
| Under 16 år | ,000 | 4,304 |
| 16-21 år | ,000 | 2,829 |
| 21-25 år | ,000 | 2,590 |
| 26-30 år | ,000 | 2,311 |
| Utdanning (Versus: Høyere utdanning) | | |
| Ingen utdanning | ,000 | ,536 |
| Barneskole | ,005 | ,788 |
| Ungdomsskole | ,106 | 1,120 |
| Videregående | ,303 | 1,103 |
| Familiesituasjon (Versus: Har ikke barn) | | |
| Alle barn i Norge | ,632 | ,957 |
| Noen barn i Norge | ,305 | 1,120 |
| Ingen barn i Norge | ,257 | 1,094 |
| Tidspunkt for barns ankomst | | |
| Barn kommet til Norge på familiegjenforening | ,000 | ,732 |
| Bosituasjon før bosetting (Versus: Bosatt i annen kommune) | | |
| Privat bolig før bosetting | ,005 | 1,306 |
| Bosatt i samme kommune som siste mottak | ,023 | 1,147 |
| Kommunestørrelse | | |
| Små kommuner | ,855 | ,980 |
| Mellomstore kommuner | ,045 | 1,229 |
| Store kommuner utenom de fire største byene | ,026 | 1,203 |
| Oslo | ,325 | 1,083 |
| Beståtte norskprøver | | |
| Norskprøve 2, enten M eller S | ,000 | 1,552 |
| Norskprøve 2, både M og S | ,000 | 2,354 |
| Norskprøve 3, enten M eller S | ,000 | 2,902 |
| Norskprøve 3, både M og S | ,000 | 3,771 |
| Ventetid i mottak | | |
| Ventetid før vedtak | ,474 | ,969 |
| Ventetid etter vedtak | ,727 | ,973 |
| Typer av kvalifisering i intro | | |
| Arbeidsrettet tiltak | ,001 | 1,198 |
| Samfunnsrettet tiltak | ,000 | ,814 |
| Samfunnskunnskap | ,417 | ,886 |
| Utdanningsrettet tiltak | ,002 | 1,210 |
| Norskopplæring | ,831 | ,970 |

Vi finner at overgangen til arbeid og utdanning er noe større i små og mellomstore kommuner enn i storbyene, og vi finner dessuten store utslag av å ha tatt ulike norskprøver: jo høyere nivå på norskprøvene, jo høyere overgang til arbeid eller utdanning. Vi finner også signifikante utslag av innholdet i introduksjonsprogram: de som har fått arbeids- og utdanningsretta tiltak, har høyere integreringsgrad. Disse funnene skal tolkes med varsomhet, siden det vil være en sterk seleksjon av flyktninger til disse tiltakene: det er særlig de som i utgangspunktet har gode sjanser for å komme i arbeid eller utdanning som får slike tiltak. På den andre siden er det her kontrollert for både utdanning, landbakgrunn og norskprøver, altså bør i hvert fall noe av seleksjonen til tiltak være kontrollert for. Fra de kvalitative intervjuene og tidligere forskning på introduksjonsordningen (Djuve & Kavli 2015) vet vi også at bruken av tiltak varierer mellom kommunene – ikke bare mellom individuelle deltakere. Alt i alt gir disse analysene en viss støtte til hypotesen om at andre forhold enn tiden i mottak har stor betydning for overgangen til arbeid – og at botid i seg selv ser ut til å ha liten betydning for overgangen til arbeid målt fra bosettingstidspunktet.

Menn har altså klart høyere overgang til arbeid og utdanning enn det kvinner har. Fra tidligere forskning vet vi også at familiesituasjon kan ha motsatt betydning for menns og kvinners integrering: mens det å ha barn reduserer kvinners overgang til arbeid og utdanning, ser det ut til å øke menns overgang, se tabell 5.4. For kvinner er det dessuten en fordel å bli bosatt i små kommuner, mens de har svært lav overgang til arbeid og utdanning i Oslo. Det er langt større utslag av landbakgrunn for kvinnelige flyktninger enn for menn: spesielt har eritreiske kvinner og øvrige afrikanske (med unntak av somaliske) kvinner langt høyere overgang til arbeid og utdanning enn det statsløse kvinner har.

Tabell 5.4 Resultater av logistisk regresjon. Avhengig variabel: deltakelse i arbeid eller utdanning 3–4 år etter bosetting. Flyktninger ankommet Norge i perioden 2005–2010, og som er over 18 år på måletidspunktet. Separate kjøringer for menn og kvinner.

| | Alle | Alle unntatt EMA | Kvinner unntatt EMA | Menn unntatt EMA |
|--|----------|------------------|---------------------|------------------|
| Skjæringspunkt | 0.583*** | 0.404*** | 0.524** | 0.685** |
| Menn (Versus: Kvinner) | 2.136*** | 2.075*** | | |
| Nasjonalitet (Versus: Statsløs) | | | | |
| Afghanistan | 2.691*** | 1.761*** | 1.643** | 1.873*** |
| Europa, Russland, Asia | 1.333*** | 1.232** | 1.429* | 1.071 |
| Midtøsten | 1.322*** | 1.294*** | 1.363 | 1.254** |
| Afrika | 2.628*** | 2.514*** | 3.033*** | 2.253*** |
| Eritrea | 2.839*** | 2.780*** | 3.022*** | 2.730*** |
| Somalia | 1.216** | 1.173* | 1.212 | 1.157 |

| | | | | |
|---|----------|----------|----------|----------|
| Alder ved ankomst til Norge (Versus: Under 16 år) | | | | |
| 16-20 år | 1.206** | 1.241* | 1.386* | 1.402** |
| 21-25 år | 0.715*** | 0.951 | 1.04 | 1.103 |
| 26-30 år | 0.656*** | 0.865 | 1.016 | 0.89 |
| 31-40 år | 0.581*** | 0.758** | 0.929 | 0.677** |
| 40+ | 0.253*** | 0.335*** | 0.671** | 0.230*** |
| Utdanningsnivå (Versus: Høyere utdanning) | | | | |
| Ingen utdanning | 0.523*** | 0.535*** | 0.497*** | 0.545*** |
| Barneskole | 0.777*** | 0.803*** | 0.748* | 0.831* |
| Ungdomsskole | 1.132* | 1.101 | 1.123 | 1.062 |
| Videregående | 1.089 | 1.093 | 1.098 | 1.076 |
| Familiesituasjon (Versus: Ingen barn) | | | | |
| Alle barn i Norge | 0.937 | 1 | 0.569*** | 1.583*** |
| Noen barn i Norge | 1.099 | 1.152 | 0.671*** | 1.617*** |
| Ingen barn i Norge | 1.073 | 1.127 | 0.779* | 1.403*** |
| Barn kommet på familie- gjengenforening | 0.729*** | 0.732*** | 0.610*** | 0.814 |
| Bosituasjon før bosetting (Versus: Bosatt i annen kommune) | | | | |
| Privat bolig før bosetting | 1.309*** | 1.267** | 1.327 | 1.215* |
| Bosatt i samme kommune som siste mottak | 1.147** | 1.177*** | 1.041 | 1.311*** |
| Bosettingskommune (Versus: Bergen, Trondheim og Stavanger) | | | | |
| Små kommuner | 1.200* | 1.323*** | 1.307** | 1.393** |
| Mellomstore kommuner | 1.143* | 1.239*** | 1.143 | 1.332*** |
| Store kommuner utenom de fire største byene | 1.044 | 1.168* | 1.004 | 1.292*** |
| Oslo | 0.982 | 1.06 | 0.685** | 1.392** |
| Norsksprøve (Versus: Ingen norsksprøve bestått) | | | | |
| Norsksprøve 2, enten M eller S | 1.480*** | 1.513*** | 1.575*** | 1.424*** |
| Norsksprøve 2, både M og S | 2.251*** | 2.359*** | 2.446*** | 2.332*** |
| Norsksprøve 3, enten M eller S | 2.810*** | 2.809*** | 3.466*** | 2.433*** |
| Norsksprøve 3, både M og S | 3.627*** | 3.748*** | 3.874*** | 3.675*** |
| Ventetid | | | | |
| Ventetid før vedtak | 0.963 | 0.999 | 0.95 | 1.037 |
| Ventetid mellom vedtak og bosetting | 0.973 | 0.937 | 1.183 | 0.842* |
| N | 10465 | 8860 | 3511 | 5349 |

Tabell 5.5 Resultater fra logistisk regresjon. Avhengig variabel: Sysselsatt eller i utdanning 3–4 år etter bosetting. Flyktninger ankommet Norge i perioden 2005–2010.

| | Med barn | Med barn – menn | Med barn – kvinner | Med barn i utlandet | Ingen barn | Ingen barn – menn | Ingen barn – kvinner |
|---|----------|--------------------|-----------------------|------------------------|---------------|----------------------|-------------------------|
| Skjæringspunkt | 0.155*** | 0.228*** | 0.359*** | 0.477** | 0.252*** | 0.316*** | 0.173*** |
| Menn | 2.604*** | | | 1,126 | 1.231*** | | |
| Alder ved ankomst til Norge (Kontrollgruppe: 40+) | | | | | | | |
| Under 16 år | | | | | 4.270*** | 6.219*** | 2.058* |
| 16-21 år | 2.257*** | 4.107*** | 1,192 | 4.888*** | 7.391*** | 9.652*** | 4.298*** |
| 21-25 år | 2.149*** | 4.809*** | 0,976 | 2.725*** | 3.538*** | 4.125*** | 3.137*** |
| 26-30 år | 2.367*** | 3.975*** | 1,214 | 2.990*** | 3.061*** | 3.337*** | 3.177*** |
| 31-40 år | 2.125*** | 3.217*** | 1,159 | 2.248*** | 2.546*** | 2.636*** | 2.438*** |
| Utdanningsnivå (Versus: Høyere utdanning) | | | | | | | |
| Ingen utdanning | 0.627*** | 0,778 | 0.491*** | 0.443*** | 0,858 | 0,715 | 1,394 |
| Barneskole | 1,057 | 1,26 | 0,848 | 0,817 | 0,892 | 0.748* | 1,547 |
| Ungdomsskole | 1.345*** | 1.375*** | 1,227 | 1,225 | 1.611*** | 1.330** | 3.140*** |
| Videregående | 1.317** | 1.379* | 1,199 | 1,46 | 1,23 | 1,051 | 2.380** |
| Bosettingskommune (Versus: Bosatt i annen kommune) | | | | | | | |
| Privat bolig før bosetting | 1,077 | 1,016 | 1,148 | 1.609* | 1.291* | 1,202 | 1.761* |
| Bosatt i samme kommune som siste mottak | 1,125 | 1,221 | 1,024 | 1,015 | 1,126 | 1.223* | 0,959 |
| Bosettingskommune (Versus: Bergen, Trondheim og Stavanger) | | | | | | | |
| Små kommuner | 1.552*** | 1.907*** | 1,279 | 0,731 | 1.336* | 1,212 | 1.703* |
| Mellomstore kommuner | 1.357*** | 1.745*** | 1,046 | 1,232 | 1,046 | 0,946 | 1,34 |
| Store kommuner utenom de fire største byene | 1,094 | 1.474** | 0,789 | 1,066 | 0,951 | 0,872 | 1,201 |
| Oslo | 0,999 | 1.766** | 0.543*** | 0,83 | 0,834 | 0,796 | 0,882 |
| Norskprøve (Versus: Ingen norskprøve bestått) | | | | | | | |
| Norskprøve 2, enten M eller S | 1.415*** | 1.211* | 1.652*** | 2.310*** | 1.502*** | 1.398*** | 1.668** |
| Norskprøve 2, både M og S | 2.115*** | 1.741*** | 2.503*** | 3.072*** | 2.993*** | 3.045*** | 2.734*** |
| Norskprøve 3, enten M eller S | 2.776*** | 2.026*** | 3.582*** | 4.078*** | 3.064*** | 3.135*** | 2.867*** |
| Norskprøve 3, både M og S | 3.784*** | 3.822*** | 3.957*** | 6.971*** | 3.647*** | 3.564*** | 4.175*** |
| Ventetid | | | | | | | |
| Ventetid før vedtak | 0,995 | 1,082 | 0,926 | 0,852 | 0,902 | 0,93 | 0,878 |
| Ventetid mellom vedtak og bosetting | 1,1 | 0,858 | 1,438 | 0.493*** | 1,079 | 1,083 | 1,013 |
| N | 4603 | 2165 | 2438 | 1240 | 4734 | 3659 | 1075 |

Kontroll for familietype i en samlet analyse kan være utilstrekkelig for å undersøke betydningen av familietype. Typisk skjer dette dersom sammenhengene mellom botid og senere integrering går motsatt vei i noen av gruppene. For å undersøke om sammenhengene mellom oppholdstid i mottak og senere integrering kan være ulike i ulike familietyper har vi kjørt separate analyser, se tabell 5.5. Disse analysene gir i hovedsak samme resultater som den samlede analysen, men det framkommer et nytt signifikant funn for den ene familietyper: Voksne som sitter lenge i mottak og har barna sine i utlandet, har en klart lavere overgang til arbeid eller utdanning etter bosetting. Dette kan være et utslag av at de negative psykososiale effektene av å sitte lenge i mottak er sterkest for denne gruppen. Det er imidlertid kun tid *etter* vedtak som slår ut. I den grad bosettingskommunene vegrer seg for å bosette voksne som venter på familiegjening med barn, kan dette funnet altså være et utslag av seleksjon.

Vi har også kjørt separate analyser for landgrupper og kjønn for de største landgruppene. Disse viser at lang oppholdstid i mottak er assosiert med lavere overgang til arbeid og utdanning for somaliske menn som kommer alene, somaliske kvinner og irakiske menn.

De sterke utslagene av alder gir grunn til å undersøke de yngste flyktningene spesielt. Vi har derfor gjort en separat analyse for de som var mellom 16 og 20 år ved ankomst til Norge. Og for denne gruppen finner vi enn klar negativ effekt av lang oppholdstid, se tabell 5.7. Dette kan tyde på at de unge er mindre motstandsdyktige mot de negative effektene av langvarig venting i mottak.

Tabell 5.6 Resultater av logistisk regresjon. Avhengig variabel: deltagelse i arbeid eller utdanning 3–4 år etter bosetting. Flyktninger ankommet Norge i perioden 2005–2010, og som er over 18 år på måletidspunktet. Separate kjøringar etter landgrupper og kjønn

| | Somalia | | | | Afghanistan | | Irak | | |
|---|----------|----------|-----------------------|----------|-------------|----------|----------|----------|----------|
| | Alle | Menn | Menn som kommer alene | Kvinner | Alle | Menn | Alle | Menn | Kvinner |
| Skjæringspunkt | 0.74 | 1.724 | 7.844*** | 0.529 | 2.618* | 3.708 | 0.520* | 1.564 | 0.257* |
| Menn (Versus: Kvinner) | 2.649*** | | | | 2.139*** | | 2.871*** | | |
| Alder ved ankomst til Norge (Versus: Under 16 år) | | | | | | | | | |
| 16-20 år | 0.924 | 0.733 | 0.96 | 1.416 | 1.577** | 1.154 | 1.344 | 1.711 | 1.187 |
| 21-25 år | 0.673 | 0.588 | 0.585 | 0.897 | 1.07 | 1.287 | 0.745 | 1.059 | 0.431 |
| 26-30 år | 0.564** | 0.437** | 0.618 | 0.752 | 1.663 | 1.266 | 0.549** | 0.747 | 0.189*** |
| 31-40 år | 0.563** | 0.341*** | 0.332** | 0.995 | 0.925 | 1.485 | 0.593* | 0.611 | 0.557 |
| 40+ | 0.319*** | 0.195*** | 0.347* | 0.302* | 0.259*** | 0.220** | 0.249*** | 0.212*** | 0.411 |
| Utdanningsnivå (Versus: Høyere utdanning) | | | | | | | | | |
| Ingen utdanning | 0.771 | 0.794 | 0.132*** | 1.247 | 0.58 | 1.467 | 0.454** | 0.435* | 0.51 |
| Barneskole | 1.017 | 1.005 | 0.231** | 1.741 | 0.604 | 1.399 | 0.993 | 0.817 | 1.453 |
| Ungdomsskole | 1.389 | 1.07 | 0.327 | 3.229* | 1.108 | 2.135 | 1.114 | 1.012 | 1.519 |
| Videregående | 2.184* | 2.12 | 0.713 | 3.192 | 1.337 | 1.946 | 0.852 | 0.985 | 0.416 |
| Familiesituasjon (Versus: Ingen barn) | | | | | | | | | |
| Alle barn i Norge | 0.822 | 1.557 | - | 0.411** | 0.425** | 0.606 | 1.576* | 1.638* | 1.479 |
| Noen barn i Norge | 0.993 | 1.593 | - | 0.543* | 0.314** | 0.495 | 2.462*** | 2.557** | 1.849 |
| Ingen barn i Norge | 0.88 | 1.275 | - | 0.447** | 2.057* | 1.529 | 1.23 | 1.532* | 0.552 |
| Barn kommet på familiegjenforening | 0.842 | 1.002 | - | 0.636 | 1.22 | 0.93 | 0.612** | 0.76 | 0.458** |
| Ikke EMA (Versus: EMA) | - | - | - | - | 0.360*** | 0.290*** | - | - | - |
| Bosettingskommune (Versus: Bosatt i annen kommune) | | | | | | | | | |
| Privat bolig før bosetting | 1.189 | 1.163 | 1.138 | 1.28 | 1.057 | 1.697 | 1.403* | 1.204 | 2.434* |
| Bosatt i samme kommune som siste mottak | 1.279* | 1.476** | 1.911** | 1.101 | 1.284 | 1.635* | 1.134 | 1.184 | 0.938 |
| Bosettingskommune (Versus: Bergen, Trondheim og Stavanger) | | | | | | | | | |
| Små kommuner | 1.204 | 1.119 | 0.926 | 1.797 | 1.457 | 1.091 | 1.715* | 1.857 | 2.521 |
| Mellomstore kommuner | 0.979 | 1.161 | 1.009 | 0.864 | 1.295 | 0.937 | 1.272 | 1.171 | 1.67 |
| Store kommuner utenom de fire største byene | 0.854 | 1.06 | 0.875 | 0.741 | 1.148 | 0.89 | 1.025 | 0.915 | 1.388 |
| Oslo | 0.775 | 1.114 | 0.831 | 0.491* | 1.389 | 0.943 | 0.891 | 0.985 | 0.543 |
| Norskprøve (Versus: Ingen norskprøve bestått) | | | | | | | | | |
| Norskprøve 2, enten M eller S | 1.389** | 1.292 | 1.606* | 1.467* | 1.051 | 1.058 | 1.497** | 1.493** | 1.739* |
| Norskprøve 2, både M og S | 1.744*** | 1.651** | 1.916* | 1.818* | 1.221 | 1.402 | 1.962*** | 2.073*** | 2.137* |
| Norskprøve 3, enten M eller S | 3.884*** | 3.991*** | 4.985*** | 3.781*** | 2.720*** | 2.755*** | 2.607*** | 2.298*** | 4.392*** |
| Norskprøve 3, både M og S | 2.908*** | 2.222** | 2.122 | 4.746** | 2.474*** | 2.575** | 3.129*** | 2.808*** | 4.734*** |

| | Eritrea | | | Statløs |
|---|----------|----------|----------|----------|
| | Alle | Menn | Kvinner | |
| Skjæringspunkt | 1.761* | 3.784*** | 0.976 | 0.506* |
| Menn (Versus: Kvinner) | 1.782*** | | | 2.043*** |
| Alder ved ankomst til Norge (Versus: Under 16 år) | | | | |
| 16-20 år | 1.103 | 1.264 | 1.342 | 1.077 |
| 21-25 år | 0.985 | 1.216 | 1.275 | 0.73 |
| 26-30 år | 0.897 | 1.146 | 1.111 | 0.683 |
| 31-40 år | 0.747 | 0.823 | 0.912 | 0.420** |
| 40+ | 0.396*** | 0.222*** | 0.961 | 0.175*** |
| Utdanningsnivå (Versus: Høyere utdanning) | | | | |
| Ingen utdanning | 0.459*** | 0.200*** | 0.984 | 1.299 |
| Barneskole | 0.739 | 0.558** | 1.447 | 0.625* |
| Ungdomsskole | 0.936 | 0.698 | 1.875* | 1.197 |
| Videregående | 0.96 | 0.733 | 1.849* | 0.85 |
| Familiesituasjon (Versus: Ingen barn) | | | | |
| Alle barn i Norge | 0.859 | 2.423* | 0.462*** | 0.879 |
| Noen barn i Norge | 1.097 | 2.976** | 0.536** | 0.823 |
| Ingen barn i Norge | 0.816 | 1.156 | 0.559** | 1.652*** |
| Barn kommet på familiegjenforening | 0.688** | 0.572 | 0.577*** | 1.23 |
| Ikke EMA (Versus: EMA) | - | - | - | - |
| Bosettingskommune (Versus: Bosatt i annen kommune) | | | | |
| Privat bolig før bosetting | 1.454 | 1.125 | 1.995 | 1.028 |
| Bosatt i samme kommune som siste mottak | 1.211 | 1.248 | 1.148 | 1.159 |
| Bosettingskommune (Versus: Bergen, Trondheim og Stavanger) | | | | |
| Små kommuner | 0.863 | 0.754 | 0.959 | 1.26 |
| Mellomstore kommuner | 1.038 | 0.837 | 1.187 | 1.254 |
| Store kommuner utenom de fire største byene | 0.934 | 0.881 | 0.922 | 1.303 |
| Oslo | 0.944 | 0.725 | 1.01 | 1.55 |
| Norskprøve (Versus: Ingen norskprøve bestått) | | | | |
| Norskprøve 2, enten M eller S | 1.889*** | 1.804*** | 1.865*** | 1.411** |
| Norskprøve 2, både M og S | 3.245*** | 2.218*** | 4.367*** | 2.232*** |
| Norskprøve 3, enten M eller S | 3.415*** | 2.366*** | 4.981*** | 2.752*** |
| Norskprøve 3, både M og S | 5.322*** | 4.876*** | 5.203*** | 3.079*** |

Tabell 5.6 forts.

| | Somalia | | | | Afghanistan | | Irak | | |
|--|----------|----------|-----------------------|----------|-------------|----------|----------|----------|----------|
| | Alle | Menn | Menn som kommer alene | Kvinner | Alle | Menn | Alle | Menn | Kvinner |
| Norskprøve (Versus: Ingen norskprøve bestått) | | | | | | | | | |
| Norskprøve 2, enten M eller S | 1.389** | 1.292 | 1.606* | 1.467* | 1.051 | 1.058 | 1.497** | 1.493** | 1.739* |
| Norskprøve 2, både M og S | 1.744*** | 1.651** | 1.916* | 1.818* | 1.221 | 1.402 | 1.962*** | 2.073*** | 2.137* |
| Norskprøve 3, enten M eller S | 3.884*** | 3.991*** | 4.985*** | 3.781*** | 2.720*** | 2.755*** | 2.607*** | 2.298*** | 4.392*** |
| Norskprøve 3, både M og S | 2.908*** | 2.222** | 2.122 | 4.746** | 2.474*** | 2.575** | 3.129*** | 2.808*** | 4.734*** |
| Ventetid | | | | | | | | | |
| Ventetid før vedtak | 0.828* | 0.936 | 0.647** | 0.712** | 1.078 | 1.16 | 0.826 | 0.733** | 1.074 |
| Ventetid mellom vedtak og bosetting | 1.023 | 0.818 | 0.905 | 1.601 | 0.803 | 0.911 | 0.986 | 0.902 | 2.264 |
| N | 1 394 | 764 | 418 | 630 | 1 473 | 1 221 | 1 184 | 837 | 347 |

| | Eritrea | | | Statløs |
|--|----------|----------|----------|----------|
| | Alle | Menn | Kvinner | |
| Norskprøve (Versus: Ingen norskprøve bestått) | | | | |
| Norskprøve 2, enten M eller S | 1.889*** | 1.804*** | 1.865*** | 1.411** |
| Norskprøve 2, både M og S | 3.245*** | 2.218*** | 4.367*** | 2.232*** |
| Norskprøve 3, enten M eller S | 3.415*** | 2.366*** | 4.981*** | 2.752*** |
| Norskprøve 3, både M og S | 5.322*** | 4.876*** | 5.203*** | 3.079*** |
| Ventetid | | | | |
| Ventetid før vedtak | 0.874 | 0.998 | 0.793 | 1.12 |
| Ventetid mellom vedtak og bosetting | 0.891 | 0.653 | 1.206 | 0.919 |
| N | 2 660 | 1 424 | 1 236 | 1 094 |

Tabell 5.7 Resultater av logistisk regresjon. Avhengig variabel: deltakelse i arbeid eller utdanning 3–4 år etter bosetting. Flyktninger ankommet Norge i perioden 2005–2010, som var mellom 16 og 20 år ved ankomst til Norge, og som er over 18 år på måletidspunktet.

| | sig | Exp (B) |
|---|------|---------|
| Skjæringspunkt | ,317 | 2,008 |
| Mann | ,001 | 1,609 |
| Afghanistan | ,000 | 4,727 |
| Europa, Russland, Asia | ,302 | 1,431 |
| Midtøsten | ,174 | 1,587 |
| Afrika | ,002 | 3,452 |
| Eritrea | ,004 | 2,864 |
| Somalia | ,357 | 1,368 |
| Statsløs | . | 1 |
| Ingen utdanning | ,451 | ,705 |
| Barneskole | ,569 | ,785 |
| Ungdomsskole | ,372 | 1,444 |
| Videregående | ,957 | 1,028 |
| Kontrollgruppe: høyere utdanning | . | 1 |
| Alle barn i Norge | ,004 | ,281 |
| Noen barn i Norge | ,081 | ,415 |
| Ingen barn i Norge | ,749 | ,924 |
| Kontrollgruppe: ingen barn | . | 1 |
| Barn kommet på familiegjenforening | ,559 | ,776 |
| Privat bolig før bosetting | ,273 | 1,368 |
| Bosatt i samme kommune som siste mottak | ,586 | 1,100 |
| Ikke bosatt i samme kommune | . | 1 |
| Små kommuner | ,460 | ,797 |
| Mellomstore kommuner | ,170 | ,675 |
| Store kommuner utenom de fire største byene | ,294 | ,781 |
| Oslo | ,098 | ,688 |
| Bergen, Trondheim, Stavanger | . | 1 |
| Norskprøve 2, enten M eller S | ,326 | ,856 |
| Norskprøve 2, både M og S | ,009 | 1,598 |
| Norskprøve 3, enten M eller S | ,001 | 2,130 |
| Norskprøve 3, både M og S | ,000 | 2,919 |
| Ingen norskprøve | . | 1 |
| Ventetid før vedtak | ,048 | ,785 |
| Ventetid etter vedtak | ,247 | ,775 |

Oppsummering og drøfting

Vår studie viser med stor tydelighet de samfunnsøkonomiske belastningene av å ha personer ventende i mottak over flere år. Det har også vært en utbredt oppfatning at lang oppholdstid i mottak virker negativt på senere integrering. Når vi analyserer alle flyktninger under ett, viser de kvantitative analysene ingen effekt av oppholdstid i mottak på overgang til arbeid eller utdanning etter bosetting – med et mulig unntak for oppholdstid etter positivt vedtak for voksne med barn i utlandet. Dette kan som nevnt være et utslag av seleksjon. Når vi splitter opp på undergrupper, finner vi likevel noen negative sammenhenger: unge flyktninger, somaliske kvinner, somaliske menn som kommer alene og irakiske menn som har sittet lenge i mottak har lavere overgang til arbeid og utdanning enn dem i samme grupper som har kortere opphold i mottak. Dette kan altså tyde på at disse gruppene er mindre motstandsdyktige mot de negative effektene av lang oppholdstid i mottak. Sett i lys av hvilken bakgrunn de aktuelle landgruppene har, og de kvalitative funnene knyttet til betydningen av psykisk helse, gir dette grunn til å mistenke at flyktninger med særlige belastninger tar større skade av langt opphold i mottak.

Fraværet av statistisk signifikante sammenhenger når vi studerer alle flyktninger under ett, kan være et resultat av at ulike virkninger utjevner hverandre: det kan hende at det er en positiv korttidseffekt av langt opphold i mottak – de med lang oppholdstid kommer i noen grad raskere i arbeid etter bosetting – og en negativ langtidsvirkning. Det er likevel lettere å påvise den positive korttidsvirkningen enn den negative langtidsvirkningen i våre data. Det er dessuten begrensninger i våre data knyttet til muligheten til å følge flyktningene over tid.

Det kan også tenkes at det er så stor variasjon i hvilken effekt opphold i mottak har på beboerne at det er vanskelig å identifisere dem i en statistisk analyse. Våre kvalitative funn viser at lang ventetid oppleves som en stor belastning for flyktningene. Det er grunn til å tro at lang oppholdstid i mottak har særlig negative effekter for beboere som i utgangspunktet har store psykososiale belastninger. For disse personene kan de negative effektene være overveldende og irreversible, men fordi de tross alt utgjør et lite mindretall, vil ikke dette vises i kvantitative analyser.

Vi finner mange sterke effekter på sysselsetting av kjennetegn ved flyktningene, bosettingskommunene, og deltakelse i ulike former for kvalifisering. Personlige egenskaper og det som skjer i bosettingskommunene etter bosetting ser altså ut til å være langt mer avgjørende for overgangen til arbeid enn lengden på oppholdstid i mottak.

Når våre funn avviker fra den tidligere nevnte studien av Hainmueller et al. (2016), der det ble vist en tydelig effekt av lang ventetid i mottak på senere sysselsetting, kan dette ha mange årsaker. Det er metodiske ulikheter i de to studiene; for eksempel følger Hainmuller et al. flyktningene over en lengre tidsperiode. Det er likevel ikke umiddelbart lett å forstå hvorfor effekten av lang oppholdstid i mottak ikke skulle slå ut før

etter mange år etter bosetting. Det kan også tenkes at det er seleksjonseffekter som ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til i den ene eller i begge studiene. Andre forklaringer på de ulike funnene kan være at det kan være ulikheter i landenes tilbud til flyktningene under og etter bosetting. Norge har for eksempel et omfattende introduksjonsprogram, og det kan tenkes at introduksjonsprogrammet i noen grad nøytraliserer effektene av opphold i mottak. Introduksjonsprogrammet kan faktisk tenkes å nøytralisere både positive og negative effekter av lang oppholdstid: De negative effektene reduseres når flyktningene omsider kommer i et heltidsprogram, og de positive effektene dempes av innelåsningseffekter som følger med introduksjonsprogrammet (altså at de deltar i program i stedet for å være i arbeid).

6 Konklusjon og anbefalinger

I vårt utvalg – det vil si alle flyktninger som kom til et norsk asylmottak i perioden mellom 2005 og 2010, som var bosatt i en kommune innen utgangen av 2015 og som fylte 18 år senest i 2015 – bodde flyktningene i gjennomsnitt 625 dager i mottak. Dette tallet inkluderer tiden før og etter at oppholdstillatelse er innvilget. Etter oppholdstillatelsen ventet flyktningene i gjennomsnitt 205 dager for å bli bosatt i en kommune. Ventetiden varierer sterkt mellom ulike landgrupper. Personer fra Midtøsten, Iran og Etiopia venter lengst samlet sett i mottak. Rapporten viser at ventetiden er lang, også for barnefamilier og enslige mindreårige.

Vårt datagrunnlag viser at det er betydelig forskjell i ventetid avhengig av nasjonalitet. Etter at oppholdstillatelse har blitt innvilget, venter personer fra Etiopia og Somalia lengst – målt ved median. Forskjellene mellom ulike familietyper når det gjelder ventetid før vedtak om opphold, er også store. Familier med barn er den gruppen som venter lengst på vedtak, mens behandlingstiden på vedtak for enslige mindreårige er den korteste. Igjen ser vi at forskjellene endres og delvis jevnes ut etter at oppholdstillatelsen har blitt innvilget. Mens foreldre med barn venter kortest på bosetting i en kommune, er det enslige flyktninger – både voksne og mindreårige – som må vente lengst på å bli tildelt og bosatt i en kommune – fortsatt målt ved median oppholdstid.

En av hovedgrunnene til lang ventetid før oppholdstillatelse er innvilget er problemer knyttet til identitetsavklaring, noe som kan være svært arbeids- og tidskrevende. I tillegg avhenger ventetiden av politiske prioriteringer. Når det gjelder ventetiden etter at oppholdstillatelse er innvilget, framhever kommunene problemer med å finne egnede boliger. Siden enslige mindreårige flyktninger som regel bosettes i bokollektiver, er kommunene i tillegg avhengig av passende konstellasjoner av enslige som kan bosettes sammen. Samtidig finner vi at kjennetegn ved flyktningene også påvirker ventetiden før bosetting, og funnene tyder på at kommunene lettere sier ja til flyktninger som har høy utdanning og er unge.

En gruppe som venter spesielt lenge i mottak er personer med spesielle behov. Trass i at disse skal prioriteres, og trass i at det er stor faglig enighet om at personer med psykiske utfordringer lider mest under en lang ventetid, er de vanskelig å bosette. Manglende ressurser i kommunene, manglende kompetanse i det lokale helseapparatet og mangelfull kommunikasjon mellom kommune, mottak og IMDi, trekkes fram som hovedgrunnene til at personer med spesielle behov er en utfordring i bosettingsarbeidet.

Rapporten viser at mange flyktninger opplever lang ventetid som svært belastende. Også personer uten fysiske eller psykiske helseproblemer kan oppleve ventetiden som krevende. Noen av de forholdene som oppleves som utfordrende er det vanskelig for mottakene og det kommunale hjelpeapparatet å endre på. Dette gjelder for eksempel savn etter og bekymring for familie som er blitt igjen i hjemlandet, og traumer som har blitt påført flyktningene før og under reisen til Norge. Andre forhold er i større grad under mottakenes og kommunenes kontroll – men begrenses av trang økonomi og lokale prioriteringer. Viktige faktorer her er aktivitetstilbud, norskopplæring og tilgang til helsetjenester, men også bosituasjon. Selv om mottaket i liten grad kan gjøre noe med familiesituasjon, bekymring for familie i utlandet eller belastende opplevelser flyktninger har med seg til Norge, kan slike belastninger likevel få større eller mindre konsekvenser avhengig av de forholdene ved mottakslivet som det faktisk er mulig å gjøre noe med. Det er et stort forbedringspotensial i aktivitetstilbudet. Det etterspørres særlig mer kompetanserettete tilbud, flere aktiviteter som oppfattes som meningsfulle, og enklere tilgang til arbeidsmarked, også før oppholdstillatelse er innvilget. Videre framkommer det i våre intervjuer, og i øvrig asylforskning, at adekvat bosituasjon og god kontakt med mottakspersonalet er viktig. Mange beboere i mottak har dessuten betydelige helseutfordringer. Tidlig kartlegging av den helhetlige helsesituasjonen, tilrettelegging og oppfølging av behandlingsforløp og ikke minst tilgang til helsetjenester både i mottak og i kommunene, er av stor betydning her. Grunnleggende for dette er også god informasjon om rettigheter og om tilbudene som finnes for beboere i mottak.

Lang botid i mottak kan ha både positive og negative effekter på overgang til arbeid og utdanning etter bosetting. De som har sittet lenge kan ha fått helseplager som gjør det vanskeligere å bli integrert, og kan ha blitt demotivert som følge av lang passivering. På den andre siden kan de som har sittet lenge ha tilegnet seg kunnskaper som gjør det lettere å komme over i arbeid og utdanning.

De kvantitative analysene viser at for flyktningene samlet sett er det ingen systematisk sammenheng mellom botid i mottak og senere overgang til arbeid og utdanning. Vi har pekt på at dette kan ha sammenheng med at det er både positive og negative effekter av lang oppholdstid: På den ene siden kan lang oppholdstid være belastende og få negative konsekvenser for helse, motivasjon og kompetanse. På den andre siden tilegner flyktningene seg norskerferdigheter og kunnskaper om det norske samfunnet mens de sitter i mottak. Dermed kan de ved bosetting i en kommune ha et forsprang framfor flyktninger som har kort tid i mottak. Våre funn kan tyde på at de to effektene utlikner hverandre. Vi finner imidlertid at for de yngste flyktningene – de som var mellom 16 og 20 år ved ankomst til Norge – er det en klar negativ effekt av lang oppholdstid i mottak: i denne gruppen er det signifikant lavere overgang til arbeid og utdanning blant de som har vært lenge i mottak. Dette kan tyde på at denne gruppen er mindre motstandsdyktig mot de negative effektene av lang oppholdstid. Vi finner også at lang oppholdstid i mottak (før vedtak om opphold) er assosiert med lavere overgang

til arbeid og utdanning for somaliske menn som kommer alene, somaliske kvinner og irakiske menn. Sett i lys av de kvalitative funnene gir dette grunn til å mistenke at dette er grupper som har særlig belastende erfaringer fra før ankomsten til Norge.

Funnene fra den kvalitative og den kvantitative delen av undersøkelsen sett under ett viser at lang oppholdstid i mottak oppleves svært belastende – men at for flertallet finner vi likevel ingen langsiktig negativ effekt av lang oppholdstid i mottak for overgang til arbeid og utdanning. Dette kan ha sammenheng med det som her er omtalt som resiliens – mange flyktninger har stor evne til å komme igjennom vanskelige perioder uten å få varige helseskader. Det kan også ha sammenheng med at det som skjer i kommunene etter bosetting i noen grad kan nøytralisere den vanskelige perioden i mottak – deltakelse i et heltids kvalifiseringsprogram kan bidra til å få passiviserte tidligere mottaksbeboere i gang med meningsfull aktivitet. Og det kan som nevnt ha sammenheng med at lang oppholdstid i mottak også kan bidra til økte norskerdigheter og kunnskaper om det norske arbeidsmarkedet, og at dette veier opp for (noen av) de negative effektene av lang oppholdstid i mottak. For de som blir sittende lenge i mottak er det uansett et positivt funn at lang ventetid ikke nødvendigvis har varige negative konsekvenser. Det betyr ikke at det ikke skal tas på alvor at lang oppholdstid i mottak i seg selv oppleves som svært belastende. I tillegg er lang oppholdstid i mottak åpenbart samfunnsøkonomisk lite lønnsomt.

Anbefalinger

Det er betydelig faglig og politisk oppmerksomhet omkring utfordringene med ventetid i mottak – både før og etter at oppholdstillatelse er innvilget. Det framstår dermed som overflødig å komme med noen generell anbefaling om å redusere ventetid i mottak. Vi vil likevel med utgangspunkt i funnene i denne rapporten peke på to grupper som bør prioriteres i bosettingsarbeidet, og fire forbedringspunkter knyttet til oppholdet i asylmottak. Spesielt for de som blir sittende lenge i mottak er det avgjørende at oppholdet blir minst mulig belastende.

1. Prioriter å redusere oppholdstid for de som er unge ved ankomst: Analysene våre viser at lang ventetid (før vedtak) har negativ effekt for personer som var unge ved ankomst. Raskere bosetting av disse personene kan øke overgangen til arbeid og utdanning etter bosetting i kommunene.
2. Prioriter å redusere oppholdstid for flyktninger med traumer og helseutfordringer: Lang ventetid oppleves svært belastende for flyktninger og asylsøkere med spesielle behov, og her især personer med psykiske lidelser. Det er derfor spesielt viktig at

personer med slike utfordringer kommer raskt til en kommune, der behandling kan igangsettes.

3. Normaliser bosituasjonen: Desentraliserte mottak kan bidra til å normalisere bosituasjonen – samtidig er det glidende overganger mellom sentralisert og desentralisert. Bosituasjonen bør tilrettelegge for sosialisering og mulighet til å delta i samfunnet.
4. Reduser usikkerhet og avmaktsfølelse: God informasjon om asylsøkernes og flyktingenes rettigheter, asylprosesser generelt og den enkeltes individuelle sak, og om bosettingsprosessen, vil kunne bidra til mindre usikkerhet.
5. Flere relevante aktivitetstilbud i mottak, med vekt på kompetanseheving: Aktivitetstilbudet har mye å si for flyktingers og asylsøkeres livskvalitet, og kan ha positiv effekt på senere integrering.
6. Tidlig, systematisk helsekartlegging og tilrettelagt helsetilbud i mottak: den siste stortingsmeldingen har allerede anbefalt tidlig og en mer helhetlig kartlegging av både fysisk og psykisk helse. Vi ønsker her å understreke betydningen av denne kartleggingen og ikke minst vise til betydningen av tidlig oppfølging av slike helseutfordringer. Et lavterskel helsetilbud i alle mottak vil dessuten kunne bidra til større trygghet og raskere kartlegging også av alvorlige helseproblemer.

Referanser

- Agamben, G. (2008). *Midler uten mål. Notater om politikk*. Oslo: Cappelen.
- Alayarian, A. (2007). *Resilience, suffering and creativity*. London: Karnac.
- Bakkeli, V. & Jensen, R. S. (2015). *Samordnet bosetting av flyktninger*. Fafo-rapport 2015:08.
- Bendixen, S., Jacobsen, C. M. & Søvig, K. H., (red.) (2015). *Eksepsjonell velferd? Irregulære migranter i det norske velferdssamfunnet*. Oslo: Gyldendal Juridisk.
- Berg, B. (2012). *Mottakssystemet – historikk og utviklingstrender. Asylsøker i velferdsstatens ventetrom*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, B., Sveaas, N. & Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (2005). *“Det hainnle om å leve -”: tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn IFIM.
- Bevelander, P. (2011). The employment integration of resettled refugees, asylum claimants, and family reunion migrants in Sweden. *Refugee Survey Quarterly*, 30(1), 23–43.
- Bughra, D. & Gupta, S. (red.) (2011). *Migration and mental health*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere: Et integreringspolitisk paradigmeskifte?* Dr.avhandling. Universitetet i Oslo.
- Djuve, A. B. & Grødem, A. S. (2014). *Innvandring og arbeidsmarkedintegrering*. NordMod. Delrapport 11. Fafo-rapport 2014:27.
- Djuve, A. B. & Kvali, H. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26.
- Drangslund, K. A., Dahle, M. & Karlsen, M. A. (2016). *Norskopplæring for personer i asylmottak*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Hainmueller, J., Hangartner, D. & Lawrence, D. (2016). When lives are put on hold: lengthy asylum processes decrease employment among refugees. *Science advances*, 2(8), 1–7.

- Hauser, S. T., Allen, J. P. & Golden, E. (2006). *Out of the woods. Tales of resilient teens*. Cambridge: Harvard University Press.
- Helsedirektoratet (2016). *Veileder for helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente*.
- Keilson, H. & Sarpathie, R. (1979). *Sequentieller Traumatisierung bei Kindern*. Stuttgart: Ferdinand Enke.
- Khosravi, S. (2010). An ethnography of migrant 'illegality' in Sweden: included yet excluded. *Journal of International Political Theory*, 6, 95–116.
- Laban, C. J., Gernaat, H. B., Komproe, I. H., Schreuders, B. A. & de Jong, J. T. (2004). Impact of a long asylum procedure on the prevalence of psychiatric disorders in Iraqi asylum seekers in the Netherlands. *The Journal of Nervous and Mental Disease*, 192(12), 843–851.
- Laban, C. J., Komproe, I. H., Gernaat, H. B. & de Jong, J. T. (2008). The impact of a long asylum procedure on quality of life, disability and physical health in Iraqi asylum seekers in the Netherlands. *Social Psychiatry*, 43, 507–515.
- Lauritsen, K. (2012). Små barn i asylmottak. I M. Valenta & B. Berg (red.), *Asylsøker. I velferdsstatens venterom*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lidén, H., Eide, K., Hilde, K., Nilsen, A.-C. & Wærdahl, R. (2013). *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lidén, H., Seeberg, M. L. & Engebrigtsen, A. (2011). *Medfølgende barn i asylmottak - livssituasjon, mestring, tiltak*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Malkki, L. (1995). Refugees and Exile: From "Refugee Studies" to the National Order of Things. *Annual Reviews of Anthropology*, 24, 495–523.
- Meld. St. 30. (2015-2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2011:10. *I velferdsstatens venterom: Mottakstilbudet for asylsøkere*. Justis- og politidepartementet.
- Rambøll (2016). *Psykososial oppfølging av og helsetjenestetilbud til asylsøkere*. Notat til Helsedirektoratet, juni 2016.
- Sterri, E. B. (2016). *Kapasitet i integreringsapparatet*. Fafo-notat 2016:06.
- Sveaas, N., Vevstad, V. & Brekke, J.-P. (2012). Sårbare asylsøkere i mottak – identifi- sering og oppfølging. I M. Valenta & B. Berg (red.), *Asylsøker. I velferdsstatens venterom*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Søholt, S. & Holm, A. (2010). *Desentralisert asylmottak og bosetting*. NIBR.
- Sønsterudbråten, S. (2010). *Veien videre: Evaluering av kvalifiserings- og opplæringsopplegget som tilbys enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser*. Fafo-rapport 2010:46.
- Thorshaug, K., Paulsen, V., Røe, M. & Berg, B. (2013). *Mot en ny bosettingsmodell? Direkteplassering av enslige mindreårige*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Turner, S. (2015). What is a refugee camp? Explorations of the limits and effects of the camp. *Journal of Refugee Studies*, 29(2), 139–148.
- UDI (2008). Krav til fritidsaktiviteter under opphold på statlig mottak. RS 2008-027.
- UDI (2008). Krav til innkvarteringstilbud I ordinære mottak. RS 2008-031.
- UDI (2010). Krav til oppfølging av beboere på tilrettelagt avdeling. RS 2010-196.
- UDI (2010). Rutiner for bruk av plasser i tilrettelagte avdelinger. IM 2011-020.
- Ungar, M. E. (2012). *The Social Ecology of Resilience. A Handbook of Theory and Practice*. New York: Springer Verlag.
- Valenta, M. (2008). Hindringer for sosial integrering av innvandrere i arbeidslivet. *Søkelys på arbeidslivet*, 3, 355–365.
- Valenta, M., Thorshaug, K., Elvegård, K. & Haugen, G. M. (2011). *Asylsøkeres rett til å ta arbeid. Evaluering av konsekvenser av innstramminger i dokumentasjonskravet*. Policy report, Avdeling for mangfold og inkludering, NTNU Samfunnsforskning.
- Varvin, S. (2012). *Flukt og eksil*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Weiss, N. (2013). *Normalitet i limbo: asylbarn med endelig avslag*. Fafo-rapport 2013:47.
- Weiss, N. (2015). Ønske om å bli som andre barn: Hverdagen til barn med endelig avslag på sin asylsøknad. I S. K. Bendixen, C. M. Jacobsen & K. H. Søvig (red.), *Eksepsjonell velferd? Irregulære migranter i det norske velferdssamfunnet* (224–241). Oslo: Gyldendal Juridiske.
- Øien, C. & Sønsterudbråten, S. (2011). *No way in, no way out? A study of living conditions of irregular migrants in Norway*. Fafo-report 2011:13.

Appendix Intervjuguider

Temaer i samtaler med ansatte i IMDi

Ansatte i IMDi som er direkte involvert i bosettingsarbeidet vil kunne ha viktig informasjon om viktige faktorer som påvirker integreringsprosessen, og kanskje aller viktigst; de vil ha informasjon om hvilke grupper av flyktninger som er vanskelige å bosette. Temaer som tas opp i samtalene:

Bosettingsarbeidet i kommunen

 hvordan foregår denne

 fortellinger av egen praksis

Utvalgsprosessen

 Hvilke grupper flyktninger er foretrukket av kommunene

 Hvilke grupper flyktninger er vanskelig å bosette

 Hvorfor?

Integrasjonsprosessen: (De som drar på årlige kommunebesøk: der behandles problemer og utfordringer)

Faktorer som hindrer/fremmer integrasjonsprosessen

 Hva menes med integrering? (Hvis jeg vil ha spesialkompetanse må jeg spesifisere hvilken deler av integrasjon jeg vil ha).

 Hva bidrar til en vellykket integrasjonsprosess?

 Hva hindrer en slik vellykket integrasjonsprosess?

 Er det spesielle grupper flyktninger som er vanskelig å integrere?

Hvilke grupper synes kommunene er vanskelig å integrere? Hvem vil de ikke ha?

Hvem vil de ha? (EM, somaliere. Ønsker heller kvinner enn menn, ikke eldre, ikke funksjonshemmede)

 Hvorfor?

 Hvilke tiltak bør forbedres/ settes inn? Når i integrasjons-/bosettingsprosessen?

Samarbeid mellom diverse velferdstjenester Dette er veldig relevant å snakke med kommunene om. Her er det stor variasjon!

 Hvilke velferdstjenester er involvert i integrasjonsarbeidet?

 Hvordan koordineres dette?

 Er disse velferdstjenestene tilstrekkelig og godt nok koordinert?

 Er det behov for bedre ressurser / andre tiltak?

Temaer i samtaler med ansatte i kommunene

Bosettingsarbeidet i kommunen

hvordan foregår denne

fortellinger av egen praksis

Utvalgsprosessen

Hvordan fungerer utvalgsprosessen? Hvilke faktorer er viktig her?

Er det noen grupper flyktninger som er lettere å bosette?

Hvorfor?

Hvilke grupper flyktninger er vanskelig å bosette?

Hvorfor?

Integrasjonsprosessen:

Faktorer som hindrer/fremmer integrasjonsprosessen

Hva menes med integrering?

Hva bidrar til en vellykket integrasjonsprosess

Hva hindrer en slik vellykket integrasjonsprosess?

Hvilke tiltak bør forbedres/ settes inn? Når i integrasjons-/bosettingsprosessen?

Samarbeid mellom diverse velferdstjenester:

Hvilke velferdstjenester er involvert i integrasjonsarbeidet?

Hvordan koordineres dette?

Er disse velferdstjenestene tilstrekkelig og godt nok koordinert?

Er det behov for bedre ressurser / andre tiltak?

Intervjuguide med flyktninger som har blitt bosatt

Gjennom narrative livsløpsintervju med flyktningene som har blitt bosatt i de utvalgte kommunene ønsker vi å kartlegge deres individuelle migrasjonshistorier, samt deres opplevelser på mottak før og etter innvilgelsen av oppholdstillatelse. Videre vil vi undersøke deres opplevelse av egen integrering, og hvilke eventuelle utfordringer de har møtt gjennom prosessen. Her vil vi komme inn på flyktningers mestringsstrategier, psykiske helse, sosiale nettverk, grad av integrering, bosituasjon m.m. Opplever flyktningene selv at oppholdet i mottak har vært destruktivt, eller har de kanskje positive erfaringer og tatt til seg kunnskap og relevante kvalifikasjoner? Til sist blir flyktningene bedt om sin subjektive vurdering av tiltak de anser å ha positiv effekt, og deres anbefalinger for hvordan integrering eventuelt kan tilrettelegges bedre.

Migrasjonshistorien

Livet i hjemlandet (familie, utdanning, arbeid, den politiske og økonomiske situasjonen)

Bakomliggende grunner for flukten (opplevelser av krig, fengsel, vold, tortur eller trusler om dette)?

Hvor lenge var du/dere på flukt?

Hvilke andre land reiste du/dere gjennom /levde du på flukt?

Hvordan kom du/dere til Norge?

Når kom du/dere til Norge?

Ankomsten til Norge

Asylsøkerprosessen

Hvor lenge gikk det til du/dere fikk oppholdstillatelse?

Måtte du/dere anke?

Livet i mottaket

Hvilke mottak har du/dere bodd i?

Opplevelsen av å bo i dette/disse mottak?

Hvordan opplevdes venteperioden?

Hvilke aktiviteter hadde du/dere tilgang til?

Tilgang til helsetjeneste?

Tilbakeblikk på denne perioden i ditt liv:

Hvilke positive minner har du fra denne perioden?

Hva var det mest utfordrende i denne perioden?

Kunne ting ha vært bedre? Hvordan?

Konkrete forslag til tiltak som ville gjort livet bedre i asylsøkerprosessen?

(«Den ideelle asylsøkerprosessen»)

Integrasjonsprosessen

Bosettingsprosessen

Hvor lenge tok det fra du/dere fikk oppholdstillatelse til dere ble bosatt i kommunen?

Detaljert beskrivelse av selve bosettelsesprosessen.

Hvilke institusjoner/velferdstjenester var involvert?

Hvordan fungerte kommunikasjonen med disse?

Hvordan opplevdes bosettingsprosessen?

Beskrive den «ideelle bosettelsesprosessen» og så sammenlikne den med egen opplevelse.

Hvilke konkrete tiltak kunne du ønske var på plass?

Introduksjonsprogrammet

Fortelle om denne

Hvilke tilbud fantes, hvilke tilbud ble tatt i mot?

Veien til arbeid (dette refererer tilbake til vedkommenendes arbeid og utdanning i hjemlandet)

Er du/dere i arbeid?

Hvilket arbeid? Tilsvarende dette forventningene dine?

Hva var bra, hva kunne vært bedre?

Beskrive livet i kommunen

Hverdagsbeskrivelser

Forholdet til naboene og sosiale nettverk

Integrasjon av familien (hvis relevant)

Barnas deltakelse i aktiviteter, deres skolegang, eventuelle spesielle behov?

Tilbakeblikk på livet i kommunen så langt:

Hvilke positive minner har du fra denne perioden?

Hva var det mest utfordrende i denne perioden?

Kunne ting ha vært bedre? Hvordan?

Konkrete forslag til tiltak som ville gjort integrasjonen lettere

(«Den ideelle integrasjonen»)

Spesielle behov

Helsesituasjonen (med spesiell fokus på hvordan og om opplevelser fra hjemlandet, flukt og ventetiden har påvirket denne)

(Hvis opplevelse av traumatiske hendelser) hvordan kommer disse til uttrykk?

Har eventuelle symptomer forandret seg etter ankomst til Norge / tildeling av oppholdstillatelse / bosettingen

Er det andre utfordringer i familien?

Hvilket tilbud har du/dere fått underveis?

Er du/dere fornøyd med tilbudet? Forbedringsbehov?

Tanker om sammenhengen mellom tid i mottak og integrasjonsmulighetene

Intervjuguide med flyktninger på mottak

Migrasjonshistorien

Livet i hjemlandet (familie, utdanning, arbeid, den politiske og økonomiske situasjonen)

Bakomliggende grunner for flukten (opplevelser av krig, fengsel, vold, tortur eller trusler om dette)?

Hvor lenge var du/dere på flukt?

Hvilke andre land reiste du/dere gjennom /levde du på flukt?

Hvordan kom du/dere til Norge?

Når kom du/dere til Norge?

Ankomsten til Norge

Asylsøkerprosessen

Hvor lenge gikk det til du/dere fikk oppholdstillatelse?

Måtte du/dere anke?

Livet i mottaket

Hvilke mottak har du/dere bodd i?

Opplevelsen av å bo i dette/disse mottak?

Hvordan opplevdes venteperioden før tildeling av oppholdstillatelse?

Hvilke aktiviteter hadde du/dere tilgang til?

Tilgang til helsetjeneste?

Tildeling av oppholdstillatelsen og venting på å bli bosatt

Opplevelsen av oppholdet på mottak med oppholdstillatelse

Hvilke aktiviteter har du/dere tilbud om?

Hvilke aktiviteter deltar du i?

Tilgang til helsetjeneste?

Tilbakeblikk på denne perioden i ditt liv:

Hvilke positive minner har du fra denne perioden?

Hva var det mest utfordrende i denne perioden?

Kunne ting ha vært bedre? Hvordan?

Konkrete forslag til tiltak som ville gjort livet bedre i asylsøkerprosessen? («Den ideelle asylsøkerprosessen»)

Hvordan har botiden i mottak påvirket din livskvalitet og helse?

Blikk på fremtiden

Hvordan tror du livet dit kommer å bli når du er bosatt i en kommune?

Hva er dine forventninger? Hva håper du på?

Hva trenger du for at du og din familie kan lykkes med å integreres? (Her skal det spørres både etter personlige egenskaper samt strukturelle rammer og tiltak).

Intervjuguide med mottaksansatte

Derom slik informasjon er tilgjengelig, og mottakene fortsatt er i drift, ønsker vi å kontakte mottakene der flyktningene bodde etter de hadde fått oppholdstillatelse men før de ble bosatt i kommunene. Vi vil også intervju mottaksledere, helsepersonell og aktivitetsledere i de utvalgte mottakene, der vi jobber med beboere med oppholdstillatelse som fortsatt bor på mottak.

Kartlegging av de strukturelle rammene rundt flyktningenes opphold på mottak

Botilbud

Desentralisert / sentralisert

Kvalitet på husene

Aktivitetstilbud for alle beboere

Aktivitetstilbud for beboere med oppholdstillatelse

Helsetilbud for beboere (spesielt psykososiale helsetjenester)

Bemanningen på mottaket / arbeidsoppgaver og grad av kontakt med beboere

Har mottaksansatte kontakt med beboere etter de har flyttet fra mottaket?

Botid på mottak og integrering

Hva er de mest belastende faktorene for beboere generelt, og for beboere med oppholdstillatelse især

Hvilke faktorer anser mottaksansatte som spesielt viktig for at beboernes integrasjonsprosess blir vellykket.

Spesielt utsatte grupper?

Er det erfaring/inntrykk at visse grupper av beboere har lettere eller vanskeligere for å bli integrert?

Er det visse grupper av beboere som blir tidlig valgt for bosetting i kommunene/ som vanskelig kan bosettes? Hvorfor?

Hvilke faktorer er nødvendig for å fremme beboernes velferd i mottak og senere i en bosettingsprosess?