



Agderforskning

FoU Rapport  
nr. 1/2010

## Asylmottak og lokalsamfunn



Senter  
FOR ByØkologi

Forfattere:

Kari Anne K. Drangslund

Winfried Ellingsen

Knut Hidle

Marry-Anne Karlsen

Tittel	Asylmottak og lokalsamfunn
Forfattere	Kari Anne Drangslund, Winfried Ellingsen, Knut Hidle, Marry-Anne Karlsen
Rapport	FoU-rapport nr. 1/2010
ISBN-nummer	978-82-7602-133-2
ISSN-nummer	0803-8198
Trykkeri	Kai Hansen Trykkeri, 4626 Kristiansand

#### Bestillingsinformasjon

Utgiver	Agderforskning Gimlemoen 19 N-4630 Kristiansand
Telefon	48 01 05 20
Telefaks	38 14 22 01
E-post	post@agderforskning.no
Hjemmeside	<a href="http://www.agderforskning.no">http://www.agderforskning.no</a>

## Forord

Norske myndigheter har et ansvar for å tilby alle asylsøkere som kommer til Norge en plass i asylmottak mens de venter på svar på sin asylsøknad. Over tid varierer det hvor mange asylsøkere som kommer til Norge. Dette fører også til at det kan bli hyppige opp- og nedbygginger i mottakssystemet. Det har imidlertid vist seg at den manglende kontinuiteten i forholdet mellom asylmottak og lokalsamfunn en slik variasjon kan medføre, også har ført til at kunnskapsgrunnlaget om samspillet mellom mottak og lokalsamfunn har vært redusert. Med FoU-prosjektet *asylmottak og lokalsamfunn* har Utlendingsdirektoratet (UDI) ønsket å få frem kunnskap om hvordan relasjonen i dag fungerer mellom UDI, kommunene, lokalsamfunnet og mottakene, og hvordan denne relasjonen eventuelt kan bli bedre.

På oppdrag fra UDI har Agderforskning AS og Senter for Byøkologi DA i samarbeid gjennomført FoU-prosjektet om asylmottak og lokalsamfunn. Resultatet av analysene foreligger i denne rapporten. Arbeidet ble gjennomført i perioden januar til mai 2010.

I denne perioden har forskerteamet bak rapporten hatt et tett samarbeid med representanter fra UDI, og da særlig rådgiver Berit Øverland. Vi takker for det konstruktive samarbeidet som dette har vært. Vi takker også referansegruppen som ble opprettet i prosjektet for gode innspill og interessante diskusjoner. Vi vil rette en stor takk til alle de menneskene som har stilt opp for oss i intervjuer og samtaler i Casestudiene som er gjennomført, og en stor takk til alle de i kommunene og asylmottakene som har tatt seg tid til å svare på den webbaserede spørreundersøkelsen som ble gjennomført. Uten denne svært store og positive responsen fra alle impliserte parter hadde ikke dette prosjektet vært mulig å gjennomføre på en slik god måte som det er gjort.

Forskerteamet har bestått av Kari Anne Klovholt Drangslund, Senter for Byøkologi, Marry-Anne Karlsen, Senter for Byøkologi, Winfried Ellingsen, Agderforskning og Knut Hidle, Agderforskning. Sistnevnte har vært prosjektleder. Forskerteamet står ansvarlig for det faglige innholdet i denne rapporten. Vi takker for et meget interessant oppdrag.



## Innhold

FORORD.....	3
INNHold .....	5
FIGURLISTE .....	7
SAMMENDRAG .....	10
SUMMARY .....	17
1 INNLEDNING.....	21
1.1 Bakgrunn.....	21
1.2 Tematisk fokus og problemstillinger .....	22
1.3 Asylmottak og dagens forvaltningspraksis .....	24
2 METODE OG FORSKNINGSDESIGN .....	27
2.1 Survey .....	27
2.2 Dybdestudier og strategisk valgte case .....	31
3 NOEN TEORETISKE AVKLARINGER.....	35
3.1 Det åpne stedet.....	35
3.2 Hva er gode relasjoner og god samhandling? .....	36
4 BESKRIVELSE AV KVALITATIVE CASE.....	38
4.1 CASE A .....	38
4.2 CASE B.....	38
4.3 CASE C.....	39
5 ETABLERINGS- OG OPPSTARTSFASEN .....	40
5.1 Survey .....	41
5.2 Case-studier .....	56
5.3 Avslutning og sammenfatning .....	73
6 SAMHANDLING PÅ INSTITUSJONELT NIVÅ I DRIFTSFASEN .....	77
6.1 Survey .....	78
6.2 Case-studier .....	89
6.3 Avslutning og sammenfatning .....	109
7 FORHOLDET MELLOM MOTTAKET OG LOKALSAMFUNNET .....	113
7.1 Survey .....	113
7.2 Case-studier .....	135
7.3 Konklusjoner og avslutning .....	162
8 KONKLUSJONER OG SAMMENFATNINGER.....	166
8.1 Samhandling på institusjonelt nivå .....	167
8.2 Samhandling mellom mottak og nærmiljø/lokalsamfunn .....	169
8.3 Kompetanse .....	171
8.4 Stedskvaliteter – samhandling i det åpne stedet.....	171
8.5 Anbefalinger .....	173
REFERANSER .....	176
VEDLEGG I: SPØRRESKJEMA TIL KOMMUNER.....	179
VEDLEGG II: SPØRRESKJEMA TIL ASYLMOTTAK .....	181

VEDLEGG III: INTERVJUGUIDER.....	198
FOU INFORMASJON.....	215

## Figurliste

Figur 1: Var informasjonen ved etablering tilstrekkelig? (n=82) .....	42
Figur 2: Hvorfor var ikke informasjonen som ble gitt ved etablering tilstrekkelig? (n=47).....	43
Figur 3: Hvordan fikk kommunen første gang informasjon om etablering av mottak i kommunen? (n= 82).....	44
Figur 4: Hva slags kontakt var det mellom kommunen, lokalsamfunnet og driftsoperatør i forkant av etablering? (N= 150).....	46
Figur 5: Hvilke tiltak gjennomførte kommunen for å informere lokalsamfunnet ved etablering av mottaket? (n=247).....	47
Figur 6: Hvilke tiltak ble iverksatt av mottakene for å skape aksept i lokalsamfunnet i etablerings- og oppstartsfasen? (n=387) .....	48
Figur 7: Har etableringen av mottak i kommunen fått positiv eller negativ respons fra lokale media? (n=81/102 kommune/mottak) .....	49
Figur 8: Har etableringen av mottak i kommunen fått positiv eller negativ respons fra naboer/nærmiljø? (n=82/100, kommuner/mottak) .....	51
Figur 9: Har etableringen av mottak i kommunen fått positiv eller negativ respons fra lokalt næringsliv? (n=80/100, kommuner/mottak).....	52
Figur 10: Har etableringen av mottak i kommunen fått positiv eller negativ respons fra kommuneadministrasjonen? (n=81/98, kommuner/mottak) .....	53
Figur 11: Har etableringen av mottak i kommunen fått positiv eller negativ respons fra politisk nivå i kommunen? (n=82/99, kommuner/mottak).....	54
Figur 12: Har etableringen av mottak i kommunen fått positiv eller negativ respons fra frivillige lag og foreninger? (n=81, kommune).....	55
Figur 13: Helt generelt, hvordan synes du samhandlingen mellom mottaket og kommunen fungerer? (Prosent, n=80/101) .....	79
Figur 14: På hvilke arenaer foregår samhandlingen mellom mottaket og kommunen? (Prosent, n=142/261).....	80
Figur 15: Hvordan er kommunens arbeid ovenfor mottaket og mottaksbeboerne organisert internt? (n=120).....	81
Figur 16: Mangelfull kunnskap hos mottaksansatte om lokale forhold. (n=82) .....	82
Figur 17: Mangelfull koordinering internt i kommunen mellom ulike sektorer/instanser som arbeider ovenfor beboere/mottaket. (n=82).....	83
Figur 18: Det er mangelfulle samarbeidsrutiner mellom mottaket og kommunen. (n=79) .....	84
Figur 19: Mottakets beliggenhet i kommunen vanskeliggjør kontakt mellom mottaket og de kommunale servicefunksjonene. (n=78) .....	85
Figur 20: Manglende tilgang på kvalifisert tolk. (n=82).....	86
Figur 21: Mangelfull informasjon fra mottaket. (n=78) .....	86

Figur 22: Kommunens ressurser er ikke tilstrekkelig til å gi beboere et tilfredstillende tjenestetilbud. (n=82).....	87
Figur 23: Hva kan skape barrierer for et velfungerende samarbeid mellom mottak og kommune? (n=280).....	88
Figur 24: Ordinære mottak – bredt spekter av oppgaver lokalt. ....	99
Figur 25: Hvordan vil du karakterisere forholdet mellom lokalsamfunnet som helhet og asylmottaket i dag? (Prosent, n=79/101) .....	114
Figur 26: Hvordan har forholdet til lokalsamfunnet totalt sett utviklet seg over tid etter opprettelsen av mottaket? (Prosent, n=80/102) .....	115
Figur 27: Mottaket har bidratt til flere arbeidsplasser (n=84).....	116
Figur 28: Mottaket har bidratt til økte inntekter for det lokale næringslivet (n=83). ....	116
Figur 29: Mottaket har bidratt til mer rasisme og konflikt i lokalsamfunnet (n=84). ....	117
Figur 30: Mottaket har bidratt til mer kriminalitet og utrygghet (n=83) ....	118
Figur 31: Mottaket har vært en positiv ressurs i det lokale kulturlivet. (n=80) .....	118
Figur 32: Mottaket har bidratt til økt kompetanse i det kommunale apparatet. (n=82) .....	119
Figur 33: Mottaket spiller en perifer rolle i kommunen, og er i liten grad gjenstand for diskusjon. (n=82) .....	120
Figur 34: Mottaket har hatt en aktiv rolle som initiativtaker til ulike typer kulturarrangementer (Prosent, n=77/99).....	121
Figur 35: Beboere har deltatt på det lokale arbeidsmarkedet (Prosent, n=78/94).....	121
Figur 36: Det er blitt etablert gode samhandlingsrutiner mellom mottaket og kommunene. (Prosent, n=77/98).....	122
Figur 37: Mottaket har informert godt i lokalsamfunnet gjennom oppslag i lokalmedia og/eller andre fora (Prosent, n=76/95). ....	123
Figur 38: Gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere har vært en faktor som har gjort kontakt mellom beboere og lokalbefolkning lettere (Prosent, n=77/95).....	123
Figur 39: Det lokale foreningslivet og mottaket samhandler. (Prosent, n=76/95).....	124
Figur 40: Mottaket har gitt arbeidsplasser i kommunen. (Prosent, n=76/97) .....	125
Figur 41: Hva er de største utfordringene for å skape et godt forhold mellom lokalsamfunnet og asylmottaket? (Kommuner) (n=159).....	126
Figur 42: Mottakets beliggenhet i kommunen vanskeliggjør kontakt mellom lokalsamfunnet og asylmottaket. (n=100).....	127
Figur 43: Mangel på lokale møtesteder vanskeliggjør kontakt mellom beboere og lokalbefolkning. (n=98).....	128



Figur 44: Lokal skepsis. (n=95).....	129
Figur 45: Negativ dekning av mottaket i lokale media. (n=94).....	129
Figur 46: Negative enkelthendelser som knyttes til mottaket(n=94). ....	130
Figur 47: Asylmottaket ligger for tett på boligområder (n=95). ....	131
Figur 48: Viktige lokale samarbeidsaktører for mottakene (n=872).....	132
Figur 49: I hvilken grad er det kontakt mellom beboere og lokalbefolkning? (n=93, 98, 94). ....	133
Figur 50: Arenaer hvor det er kontakt mellom beboere og lokalbefolkning (n=486). ....	134
Figur 51: Tiltak for å skape kontakt mellom beboere og lokalbefolkning (n=428). ....	135

## Sammendrag

Det empiriske grunnlaget for denne rapporten baserer seg på en spørreundersøkelse gjennomført blant alle kommuner med asylmottak i Norge og blant alle asylmottak i Norge. I tillegg er det gjennomført tre Casestudier i tre forskjellige kommuner, og som danner det kvalitative datagrunnlaget i undersøkelsene. Den overordnede hensikten med rapporten er å beskrive, analysere og komme med innspill til hvordan forholdet mellom asylmottak og lokalsamfunn fungerer og eventuelt kan bli bedre. Rapporten beskriver og analyserer 1) samhandling på et overordnet institusjonelt nivå mellom UDI, driftsoperatør og kommune, og 2) samhandling lokalt mellom asylmottak, kommune, det sivile liv, grupper og individer. I tillegg diskuterer rapporten hva slags type kompetanse det er viktig å legge til grunn i et lokalsamfunnsarbeid.

### Samhandling på institusjonelt nivå

Det generelle bildet som tegner seg av samhandlingen på institusjonelt nivå mellom mottak og kommune, er at samhandlingen fungerer godt. Dette er en samhandling som er formell, men det er et betydelig islett av uformelle relasjoner som også er viktige. Til tross for det positive bildet som tegner seg viser undersøkelsene at det også er mange barrierer for samhandling. Av kommunene knyttes disse til følgende:

- Mangelfull kunnskap om lokale forhold blant mottaksansatte.
- Mangel på tolk.
- Manglende koordinering internt i kommunen mellom ulike sektorer.
- Mangelfulle samarbeidsrutiner mellom kommune og mottak.

Mottakene på sin side knytter barrierer for samhandling først og fremst til følgende forhold:

- Mangelfull koordinering internt i kommunen.
- Mangel på samarbeidsfora.
- Manglende kommunale ressurser.

Rapporten viser videre at informasjon mellom de ulike institusjonelle nivåene er viktig for at samhandlingen skal kunne styrkes. Spørreundersøkelsen viser at 57 prosent av kommunene oppgir at informasjonen de fikk ved etablering av mottak var tilstrekkelig. Informasjonen som gis ved etablering av mottak er et tilbakevendende tema i rapporten. Enkelte kommuner mener at informasjon om etablering burde vært gitt tidligere. Gitt anbudssystemet og usikkerheten rundt kapasitetsbehov knyttet til hvor mange asylsøkere som til enhver tid kommer

til Norge, så kan vi ikke se at det ligger et særlig forbedringspotensial her. I dag er rutinene slik at driftsoperatør (DRO) skal informere kommunen før de legger inn et anbud til UDI om drift av mottak. Før dette er det ikke mulig å informere fordi kapasitetsbehovet ikke er kjent, og det er heller ikke kjent hvilke operatører som vil legge inn anbud. Etter at en slik anbudsrunde er gjennomført foretas det en helhetsvurdering av tilbudet hvor blant annet samarbeid med kommunen inngår sammen med pris, beliggenhet og tilbudet til beboerne. Det er imidlertid en særlig utfordring i oppstartsfasen og når ankomstene av asylsøkere er store, å kunne gi tilstrekkelig og god informasjon til impliserte parter. UDI sitt primære mål er å sørge for at de som kommer får et tilbud om sted å bo, og da kan det være behov for å jobbe med korte tidsfrister.

God informasjon er likevel særlig viktig i oppstartsfasen viser rapporten, og denne informasjonen kan godt være i formaliserte rutiner i denne fasen. Her siktes det til all informasjon mellom de ulike institusjonelle nivåene, og særlig mellom mottak og kommune. Det viser seg at det er en diskrepans i forventninger mellom UDI og lokalsamfunnet når det gjelder spørsmål om hva som er relevant informasjon. Dette kan være en kilde til støy i samhandlingen mellom forvaltningsnivåene som også kan påvirke lokalsamfunnets forhold til mottaket og myndigheter. Selv der konfliktnivået har vært relativt stort har folkemøter vist seg å være en viktig informasjonskanal, og som en viktig møteplass mellom mottaksledelse og lokalsamfunn. UDI deltar med informasjon om nasjonalitetsgrupper etc. på slike folkemøter.

Det er en rekke forhold som kan skape støy i samhandlingen på institusjonelt nivå. I etableringsfasen kan dette knyttes til at nyopprettede mottak ikke godkjennes av kommunale helsemyndigheter, og må stenges. Også forhold som går på om hvorvidt mottak skal defineres som bolig eller institusjon kan skape støy i samhandlingen mellom kommune og mottak på institusjonelt nivå.

I de fleste kommunene er mottaksarbeidet organisert etter sektoransvarsprinsippet, men i mange kommuner er arbeidet også sektorovergripende. Der det er sektorovergripende samhandling viser det seg at tverrsektorielle samhandlingsmøter er særlig viktige i oppstartsfasen. Det ser ut til at dette er en arena for læring og brobygging mellom ulike aktører med ulik erfaringsbakgrunn og roller, men som alle på en eller annen måte vil ha med mottakene å gjøre. På slike møter får mottaket enkelt kunnskap om hvordan det kommunale apparatet og den kommunale organiseringen

fungerer. Disse møtene er også en anledning til å få avklart spørsmål på en effektiv måte. Dette gjelder både i oppstartsfasen og i driftsfasen.

I driftsfasen er samarbeidsmøter mellom mottak og sektormyndigheter en svært viktig arena for samhandling mellom mottak og kommune. Denne arenaen vektlegger kommunene særlig sterkt. Organisering av mottaksarbeidet i kommunene etter sektoransvar kan imidlertid representere en barriere for samhandling mellom mottak og kommune dersom dette arbeidet ikke koordineres internt i kommunen. Undersøkelsene viser også at det kan være strid internt i kommunene om hvilke ansvar som tilfaller hver enkelt etat, og hvilke rettigheter asylsøkere har krav på. En tydeliggjøring av rettigheter og ansvarsforhold vil kunne lette samhandlingen både internt i kommunene, men også mellom kommune og mottak. Disse forholdene er særlig samhandling knyttet til omsorg og de kommunale helsetjenestene. Helsepersonell stasjonert på mottakene synes å lette samhandlingen, men det kan oppstå strid om hvem som skal betale en slik stilling.

#### **Samhandling mellom mottak og nærmiljø/lokalsamfunn**

Lik det generelle bildet som tegner seg av samhandlingen på institusjonelt nivå, så er det også et generelt sett positivt bilde som tegner seg av samhandlingen mellom mottak og lokalsamfunn/nærmiljø. Godt over halvparten av mottakene og 60 prosent av kommunene mener samhandlingen mellom mottak og lokalsamfunn/nærmiljø er bra. Nærmere 40 prosent av mottakene karakteriserer relasjonen som ”svært bra”, mens 25 prosent av kommunene gjør det samme. Et flertall av kommunene og mottakene mener i tillegg at forholdet mellom mottak og omgivelser har utviklet seg positivt etter at mottaket ble etablert.

Det kan likevel identifiseres utfordringer og forbedringspotensial i relasjonen mellom mottak og lokalsamfunnet. Mangel på møteplasser, noe kulturelle aktiviteter og arrangementer kan representere, er et eksempel på slike utfordringer. Her snakker vi særlig om de uformelle og uforpliktende arenaene som vurderes som spesielt viktige for å skape den første kontakten mellom beboere på asylmottak og lokalbefolkningen ellers. Biblioteker er en slik arena, men også kulturarrangementer. Kulturarrangementer ser dessuten også ut til å kunne være anledninger for mottaket til å profilere seg positivt i et lokalmiljø. Der mottakene er aktive til å skape slike arrangementer viser det seg imidlertid at det kan skorte på profileringen. Her ligger det antakelig et forbedringspotensial.

Mange mottak opplever at negative enkelthendelser knyttet til mottaket kan skape et dårligere forhold mellom mottak og lokalsamfunnet. Det er viktig at

slike enkelthendelser håndteres raskt, og at mottaksledelsen generelt sett er utadrettet, særlig i slike saker.

Rapporten viser at mangelfull kunnskap om lokale forhold blant mottaksansatte kan være en barriere for gode relasjoner mellom mottak og kommune. Også i lokalsamfunnsarbeidet er slik kunnskap viktig. Det er derfor viktig at mottaksansatte, om de ikke allerede har det, raskt får lokale nettverk. Her kan kommunene være en viktig aktør i å bidra og sette mottaksansatte i kontakt med lokale aktører. Slike nettverk kan brukes aktivt til å iverksette tiltak og på annen måte skape initiativ. Det lokale foreningsliv og lokale ildsjeler og enkeltpersoner er det viktig inngår i slike lokale nettverk. Foreningslivet står i en særstilling hva gjelder det å skape kontakt og gode relasjoner mellom lokalsamfunn og mottak. Mottaket må imidlertid spille rollen som tilrettelegger, og særlig det å gi informasjon til beboere om ulike aktiviteter og tilbud som foregår. Om mottaket ikke fungerer tilfredsstillende som tilrettelegger, så kan dette være en barriere for en god relasjon mellom mottak og lokalsamfunn. Det kan tyde på at en slik tilrettelegger rolle i dag i for stor grad avhenger av de ansattes holdning og vilje til å ta denne, siden en slik rolle vanligvis ikke er definert inn under mottakenes kjernevirksomhet.

Den gode relasjonen mellom mottak og lokalsamfunn er ikke bare avhengig av mottaksansattes ekstra innsats, men også av nøkkelaktører i lokalsamfunnet som engasjerer seg. Dette fåtallet av nøkkelaktører har i flere tilfeller dannet viktige nettverk og fora der samhandling ovenfor mottaket skjer. Slike fora kan ta opp, koordinere og informere omkring viktige saker og enkelthendelser, som for eksempel om utsendelser, eller de kan fungere i erfaringsutvekslingen mellom involverte formelle og uformelle aktører.

### **Kompetanse**

God samhandling krever kompetanse. I rapporten påpekes det at kompetanse og kunnskap om lokale forhold blant mottaksansatte er viktig. I tillegg viser rapporten at kompetanse i mediehåndtering og på nettverksbygging er av stor betydning. Kompetanse på mediehåndtering er viktig fordi media spiller en betydelig rolle for hvordan relasjonen mellom mottak og lokalsamfunn skal få utvikle seg. Dette gjelder både i oppstartsfasen og i driftsfasen. Undersøkelsene viser imidlertid at både kommunene og mottakene opplever responsen fra lokale media som god.

Videre er kompetanse på nettverksbygging av stor betydning fordi en rekke lokale aktører, enkeltpersoner og ildsjeler kan utgjøre en betydelig ressurs for mottakene. Det er derfor viktig at særlig mottakslederne har en proaktiv

holdning til nærmiljøet, for slik å få oversikt over lokale nøkkelaktører. At aktører i nærmiljøet opplever at det er en lav terskel for kontakt synes også viktig for at mottaksleder raskt skal kunne gripe inn og håndtere negative episoder.

### Anbefalinger

De funn og analyser i denne rapporten vil kunne ha betydning for forvaltningspraksis knyttet til asylmottak og for drift av asylmottak. Med bakgrunn i analysene er det derfor satt opp anbefalinger, hvilken hensikt disse har og hvilken eller hvilke aktører som er adressat for disse. Anbefalingene står i tabellen under. Dette er anbefalinger som har til hensikt å forbedre eller supplere gjeldende forvaltningspraksis.

Anbefaling	Hensikt	Adressat
<i>Etableringsfasen:</i>		
Følge opp driftsoperatør sitt ansvar om å varsle kommunen	Sikre at informasjon til kommunene blir gitt	UDI
Kvalitetssikring av informasjon til kommunene og formalisere rutiner for informasjonsflyt	Forbedre informasjonen til kommunene, og sikre at alle driftsoperatørene ha høy kvalitet på den informasjonen som gis.	UDI og driftsoperatør
Informasjon til kommunene om de praktiske sidene ved etablering av mottak	Gjøre kommunene mer forberedt på hva som kreves av dem ved etablering av mottak.	UDI og driftsoperatør
Følge opp driftsoperatør sitt ansvar for å sende inn melding til kommunale helsemyndigheter.	For å hindre at opprettede mottak ikke godkjennes av kommunale helsemyndigheter.	UDI og driftsoperatør
Klargjøre asylmottaks stilling i plan- og bygningsloven. Skal det behandles som institusjon eller bolig?	For å unngå tvil og unødig støy rundt spørsmål knyttet til bruksendring ved etablering	UDI
Gjennomføre tverrsektorielle samhandlingsmøter i kommunen hvor mottaksledelsen deltar	For å gi mottaket kunnskap om og kontakt med kommunale samarbeidspartnere. Gi en felles forståelse av målsettinger og verdier i det kommunale arbeidet ovenfor asylsøkere.	Kommunene og driftsoperatør
Erfaringsoverføring mellom kommuner med mottak og	Forbedring av kunnskap og læring	Kommunene, UDI og

kommuner som akkurat har fått mottak.		driftsoperatører
Arrangere folkemøte	For å informere i lokalsamfunnet	UDI og driftsoperatør
Kompetanse i mediehandtering	For at mottakene aktivt kan bruke lokale media i arbeidet ovenfor lokalsamfunnet	Driftsoperatør i samarbeid med UDI
Kompetanse i nettverksbygging	Bygge og bruke nettverk aktivt i arbeidet ovenfor lokalsamfunnet	Driftsoperatør i samarbeid med UDI
<b>Driftsfasen:</b>		
Styrking av lokalkunnskap blant mottaksansatte	Styrke samhandlingen mellom mottak og lokalsamfunn	Driftsoperatør
Styrke den tverrsektorielle samhandlingen i kommunene	For å lette samarbeidet mellom kommune og mottak, og for å bedre koordineringen innad i kommunene.	Kommunene
Tydeliggjøring av regelverk og asylsøkeres rettigheter og ansvarsforhold	For å lette samhandlingen internt i kommunene, og forbedre samhandlingen mellom ulike institusjonelle nivå.	UDI
Konkretisering av lokalsamfunnsarbeid i rammebetingelsene for mottak	For unngå krysspress og store forskjeller i praksis mellom mottak	UDI
Helsepersonell stasjonert på mottak	For å lette samhandlingen mellom helse og omsorg	Kommune, driftsoperatør og UDI
<b>Forholdet mellom mottak og lokalsamfunnet:</b>		
En sterkere satsing på kulturelle aktiviteter	Som uforpliktende møteplass mellom mottaksbeboere og lokalsamfunn ellers. Viktige arenaer for mottaket til å profilere seg positivt.	Driftsoperatør og kommunene
Bedring av informasjon og profilering av kulturarrangementer	Gjøre mottakets arbeid mer kjent og tilgjengelig	Driftsoperatør
Et mer aktivt informasjonsarbeid, særlig gjennom lokalt media og foreningsliv, samt drive en aktiv utadrettet profil	For å bedre forholdet mellom lokalsamfunn og mottak, og å tydeliggjøre mottakets rolle lokalt.	Driftsoperatør
Styrking av den generelle	For å bedre forholdet mellom	Driftsoperatør

kunnskapen om lokale forhold blant mottaksansatte	mottak og lokalsamfunn, og til å være bedre i stand til å takle vanskelige hendelser som måtte oppstå.	
Tydeliggjøre hvilke muligheter det er i lovverket for frivillig arbeid	For å fjerne tvil og lette frivillige organisasjoner arbeid	UDI
Tilrettelegge for at lokalt foreningsliv kan spille en rolle for mottaksbeboere. Gi klare bestillinger til de frivillige om hva de kan bidra med.	For å skape gode relasjoner mellom mottak og lokalsamfunn.	Driftsoperatør



## **Summary**

The empirical basis for this report consists of data obtained from questionnaires sent to all asylum reception centres and all municipalities with asylum reception centres in Norway. In addition, three case studies were carried out in three different municipalities, and constitute the study's qualitative data material. The main purpose of the report is to describe and analyze the relationship between reception centres and the local community where they are located, and to make suggestions for how this relationship can be improved. The report describes and analyzes 1) the interaction on a higher institutional level between the Norwegian Directorate of Immigration, local authorities and the operating managers of reception centres, and 2) the interaction locally between the reception centre, the municipality, civil society, groups and individuals. Furthermore, the report discusses what kind of competence is necessary for reception centres to have to engage successfully in interaction with the local community.

### **Interaction on an institutional level**

The general picture that emerges in the study of the interaction between reception centres and local authority and administration, is that it is working well. The interaction is primarily formal, but also elements of informal relations seem to be of importance. However, despite the generally positive picture that is shown, the study also indicates several barriers to interaction. The municipalities relate these mainly to:

- Lack of knowledge about local conditions and issues among staffs at reception centres
- Lack of interpreters
- Insufficient internal coordination in the municipality between different services
- Inadequate routines for cooperation between the municipality and the reception centre

According to the reception centres the main barriers to interaction are:

- Insufficient internal coordination in the municipality between different services
- Lack of forums for cooperation
- Insufficient municipal resources

The report further shows that good information flow between different institutional levels is important for strengthening cooperation. The survey shows that 57 percent of the local authorities found the information given

during the period of setting up a reception centre in their municipality satisfactory. Some municipalities however, feel that the information should have been given earlier. With the uncertainty related to capacity requirements and the limits inherent in the policy of tender which govern the management of reception centres in Norway, there seems to be few possibilities for improvement on this issue. Standard procedure today is that the operating managers of reception centres notify local authorities when they submit a tender to the Directorate of Immigration. The report indicates however that there might be room for improvement related to how information is given and what type of information is given.

Good information flow and formal routines regarding information seems to be particularly important during the early stage of setting up a reception centre. This includes all information between different institutional levels and actors, but particularly between local authorities and reception centres. The report also indicates a discrepancy in expectations between the Directorate of Immigration and the local community in regard to what is perceived as relevant information. This can constitute a strain on the relationship between administrative levels which again can affect the relationship between the local communities in general, and reception centres and responsible authorities. Public meetings have proven to be an important information channel even in situations where the conflict level has been high. It can also function as a meeting place where the local management of reception centres can establish contacts with groups and individuals in the local community.

There are several factors that can have a disturbing impact on interaction on an institutional level. In an early phase, this can be related to different perceptions on what an asylum reception centre is, and which standards are required. Is it an institution or is it a house? Close cooperation with local health authorities at an early stage is important to avoid unnecessary conflict related to the physical infrastructure of the reception centres.

Most municipalities organize their services to asylum seekers according to sectors, but many also have coordinating mechanism. Coordinating meetings between different services seems to be particularly important during the phase in which the reception centre is establishing itself in the local community. These meeting can contribute to learning and to building bridges between different actors related to the reception centres. The participation of the management of the reception centre in these meetings can also be seen as constructive. In these meetings they can easily receive knowledge about the

way the municipality is organised and function, and questions of concern can be dealt with efficiently.

Organizing services according to services can however present a problem for the cooperation between centres and municipalities if it is not coordinated sufficiently internally in the municipalities. The report shows that there can be internal disagreement related to asylum seekers rights and the responsibilities pertaining to different services. This seems particularly to be an issue for the health services. Clarification of rights and responsibilities related to asylum seekers could make both cooperation internally in the municipalities and between municipalities and reception centres easier. Health visitors stationed at reception centres could ease cooperation, but it can also be a source of conflict if the financial responsibility for this is not clear.

#### **Interaction between asylum reception centres and local communities**

Also regarding the interaction between reception centres and the local community in general, the general picture that emerges is mainly positive. More than half of the reception centres and 60 percent of the municipalities consider the relationship as good. More than 40 percent of the reception centres characterize the relationship as “very good”, while 25 percent of the municipalities do the same. A majority of the municipalities as well as the reception centres believes that the relationship has improved over time. There are however possible to identify several challenges and potentials for improvement.

Lack of places where asylum seekers can meet and interact with locals is one such challenge. We are here particularly referring to informal places such as cultural events and libraries. Many reception centres are active organizers of cultural events, and this can also seem to be a positive way of presenting the reception centre in the local community. However, the study indicates that there are room for improvement related to the advertisement of such events.

Negative incidents associated with the reception centre can have a harmful effect on the relationship between centre and local community if it is not handled efficiently. In such cases it is important for the local management of reception centres to have an open and forthcoming approach to the local community so that the local community experiences a low threshold for contact.

The report indicates that lack of knowledge among the staff of reception centres regarding local conditions constitute a barrier for good interaction

with the local community. Establishing local networks can thus be important if the staffs do not have this already. Such network could actively be used to create activities and initiatives for asylum seekers and thus create spaces for interaction with the local community. Local organizations such as the Red Cross and sports clubs seem particularly to be important partners. It is however important that the reception centres plays an active role as facilitators, particularly in regard to spreading information about activities among asylum seekers connected to the centre. It might seem the facilitator role of reception centres today depend on the staffs personal motivation and attitudes as it is not considered a core component of running a reception centre. However, in cases where the centres do not fill the facilitator role adequately, this can be a key barrier to interaction with the local community.

Good relationships between reception centres and local community do not only depend on the local staff of the reception centres, but also on key actors in the local community who is willing to get involved. The report shows how such actors in certain cases have created more formal networks that facilitate contact between reception centres and local community.

### **Competence**

Good interaction with local community requires certain know-how among the reception centre staff. The report points particularly to knowledge and understanding of local issues. In addition the report indicates that competence in dealing with the media and building networks is of importance. Local media plays an important role spreading information, and can thus have a significant impact on the way the relationship between reception centres and local communities develop. The study also shows that the municipalities and the reception centres primarily experience the response they get from local media regarding reception centres as good.

Competence in network-building is important as local groups and individuals can be a significant resource for the reception centres. It is thus important that the local managers of reception centres have an active and open approach to the local community to gain a good overview of key actors and potential allies.

## 1 Innledning

Denne rapporten undersøker hvordan samspillet mellom asylmottak og lokalsamfunn i Norge fungerer, og hvordan samspillet eventuelt kan forbedres. Rapporten er skrevet på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet som et ledd i at de har lokalsamfunnsarbeid som satsingsområde i 2010. Målsettingen er å komme med innspill til hvordan det kan legges bedre til rette for god samhandling mellom Utlendingsdirektoratet, driftsoperatører, asylmottak og lokalsamfunn på institusjonelt nivå, og mellom mottaksbeboere og lokalbefolkning på individnivå. Rapporten tar utgangspunkt i eksisterende forvaltningspraksis i mottaksapparatet, og drøfter innspill og anbefalinger til en metodikk som kan styrke et *stedsperspektiv* hos de ulike involverte aktørene. Prosjektet ble gjennomført av Agderforskning AS og Senter for byøkologi våren 2010 og består både av en survey og en kvalitativ Casestudie.

### 1.1 Bakgrunn

Asylmottak er spesielle bo- og nærmiljøer. De planlegges ut i fra en målsetting om at de skal være midlertidige oppholdssteder, samtidig som en rekke forvaltningsmessige rammebetingelser og politiske føringer spiller inn ved lokaliseringen av dem. Det kan synes som om dette har bidratt til at samspillet mellom asylmottak og lokalsamfunn har blitt lite vektlagt i eksisterende forvaltningspraksis i mottaksapparatet.

Teoretisk og prinsipielt er imidlertid asylmottak alltid en del av sitt lokalsamfunn og nærmiljø. I forbindelse med en omfattende runde med nyetablering av mottak, ble det høsten 2008 en større mediedebatt om lokalisering av asylmottak i norske kommuner som har kunnet etterlatt et inntrykk av at relasjonen mellom asylmottak og lokalsamfunn er problematisk i Norge. Prosjektet denne rapporten bygger på, tar utgangspunkt i at det trengs kunnskap som kan bidra til å styrke relasjonene og samhandlingen mellom asylmottaket og lokalsamfunnet, forebygge konflikt og legge til rette for at mottaket og dets beboere kan fungere som en ressurs i lokalsamfunnet.

For den kommunen eller bygda der det blir lokalisert et asylmottak, innebærer asylmottaket at befolkningsstrukturen blir mer kompleks, samt en hyppigere utskiftning av innbyggere. Samtidig skaper asylmottaket utfordringer for kommunen som serviceyter, og for det sivile forenings- og

organisasjonslivet som ofte er en viktig samhandlingsarena lokalt. Det kan være en utfordring for norske myndigheter å skape et mottaksapparat som legger til rette for at dette kan håndteres best mulig. Videre kan dette vise seg å være viktig for å opprettholde mottaksapparatets legitimitet i befolkningen. Skepsis mot asylmottak kan forsterkes ved at asylmottakene blir stående som fremmedelementer i lokalmiljøet og av mangel på møteplasser mellom lokalbefolkningen og beboere på mottaket (Drangsland og Fuglseth 2008).

Stedsforskningen viser videre at kvaliteter ved det sosiomaterielle nærmiljøet er av stor betydning for mennesker som befinner seg i en kritisk livssituasjon, noe som i stor grad er tilfellet for beboere ved norske asylmottak. Passivisering og lite sosial kontakt i ventetiden fremheves som en faktor som kan forsterke den psykiske og helsemessige belastningen ved å bo i asylmottak (Lauritsen og Berg 1999). Mye av grunnlaget for at folk skal klare seg godt som borgere i Norge i ettertid av et mottaksopphold legges i den tiden de bor på mottaket.

## **1.2 Tematisk fokus og problemstillinger**

Stedsperspektivet som vi skal komme tilbake til i kapittel 3 åpner for et fokus på relasjoner og samhandling på ulike nivå, der tre samhandlingsnivåer peker seg ut:

1. Samhandlingen på et overordnet nivå mellom UDI, driftsoperatør og kommune.
2. Samhandlingen lokalt mellom asylmottak, kommune, lokalt næringsliv og det sivile organisasjons – og foreningsliv.
3. Samhandling og møte mellom grupper av mennesker eller enkeltindivider lokalt.

Det tematiske fokus ligger i denne rapporten på alle tre samhandlingsnivåer, men vi vektlegger systemnivået, og særlig nivå 2. Målsettingen er således å komme med innspill til en metodikk for et kvalitativt sett styrket stedsperspektiv hos de tre aktørene som er direkte involvert i mottaksapparatet: UDI, asylmottak (driftsoperatør) og kommune, siden det er her den største påvirkningsmuligheten finnes. For å nærme oss tematikken, vil vi kartlegge og analysere eksisterende forvaltningspraksis, rutiner og prosesser vedrørende etablering og forvaltning av asylmottak hos disse tre aktørene.

### Problemstillinger

Hovedmålsettingen med prosjektet er å studere hvilke kriterier det må arbeides etter for å legge til rette for et velfungerende forhold og god samhandling mellom asylmottak og lokalsamfunn på institusjonelt nivå, og mellom mottaksbeboere og lokalbefolkning på individnivå. Følgende problemstillinger blir besvart:

- Hvordan kan UDI, asylmottak og kommune gjennom sitt arbeid bidra til en velfungerende samhandling og styrket relasjon mellom asylmottak og ulike aktørgrupper i lokalsamfunnet, samt gode relasjoner mellom mottaksbeboere og øvrig lokalbefolkning?
  - Hvilke kommunikasjons- og informasjonslinjer og samordningsrutiner finnes på systemnivå, og hvilke egenskaper ved samhandlingen på systemnivå er viktig å legge vekt på hvis målsettingen er et godt forhold mellom asylmottak og nærmiljø?
- Hvordan kan det tilrettelegges for felles aktivitetsarenaer, samt møteplasser og nettverk mellom lokale aktører og beboere på asylmottak?
- Hvilken type kompetanse og kunnskapsgrunnlag er viktig i et lokalsamfunnsarbeid?

På bakgrunn av analysene i denne rapporten kommer vi også med innspill og anbefalinger til hvordan samspillet mellom lokalsamfunn og asylmottak kan styrkes. Selv om det de senere årene i media har vært mye fokus på konflikter mellom asylmottak og lokalsamfunn, er det mange steder der er gode relasjoner og god samhandling mellom mottak, kommunen og frivillige organisasjoner. Rapporten ønsker slik å fokusere på noen slike eksempler for å se hva man kan lære av disse erfaringene. I denne type forskning og utviklingsarbeid har begrepet ”best practice” vært vanlig å bruke. Begrepet bygger på en ide om å lære av en annen virksomhet som en mener er bedre eller ”best i klassen”. I denne rapporten vil vi imidlertid i stedet fokusere på det som kalles ”god praksis”. I motsetning til ”beste praksis”, begrepet bygger på en erkjennelse av at enkelte erfaringer vil kunne være vanskelig å generalisere, og at selv om man kan være dyktig på mye, er man ikke nødvendigvis er gode på alt (Berg et al 2005).

### 1.3 Asylmottak og dagens forvaltningspraksis

Norge er gjennom internasjonale avtaler forpliktet til å beskytte mennesker på flukt, og har slik et ansvar for å ivareta asylsøkere mens de får sin søknad behandlet. I likhet med de fleste EU-landene har Norge et sentralisert, statlig mottakssystem. Det finnes imidlertid flere variasjoner mellom Norge og de andre landene i våre nærrområder. Storbritannia innkvarterer for eksempel ikke asylsøkere i mottaksinstitusjoner, men dersom asylsøkere ikke er i stand til å forsørge seg selv, får de tilbud om innkvartering eller underhold, eventuelt begge deler. I Sverige bor halvparten av asylsøkerne i såkalt eget boende, ofte med slekt og venner, samtidig som de mottar støtte til livsopphold. Finland og Nederland har hovedsakelig sentraliserte mottak. (Stm. 9, 2009-2010). I Norge har vi både sentraliserte og mer desentraliserte mottak, men med en politikk om å ta hele landet i bruk. Ved at mottakene plasseres rundt om i hele landet og integreres i kommunens tjenester kan mottakssystemet i Norge slik sies på mange måter å forutsette god samhandling mellom mottak og lokalsamfunn.

Dagens statlige mottakssystem ble i hovedsak etablert i 1988. Før dette var det den enkelte kommunen asylsøkeren kom til som var ansvarlig, og mottaket var i stor grad basert på tilfeldige og provisoriske løsninger. Dagens system baserer seg i stedet på en arbeidsdeling mellom staten og kommuner, hvor det er staten, gjennom UDI, som har ansvaret for asylmottakene mens kommunene asylmottaket er lokalisert i, har ansvaret for å sikre tjenestetilbud som skole og helse til asylsøkerne. Siden 2001 har selve driften av mottakene vært anbudsregulert.

En av de største utfordringene for mottakssystemet, er den varierende tilstrømmingen av asylsøkere. Mottakssystemet er derfor basert på et prinsipp om fleksibilitet hvor antall mottak og mottaksplasser følger antall asylsøkere. Med statens krav til en kapasitetsutnyttelse på 90 prosent, får man derfor hyppige opp- og nedbygginger av mottak. I 2008 kom ca 14 500 asylsøkere til Norge. Dette er mer enn dobbelt så mange som i 2007. Et økt antall mennesker vil dermed oppholde seg på norske asylmottak i årene framover. Bare i løpet av 2008 og 2009 ble det opprettet henholdsvis 43 og 46 nye mottak. Svingninger i asyltilstrømmingen er ikke noe nytt fenomen. I løpet av de litt over 20 årene Norge har hatt et statlig mottaksapparat har det vært flere runder med opp- og nedbygginger. I 1994 var det for eksempel 147 mottak, mens det tre år senere bare var 18. I en rapport fra 2005 påpeker SINTEF at lite kontinuitet har bidratt til et manglende kunnskapsgrunnlag ved etablering av nye mottaksplasser (Berg m.fl. 2005). Dette gjelder kanskje i særlig grad kunnskapen om nærmiljøet som dimensjon ved norske



asylmottak og asylmottakets samspill med lokalsamfunnet, som er et område som har vært gjenstand for lite forskning.

Et asylmottak skal i utgangspunktet være et frivillig og midlertidig bo-tilbud i påvente av at asylsøknaden blir behandlet. Det er imidlertid en forutsetning for å motta økonomisk bistand at asylsøkeren bor på et mottak. Staten legger også sterke føringer på driften av asylmottakene, som Berg og Sveaass påpeker: ”Staten *vil noe* med mottakene, og dette må den enkelte driftsoperatør ta hensyn til” (2005). Dette gjør også at mottakene til noe mer enn et bo-tilbud.

I løpet av de litt over 20 årene asylmottak har eksistert i Norge, har deres karakter og innhold endret seg fra ”et tydeligere institusjonspreg, med vaktmester og døgnbemanning” til desentraliserte mottak som vi i dag ser stadig flere av hvor asylsøkere bor i egne hus og leiligheter i vanlige nabolag (Aass, 2008). Denne utviklingen har også sammenheng med en endring i synet på asylsøkere: ”fra å være klienter, ble beboere ressurspersoner” (Ibid). Mottakssystemet ble også mer differensiert og vi har nå transittmottak, ordinære mottak (sentraliserte og desentraliserte), mottak for enslige mindreårige, forsterkede avdelinger og ventemottak, med ulik grad av institusjonspreg.

I dagens forvaltningsapparat er det en uttalt forutsetning at det skal tilrettelegges for ”god kommunikasjon og samhandling mellom mottakets personale og beboere og lokalsamfunnet” (RS 2008-054) og UDI retter flere krav til driftsoperatørene når det gjelder deres ansvar for å ivareta relasjonene og samhandlingen med nærmiljøet. UDI uttrykker på sine hjemmesider i tillegg en målsetting på individnivå for den enkelte beboer: ”Målet er at så mange som mulig, både voksne og barn, blir aktive deltakere i lokalsamfunnet under ventetiden. Det gir for det første en læringseffekt som det formaliserte informasjonsprogrammet i mottak ikke kan konkurrere med, og det gir hverdagen mening og innhold”.<sup>1</sup>

Til tross for målsettingen om at asylmottak skal ha en god samhandling med og inngå som en del av lokalsamfunnet, finnes det lite systematisert kunnskap om hvordan man kan oppnå gode relasjoner og velfungerende samhandling mellom asylmottak og lokalsamfunn, og om hvordan man kan legge til rette for at mangfoldet kan oppleves som positivt av både beboere på mottaket og lokalbefolkningen. Forskning på levekår i norske asylmottak har vist at beboere på asylmottak ofte savner kontakt med mennesker i

---

<sup>1</sup> <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=9386>

nærmiljøet, og at de synes det er vanskelig å finne møteplasser (Lauritsen og Berg 1999). Ved de fleste mottak har bare et mindretall kontakt med lokalbefolkningen (Lauritsen og Berg 1999). Dette må ses i lys av at levekårsforskningen samtidig viser at et godt naboskap til majoritetsbefolkningen er av stor betydning for mottaksbeboernes livskvalitet (Lauritsen og Berg 1999). Erfaringer fra en studie gjennomført av Senter for byøkologi i 2008 viser samtidig at man ved å tilrettelegge for samhandling og samordning kan forebygge lokal skepsis, samt skape et grunnlag for positive relasjoner mellom asylmottaket og lokalsamfunnet på institusjonelt nivå og mellom beboere på mottaket og andre innbyggere på mikronivå (Drangslund og Fuglseth 2009).

## 2 Metode og forskningsdesign

Problemstillingene som danner grunnlag for denne rapporten impliserer både en kartlegging og en analyse av prosesser. Vi har derfor valgt et todelt metodisk design som betyr en kvantitativ og en kvalitativ tilnærming. Det metodiske består således av følgende to moduler:

1. Survey blant kommuner og mottak.
2. Dybdestudier i tre strategisk valgte case.

I tillegg til dette bygger rapporten på samtaler og informasjon fra oppdragsgiver (UDI) som er brukt som bakgrunnsinformasjon og som del av grunnlaget for både de kvalitative og den kvantitative undersøkelsen. I det følgende skal vi gjøre rede for disse to metodiske delene som til sammen utgjør det metodiske designet i rapporten.

### 2.1 Survey

Det er blitt gjennomført to survey-undersøkelser. Den ene er blitt gjennomført blant alle kommuner med mottak og den andre blant alle mottak. Surveyene skal kartlegge typer og omfang av tiltak som iverksettes i kommuner når mottak etableres. Målet med surveyen blant *kommunene* har vært å avdekke følgende forhold:

- Hvilket arbeid blir gjort i kommunene ved etablering av mottak?
- Hvordan oppfatter kommunene relasjonen mellom mottak, lokalsamfunn og kommune?
- Hva er/blir gjort for å skape aksept i lokalsamfunnet før en etablering?
- Hvordan har ulike aktører samhandlet i forbindelse med etablering?
- Hvilken betydning har mottaket for lokalsamfunnet?

Surveyen blant *mottak* har hatt som mål å kartlegge følgende forhold:

- Hvilket arbeid blir gjort fra mottakets side for å skape et godt lokalt samhandlingsklima? Hva er effektene av ulike typer arbeid?

- Hvordan oppfatter mottakene relasjonen mellom mottak, lokalsamfunn og kommune?
- Hvilke aktører oppleves som relevante samarbeidspartnere?
- På hvilke måter og i hvilken grad involverer mottaket beboerne i arbeidet ovenfor lokalsamfunnet?

Begge surveyene ble gjennomført som webbaserede spørreundersøkelser (se vedlegg) og programvaren *SurveyMonkey* ble benyttet. Utvalget i kommunesurveyen er alle kommuner som har asylmottak i dag. Undersøkelsen ble sendt med e-post til delvis navngitte kontaktpersoner i kommunene og delvis til postmottaksadresser i kommunene. Asylmottakene mottok sine spørreskjema over e-postadressen til mottaket. Utvalget er ikke stratifisert, dvs. at alle kommuner med mottak og alle mottak var oppfordret å delta i undersøkelsen. Universet består av henholdsvis 132 kommuner og 154 mottak. En del kommuner har flere typer mottak med til dels ulike driftsoperatører.

I tillegg til skjemaet med faste svaralternativ ble det opprettet kommentarbokser for å kunne gi ytterligere utfyllende kommentarer til enkelte temaer. I tråd med anonymisering av svarene vil en del av kommentarene blir fremstilt i denne rapporten så langt de, etter forfatternes mening, ikke kan tilbakeføres til respondenten. I overveiende grad vil derimot survey analysen basere seg på aggregeringer av svar. Dette gjøres ved hjelp av frekvenstabeller og komparasjon av frekvenser mellom kommunene og mottak. Vi gjorde også forsøk på å finne statistiske sammenhenger mellom bakgrunnsopplysninger, som hvor lenge mottaket har vært i drift, størrelse på mottaket og type driftsoperatør, og andre spørsmål som for eksempel hvordan samhandlingen mellom kommune og mottak fungerer generelt sett. Ingen signifikante korrelasjoner ble avdekket. Her vil det si at fordelingen av svar på aggregert nivå er uavhengig av tid som mottaket har eksistert, størrelse og driftsoperatør. Det er for eksempel ingen statistisk sammenheng mellom hvorvidt kommunene er fornøyd med situasjonen og hvor lenge mottaket har eksistert. I undersøkelsene i denne rapporten finner vi relativt høy grad av fornøydhet, men statistisk sett kan vi ikke si at fornøydheten øker jo lengre mottaket har eksistert i kommunen. Vi ønsket også å undersøke om type mottak kan ha betydning for

svarfrekvenser, men dette kunne ikke gjennomføres fordi enkelte kommuner har flere typer mottak, samt at mottak hadde mulighet å krysse av på flere alternativer.

Størrelsen på kommunen, dvs. befolkningsgrunnlaget, er en faktor vi har undersøkt på variabler med variasjon i verdifrekvensene. Vi foretok en enkel inndeling i kommuner under 10 000 innbyggere og over 10 000 innbyggere. Dette gjelder for både surveyene til kommuner med asylmottak og asylmottak. En finere inndeling kunne vært ønskelig, men statistisk sett lite relevant. Når det gjelder mottakssurveyen har vi krysset kommunens størrelse med følgende variabler:

- Respons på etablering av mottak fra nærmiljø.
- Samhandling gjennom koordinerende organ.
- Deltakelse av mottakets beboere på det lokale arbeidsmarkedet.
- Spørsmål knyttet til utfordringer for å skape et godt forhold mellom lokalsamfunn og mottaket.

Vi har bare funnet en noe økt frekvens for kommuner under 10 000 innbyggere når det gjelder negativ dekning av mottaket i lokalmedia. I surveyen til kommuner med asylmottak har vi bare funnet at innbyggertallet har betydning for fordelingen på følgende variabler:

- Mottaket oppfattes som en positiv ressurs i det lokale kulturlivet.
- Tilgang på tolk.
- Beboere deltar på det lokale arbeidsmarkedet.

På disse tre variablene er det større utslag på mindre steder. Den viktigste konklusjonen som kan trekkes fra undersøkelsen er at det er liten forskjell i besvarelsene fra kommuner med mindre folketall og fra kommuner med større befolkningsgrunnlag. På denne bakgrunn har vi i fremstillingen vektlagt frekvensfordelinger.

Til hver enkelt frekvensfordeling er  $n$  oppgitt. Dette betyr hvor mange svar dette spørsmålet har fått. Der det kun er mulig å angi ett svar vil  $n$  være lik eller under antallet respondenter i utvalget, som her vil si antallet kommuner

eller asylmottak. Der det er mulig å krysse av på flere svaralternativer, vil n kunne bli høyere enn antallet kommuner og asylmottak som er med i undersøkelsen. Figurene med frekvenser angir prosent eller absolutte tall. Der ikke annet er angitt, viser figurene absolutte tall.

Datagrunnlaget i undersøkelsen er vurdert i forhold til representativitet, validitet og reliabilitet. ”At utvalget er representativt, vil si at resultatene blir tilnærmet de samme som en ville fått om en hadde undersøkt samtlige enheter” (Hellevik, 1991: 83). Vi opplevde stor interesse for undersøkelsen både blant kommuner og mottak og fikk svar av 89 kommuner og 112 mottak. Dette tilsvarer en svarprosent på ca 73 for mottak og en svarprosent på ca 67 for kommuner med asylmottak. Vi kan derfor slå fast at undersøkelsen er i høy grad representativ.

”Validitet avhenger av hva det er som er målt, om dette er de egenskaper problemstillingen gjelder. Validiteten betegner altså data relevans for problemstillingen i undersøkelsen” (ibid: 159). Spørsmålene til de ulike undersøkelsene er utarbeidet i dialog med UDI, og er direkte relevant for formålet med undersøkelsen. Vi mener derfor at validiteten er ivaretatt på en god måte.

”Reliabilitet bestemmes av hvordan målingene som leder frem til tallene (...) er utført, betegnelsen sikter til nøyaktigheten i de ulike operasjonene i denne prosessen” (ibid: 159). Mye av operasjonen er automatisert, som for eksempel overgangen fra *SurveyMonkey* til Excel-regneark eller statistikkprogrammet SPSS. Hver enkelt frekvenstabell er grundig sjekket, og analysen er gjennomgått av kvalitetssikrer. Generelt sett kan det være knyttet feilkilder til resultater fra spørreundersøkelser. Disse kan oppstå både ved planlegging, innsamling og bearbeiding av data og det er derfor alltid knyttet noe usikkerhet til resultatene. Standardavviket er i første rekke betinget av antall observasjoner i utvalget og fordelingen av enkelvariabler i universet. Vi vurderer standardavviket som meget liten i denne undersøkelsen.

## 2.2 Dybdestudier og strategisk valgte case

Etter samtale med oppdragsgiver gjorde vi et utvalg av strategisk valgte case. Hensikten med Casestudien var å undersøke nærmere hvordan kontakten og samhandlingen mellom lokalsamfunn og mottak kan fungere, og hvordan samhandlingsprosesser mellom de ulike aktørene fungerer i praksis. Slik ønsket vi å få større innsikt i problemstillingene for studien. UDI har lagt vekt på at de ønsker innsikt i gode grep og tiltak som kan styrke arbeidet med å skape et godt forhold mellom asylmottak, beboere og lokalsamfunn. Vi har forsøkt å være så konkrete som mulig i våre beskrivelser, og flere steder vektlagt en «tykk beskrivelse» av praksiser.

### 2.2.1 Valg av case

I samråd med UDI har vi valgt ut 3 mottak for denne Casestudien. Vi ble enig om at dette var et passende antall med tanke på tidsdimensjonen i prosjektet. Hovedkriteriet for utvalget har vært at mottaket representerer et eksempel på god praksis med tanke på arbeidet for et godt forhold til lokalsamfunn og vertskommune. Etter å ha fått presentert et utvalg av mulige mottak fra UDI, la vi i det videre valget en hovedvekt på følgende kriterier:

1. Variasjon med hensyn til hvor lenge mottak har vært i kommunen. Nyetablerte mottak vil ha andre utfordringer enn mottak som har eksistert lenge i et nærmiljø. Vi valgte å se på to nyere mottak, det vil si mottak som har blitt opprettet de to siste årene, og et eldre mottak.
2. Variasjon med tanke på stedets størrelse og sentralitet. Ulike steder vil gi ulike rammebetingelser for mottaksdrift. For eksempel vil offentlige og privat tjenesteproduksjon, sosial tetthet i nærmiljøet og infrastruktur være slike rammebetingelser som er tilknyttet stedets størrelse.
3. Variasjon med tanke på mottakets organisering. Det vil si om mottaket er et desentralisert, sentralisert eller delvis desentralisert.

Med tanke på at vi har valgt tre case er det ikke mulig å generalisere ut i fra disse tre variablene. Likevel gir et slikt utvalg oss en innsikt i aktørenes handlingsrom innenfor ulike rammebetingelser. Denne innsikten har vært nyttig i analysen. Videre gir et slikt utvalg oss en innsikt i variasjonen i utfordringer og måter å håndtere disse på som finnes på ulike steder og i ulike perioder i mottakets liv. Dette gjelder også de ulike rammebetingelser som et desentralisert og et sentralisert mottak gir. Erfaringen er at dette var

en fruktbar måte å velge case på, da vi nettopp har fått innsikt i hvordan ulike rammebetingelser gir ulikt handlingsrom og kan by på ulike utfordringer.

### 2.2.2 Valg av kvalitative metoder

Vi har benyttet oss av ulike metoder i produksjonen av data innenfor Casestudiene. For det første har vi gjort en studie av bakgrunnsdokumenter i forkant av feltarbeid. Sentrale dokumenter i denne sammenhengen var avisoppslag, tilsynsrapporter, mottakenes plan for samhandling med nærmiljøet, samt diverse referater fra ulike samhandlingsmøter i ulike kommuner. Disse gav en fruktbar innsikt og et godt grunnlag for å gjøre feltarbeid.

Vi gjennomførte deretter et feltarbeid i de tre casekommunene. I denne forbindelse var semistrukturerte dybdeintervjuer den viktigste metoden for dataproduksjon (se vedlagt intervjuguide).

Følgende aktørgrupper ble intervjuet i forbindelse med feltarbeid:

- i) Administrativt ansatte i kommunen på ulike nivåer. Vi intervjuet både ledere, mellomledere og ansatte i førstelinjen innen sektorene helse og omsorg og oppvekst. Også representanter fra bibliotek og tolketjeneste ble intervjuet i to av casene (case B og C).
- ii) Mottaksleder. I case A og C intervjuet vi i tillegg en ansatt.
- iii) Naboer. Dette gjelder bare case A og B.
- iv) Lokale nøkkelaktører og ildsjeler. Vi har intervjuet en rekke aktører som på ulike måter er engasjert i nærmiljøet og som gjennom sitt arbeid eller engasjement har en relasjon til mottaket. I denne gruppen inngår lokalpolitikere, representanter fra lokale lag- og foreningsliv, representanter for kirken og mennesker som rett og slett er ildsjeler som brenner for sitt nærmiljø.
- v) Næringsliv. I utgangspunktet ønsket vi også å intervjuer lokale næringsdrivende. Dette viste seg imidlertid å være en lite relevant kategori, da det lokale næringsdrivende i liten grad hadde en relasjon til mottaket eller mottaksbeboere i de tre casene.
- vi) Lokal media. Bare et case.

Beboere på asylmottak er en spesielt sårbar gruppe og det er viktig å begrense forskning på dem. UDI som oppdragsgiver ønsket heller ikke at disse skulle være en del av dette prosjektet.



For å skaffe oss et nyansert bakgrunnsbilde og innsikt i hvordan prosessene rundt mottaksetablering og -drift fungerer, har vi gjennomført intervjuer med to driftsoperatører, samt to intervjuer med ansatte på regionskontorene til UDI. Disse intervjuene ble gjennomført som telefonintervjuer.

I tillegg til semistrukturerte dybdeintervjuer med enkeltaktører, gjennomførte vi også flere fokusgruppeintervjuer. Slike intervjuer ble gjennomført med nøkkelaktører og med kommuneansatte i to av Casestudiene. Til sammen gjorde vi tre fokusgruppeintervjuer, som gav oss gode og engasjerte diskusjoner. I samtalen mellom aktørene kom det opp momenter og tema som ikke ble belyst på samme måte i intervjuene. Vi fikk muligheten til å korrigere fokuset i intervjuene også på grunnlag av slike diskusjoner.

Feltarbeidet i hver kommune varte rundt 3 dager. Dette gav oss også en anledning til å få et inntrykk av stedet, få en oversikt over aktivitetsarenaer i nærmiljøet, bli kjent med infrastrukturen på stedet og få et inntrykk av mottaksdriften. Vi opplever at denne tilstedeværelsen har vært sentralt for forståelsen av casene.

### 2.2.3 Anonymitet

Vi har i samråd med UDI valgt å anonymisere informantene. Tidvis kommer det opp sensitiv informasjon, og i og med at vi snakker med aktører som ikke har noen formell tilknytning til mottakssystemet, ønsket vi særlig å ta vare på deres anonymitet. I de tilfeller hvor det er særlig sensitivt eller gjenkjennelig har vi valgt å ikke angi informantens nærmere. Ellers angir vi case A, B og C og bruker følgende betegnelser:

- Naboer: Er angitt som «Nabo 1, 2, 3» osv
- Kommunale aktører: Er angitt som «Kommunal aktør 1, 2, 3». Vi har her valgt å ikke angi nivå i den kommunale organisasjonen. Ofte vil dette fremgå av case.
- Ildsjeler, representanter fra lokalt foreningsliv: Er angitt som «Nøkkelaktør 1, 2, 3» osv.
- Mottaksansatte: «Mottakspersonale 1, 2, 3»

### 2.2.4 Metodekritikk

Et utvalg basert på god praksis hos de utvalgte skaper noen metodiske utfordringer. Vi har først og fremst intervjuet aktører i lokalsamfunnet med

en positiv holdning og praksis ovenfor mottaket. Dette gir antakeligvis en skjevhet i bildet som tegnes av casene. Det er også slik at det ikke er mulig å bestemme et entydig årsaksforhold mellom de gode praksiser vi beskriver og de gode relasjoner som er oppstått. Men samtidig gir slike gode praksiser innsikt i mulige grep og tiltak, og kan inspirere i implementeringen andre steder. Det er imidlertid viktig å ta høyde for rammebetingelsene som hver case stiller opp.

### **2.2.5 Begrepsavklaring**

Begrepet «lokalsamfunnet» viser i denne studien til hele den sosiale organisasjonen som omgir mottaket. For å få frem de analytiske poengene er det imidlertid iblant relevant å skille mellom kommunen, som den kommunale organisasjonen på den ene siden, og det øvrige lokalsamfunnet på den andre siden. I de tilfeller dette skillet er relevant skal det fremgå av teksten.

Vi har valgt å kalle de som bor på mottak for «beboere». I og med at de har ulike status synes dette som den mest hensiktsmessige betegnelsen.

### 3 Noen teoretiske avklaringer

Prosjektets fokus er på forvaltningsnivå, og på hvordan stedsperspektivet i eksisterende forvaltningspraksis og metodikk kan styrkes. Vi ser for oss at stedsperspektivet har to betydninger i dette oppdraget. *For det første* innebærer perspektivet en tilnærming der asylmottak per definisjon forstås som en del av et lokalsamfunn, der lokalsamfunn og asylmottak påvirker hverandre gjensidig. Eller med andre ord at nærmiljøet forstås som en dimensjon ved asylmottaket. Et asylmottak eksisterer ikke et vakuum, men som en del av lokalsamfunnet der det er etablert. Sentrale målsettinger i mottaksapparatet, som et godt forhold mellom asylmottak og vertskommune, god samhandling mellom aktørene på systemnivå og tilrettelegging for integrasjon, hviler på en anerkjennelse av nærmiljøets betydning. *For det andre* er stedsperspektivet et *teoretisk* perspektiv og en tilnæringsmåte, som tar utgangspunkt i at steder er kontinuerlig i endring og at de per definisjon er heterogene. Stedsperspektivet åpner dermed for en studie av samfunn, nettverk og relasjoner i kontekst av heterogenitet og forskjell. Et syn på stedet som ”åpent”, har betydning for hvordan vi nærmer oss temaet i denne studien.

#### 3.1 Det åpne stedet

I offentlig ordskifte og politisk debatt fremstilles ofte asylmottak som et fenomen ”utenfra”, som plasseres på et sted der lokale relasjoner og identiteter er ferdig definert. Sted forstås i denne sammenhengen gjennom en ”containermetafor”, som en beholder som inneholder et etablert sett av nettverk, relasjoner og interaksjoner. I en slik tilnærming vil asylmottaket lett kunne oppfattes som et truende fremmedelement. Tilstedeværelsen av mottaket og dets beboerne blir et element som kan bryte med eksisterende sosiale praksiser og føre til mindre sosial nærhet og uønsket endring i lokalsamfunnet. En slik tilnærming har vært synlig i mediedekningen av asylmottak sommeren og høsten 2008.

Nyere tilnærminger til sted åpner imidlertid for å forstå steder i større grad som åpne og i kontinuerlig produksjon. Slike tilnærminger tar utgangspunkt i at steder skapes gjennom sosiale relasjoner mellom enkeltmennesker, grupper og institusjoner (formelle og uformelle). De sosiale relasjonene blir til gjennom samhandling og redefineres stadig. Dette innebærer at også stedet og dets meningsinnhold stadig redefineres. Hvis steder er i stadig endring og i kontinuerlig produksjon er de dermed også *åpne*. Bærenholdt

(2008) peker i denne sammenhengen på hvordan mobile praksiser som flytting og pendling til alle tider har vært fundamentale i å skape samfunn – det vil etablere bånd mellom folk.

Geografen Doreen Massey (2005) har beskrevet sted gjennom metaforene å være ”kastet sammen” (thrown togetherness) og ”et møte mellom historier”. I dette ligger det en forståelse av at steder alltid vil være sammensatt av mennesker med ulike livsløp, verdier, praksiser og nettverk som eksisterer samtidig. Steder vil derfor alltid være *heterogene*. Forskjell vil ikke lenger fremstå som like truende, men derimot som et utgangspunkt for hvordan vi forstår sted og lokalsamfunn. Når vi nærmer oss asylmottak og nærmiljø med et slikt utgangspunkt, fremstår ikke asylmottak i like stor grad som et fremmedelement. Asylmottak kan derimot fremstå som en sosioromlig struktur som inngår som en del av lokalsamfunnet gjennom en prosess der nettverk og relasjoner kontinuerlig etableres. Dette er et utgangspunkt når vi skal studere samhandling mellom asylmottak og lokalsamfunn. Gullestad (2002) viser at den norske forståelsen av nærhet og samfunn er nært knyttet til ideer om likhet som ofte ses på som identisk med *å være lik*. Stedsperspektivet gjør det mulig å overskride denne måten å tenke på, og dermed å tenke samfunn, nærhet og relasjoner i kontekst av kulturell forskjell og endring. Det muliggjør et fokus på hvordan det kan tilrettelegges for gode relasjoner og tillitt lokalt, når det er store forskjeller og hyppig utskiftning i befolkningen.

### 3.2 Hva er gode relasjoner og god samhandling?

Prosjektet opererer med en rekke normative kategorier som blant annet ”god samhandling”, ”velfungerende forhold”, ”god dialog” og ”gode relasjoner”. Vi nærmer oss disse som empiriske forhold, snarere enn teoretiske begreper som kan defineres på forhånd. Det vil antakeligvis være mange ulike oppfatninger om hva gode relasjoner mellom asylmottak og lokalsamfunnet er og hvordan man kan tilrettelegge for dette. Blant annet kan en tenke seg at beboere på mottaket og lokalbefolkningen har ulike behov med hensyn til kontakt. Eller at mottaksapparatet og det sivile samfunn har ulike forståelser av når informasjonen er ”god nok”. Vi ønsker å fange inn slike oppfatninger og bruke dem som et utgangspunkt for å bestemme hva som ligger i disse normative begrepene.

Som nevnt vil vi skille mellom samhandling og kommunikasjon på system- og institusjonelt nivå og på mikronivå. Både relasjoner på et mikrososiologisk nivå, det vil si relasjoner mellom menneske og sosiale

grupper, men også politiske og institusjonelle bånd og samhandlingsformer må være til stede for å skape velfungerende samfunn. Bærenholdt (2008) skiller i denne sammenhengen mellom henholdsvis ”bonding relations” og ”bridging relations”. Også Larsen, Urry og Axhausen (Larsen et al. 2006) tar tak i dette skillet når de snakker om forskjellen mellom nære vennskap og det sivile samfunn; mens venner bygger *bånd* seg i mellom, bygger det sivile samfunn *broer* mellom ulikhet. På et mikrososiologisk nivå vil vi ha et fokus på brobygging og møteplasser. Lokale praksiser på et sted vil kunne binde sammen kulturell, sosial og materiell distanse (Bærenholdt 2008). Dette vil kunne skje gjennom planlegging og tilrettelegging, men også gjennom tilfeldige ansikt-til-ansikt møter. For å studere samhandling på systemnivå, vil vi dra veksler på institusjonell teori (Christensen et al. 2004) og forskning på tverrsektoriell samhandling, informasjon og kommunikasjon i institusjoner.

Integrasjonsbegrepet er sentralt i forvaltningspraksis på området. Det er, som nevnt, en sentral målsetting at ”integrasjonsprosessen skal starte mens folk bor på asylmottaket”. Vi vil ikke gå inn i en diskusjon av det mye omdiskuterte integrasjonsbegrepet (se Thorseth 1993; se Gressgård 2005; Joppke 2006), men nærme oss tematikken mer instrumentelt gjennom et fokus på tillitt, samhandling, deltakelse, sosial kapital og weak ties (Granovetter 1983). I denne sammenhengen kan vi hente fruktbar kunnskap fra feltet av by- og stedsplanlegging. Planleggingsforskere har lenge forsøkt å utarbeide tilnærminger som muliggjør by- og stedsplanlegging i kontekst av kulturelt mangfold (Becker et al. 2002; Aehnelt et al. 2004; Watson 2006; Drangslund 2007). Flere momenter fra denne litteraturen kan overføres til en studie av forholdet mellom lokalsamfunn og asylmottak, på alle de tre skisserte nivåene. Særlig gjelder dette innsikten fra kommunikativ planleggingsteori (Healey 1998; Forester 1999; Fainstein 2000; Innes og Booher 2002). I kommunikativ planleggingsteori vektlegges faktorer som sosiale nettverk, governance, sosial kapital, kunnskap og etablering av møteplasser. Behovet for samordning av kompleks informasjon og fellesarenaer for samhandling fremheves. Samtidig vektlegges samhandling og kommunikasjon mellom involverte aktører på institusjonelt nivå, og dette fremheves som en suksessfaktor (Aehnelt et al. 2004).

## 4 Beskrivelse av kvalitative case

I dette kapittelet gir vi en kortfattet bakgrunnsbeskrivelse av de ulike mottakene som inngår i Casestudien. Vi har lagt vekt på anonymisering av casene, og gir derfor kun en kort beskrivelse der noen sentrale egenskaper ved mottaket og ved kommunen i de ulike casene. Analysekapitlene vil gi nærmere innsikt i mottakene. I kapittel 7 beskriver vi også mer inngående oppstartshistoriene til to av mottakene (A og B).

### 4.1 CASE A

Mottaket ble opprettet som et av mange mottak under den store etableringsrunden i 2008/2009. Dette er et ordinært mottak, som er desentralisert. Selve mottaksadministrasjonen ligger sentralt til med tanke på private og offentlige servicefunksjoner, mens enkelte av boligene ligger mer usentralt til.

Dette mottaket ligger i en bykommune, som er relativt godt rustet kapasitetsmessig til å håndtere de ekstra brukerbehovene som mottaket fører med seg.

En rekke aktører i lokalsamfunnet har engasjert seg sterkt for å ønske beboerne og mottaket velkomne til sin bydel. Også aktører i vertskommunen var tidlig på banen med et ønske om å legge best mulig til rette for den nye brukergruppen. Kommunen har flere mottak og erfaring med mottaksdrift fra før.

### 4.2 CASE B

Også dette mottaket ble opprettet under den store etableringsrunden i 2008/2009. Mottaket er delvis desentralisert, og er et ordinært mottak. Selve mottaksadministrasjonen og boenheten tilknyttet denne ligger noe usentralt til med tanke på enkelte offentlige servicefunksjoner. Det er et fåtall av mer åpne og offentlige møteplasser i nærmiljøet.

Lag og foreninger, lokale ildsjeler og kirken har spilt en sentral rolle i oppstartsfasen og har vist et stort engasjement rundt mottaket. Det har siden oppstart vært god samhandling mellom mottaket og kommunale aktører.

Kommunen er en mindre bykommune, som i større grad enn case A har noen utfordringer med tanke på muskler innen tjenesteproduksjonen på området. Kommunen har flere mottak og erfaring med mottaksdrift fra tidligere.

### **4.3 CASE C**

Dette mottaket ble opprinnelig opprettet tidlig på 1990-tallet i forbindelse med tilstrømmingen av flyktninger som kom som følge av krigen i Bosnia. Det er et sentralisert ordinært mottak, og er et relativt lite mottak i en liten omstillingskommune. Kommunen har vært preget av negativ befolkningsvekst og mistet for noen år siden en svært viktig industriarbeidsplass som kommunen fortsatt jobber med å erstatte.

Mottaket ligger svært sentralt i kommunen med kort avstand til de private og offentlige servicefunksjoner, selv om det private tilbudet er noe begrenset. Mottaket har i løpet av de årene det har eksistert gjennomgått ulike endringer, både i forhold til antall beboere og type beboergrupper. Mottaket har i dag en stor andel barnefamilier.

Lokale lag og foreninger har spilt en mindre rolle i forbindelse med aktivitet for og med beboerne på mottaket. I stedet har enkeltpersoner og ildsjeler bidratt til å skape kontakt med lokalsamfunnet. Kommunen har også, sammen med mottaket, vært en aktiv bidragsyter i forhold til å tilrettelegge for aktivitet.

## 5 Etablerings- og oppstartsfasen

I dette kapitlet er det etablerings- og oppstartsfasen som er i fokus. Vi vil se nærmere på hvordan mottak og kommune opplever denne fasen, hvordan samhandlingen mellom mottak og kommune foregår, ulike tiltak som blir gjennomført, samt komme med innspill til god praksis og mulige grep for at samhandlingen i denne fasen kan bedres. Slik vi definerer det her begynner etablerings- og oppstartsfasen med at driftsoperatør sender inn tilbud til UDI og omfatter prosessen der ulike aktører forsøker å legge grunnlaget for videre samhandling og drift av asylmottaket.

Bakgrunnen for at vi har pekt ut denne fasen som en egen fase er at dette tidspunktet kan være kritisk. Tidligere forskning på forholdet mellom asylmottak og lokalsamfunnet tyder på at etableringsfasen kan være med på å prege forholdet mellom mottak og vertskommune/lokalsamfunn i den videre driften (Halvorsen m.fl. 2002). Mye av grunnlaget for det videre samarbeidsklimaet mellom ulike aktører blir lagt i denne første fasen. Samtidig har etablering av mottak vært gjenstand for stort mediefokus, og det nasjonale mediebildet har dels vært preget av et problematiserende fokus på konflikt og motstand.

Det er innebygd en del rammebetingelser i mottakssystemet som det er viktig å kjenne til for å forstå denne fasen. Flyktningssituasjonen i verden endrer seg fra år til år, og det norske mottakssystemet skal være fleksibelt nok til å innkvartere de asylsøkere som måtte komme til enhver tid. Behovet for å opprette mottak for asylsøkere kan melde seg relativt raskt med påfølgende rask etablering av mottak i kommune-Norge. Mottaksdrift i Norge er en kommersiell virksomhet og siden 2001 har UDI vært pålagt å legge driftsoperatøransvaret ut på anbud. At mottaksdriften er anbudsregulert gir noen spesifikke rammebetingelser som også omfatter informasjonsformidlingen mellom ulike aktører i startfasen. Når det oppstår behov for å opprette mottak, utlyses en anbudskonkurranse. Den første kontakten mellom vertskommunen og de sentrale aktørene på mottaksfeltet, driftsoperatør og UDI, skal skje ved at driftsoperatør varsler vertskommune ved innsending av tilbud til UDI. Dette er beskrevet i konkurransegrunnlaget. Den første kontakten mellom statlige myndigheter ved UDI og vertskommune skal etter prosedyrene deretter skje når UDI informerer kommunen om at det har kommet inn tilbud fra driftsoperatør, som vil drive innenfor denne vertskommunen. Et eventuelt mottak vil deretter bli opprettet så raskt som mulig etter at kontrakt er inngått og driftsoperatør har fått på plass lokalt personell. Slike forutsetninger gjør at



det kan være vanskelig å trekke inn lokalsamfunnet og nærmiljøet på en måte som gjør at ulike aktører opplever å få forberedt seg og få tilstrekkelig informasjon. Likevel finnes et handlingsrom, og det er dette som er vårt fokus.

Kapittelet vil belyse flere av problemstillingene i studien og særlig se på følgende forhold:

- i) Hvordan driftsoperatør, asylmottak, UDI og kommune i denne fasen kan bidra til velfungerende samhandling mellom asylmottak og ulike aktørgrupper i lokalsamfunnet;
- ii) Hvilke egenskaper ved samhandlingen på systemnivå i etableringsfasen det er viktig å legge vekt på når målsettingen er et godt forhold mellom asylmottak og lokalsamfunn;
- iii) Hvilken type kompetanse og kunnskap som er viktig i lokalsamfunnsarbeidet til ulike aktører i denne fasen.

Alle de tre samhandlingsnivåene som er spesifisert i kapittel 1 og 2 er relevante i denne fasen.

I både surveyundersøkelsen (5.1) og i Casestudiene (5.2) har vi fokusert på denne fasen. Surveyundersøkelsen gir for det første et bakgrunnsbilde for hvordan mottak og kommune *oppfatter* samhandlingen i etableringsfasen i dag, og dels hvordan denne *praktiseres*. Den kvalitative undersøkelsen lar oss gå nærmere inn i materialet slik at vi kan beskrive konkrete praksiser og komme med innspill til videre arbeid i denne fasen. I kapittel 5.1 vil vi diskutere surveyen, men hvor vi også kommenterer ved hjelp av de kvalitative casene. I kapittel 5.2 diskuterer vi nærmere noen spesifikke tema som er kommet opp i den kvalitative Casestudien. Først og fremst er det erfaringer fra studien av Casestudie A og B som legges til grunn for 5.2. Mottaket i Casestudie C har eksistert i over 15 år, og etableringsfasen var dermed ikke et aktuelt tema å fordype seg i dette tilfellet.

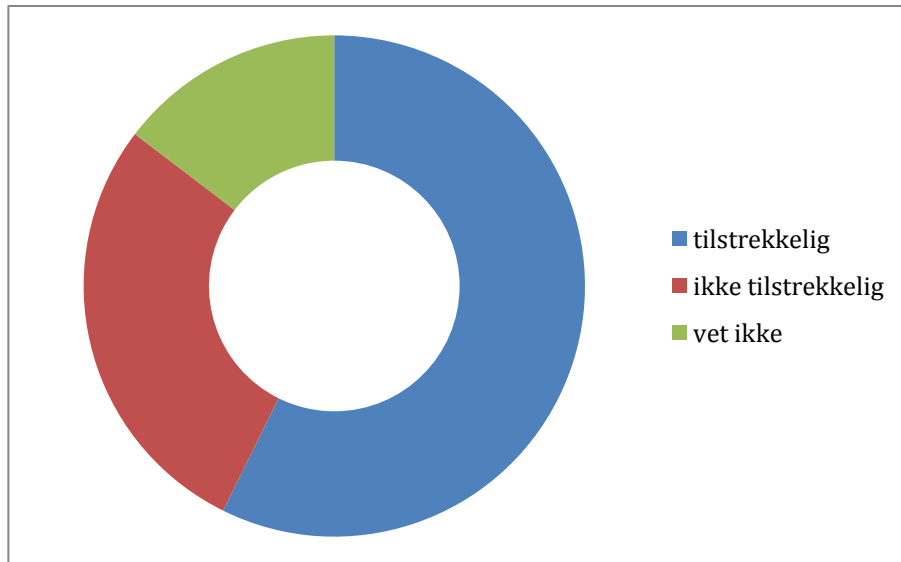
## 5.1 Survey

I det følgende skal vi vise hvordan kommunene med mottak og asylmottakene vurderer samhandlingen mellom ulike aktører i etablerings- og oppstartsfasen (5.1.1). Videre skal vi se på hvilke tiltak som blir gjennomført i denne fasen (5.1.2), samt på kommunenes og asylmottakenes vurdering av lokal respons i sine respektive lokalsamfunn (5.1.3).

### 5.1.1 Informasjon og samhandling

I surveyen ble det fokusert på hvordan kommunikasjonslinjer og informasjonsutveksling i etablerings- og oppstartsfasen blir oppfattet av henholdsvis vertskommune og mottak. Samtidig forsøkte vi å finne ut hvorfor kommunene eventuelt ikke oppfatter informasjonen som blir gitt som tilstrekkelig. Hva er mulige støykilder for en god informasjonsutveksling i denne fasen? Ulikhet i forventninger, målsettinger og normer mellom institusjoner som skal samhandle innen et felt kan være en hindring for en effektiv informasjonsflyt (Christensen m.fl. 2006). Samtidig må informasjon oversettes i overføringen fra en institusjon til en annen - i dette tilfelle i kommunikasjonen mellom UDI, driftsoperatør og kommune.

Gjennom nasjonale media ble det i lys av mange mottaksetableringer i 2008/2009 rettet kritikk mot hvordan UDI ivaretok informasjonsansvaret ovenfor vertskommunene. Vi spurte vertskommunene hvorvidt de oppfatter informasjonen som ble gitt ved etablering som "tilstrekkelig". Vi var ute etter å få innsikt i kommunenes opplevde og generelle tilfredshet ved informasjonen som blir gitt i denne fasen, og valgte derfor ikke å definere "tilstrekkelig" nærmere.

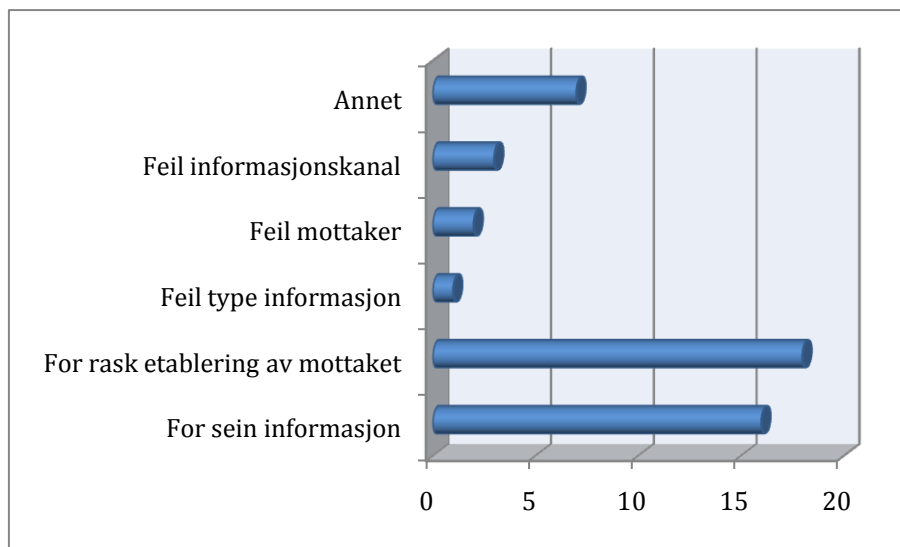


**Figur 1: Var informasjonen ved etablering tilstrekkelig? (n=82)**

Figur 1 viser at 57 prosent av kommunene mener at informasjonen de fikk ved etablering av mottak var tilstrekkelig, mens 28 prosent (23 kommuner)

mener den ikke var tilstrekkelig. Det er altså en overvekt av kommunene som opplever å ha fått tilstrekkelig informasjon ved etablering av mottak.

De som svarte at informasjonen ikke var tilstrekkelig, ble bedt om å angi hvorfor. Figur 2 under viser at for rask etablering, dvs. at mottaket ble etablert så raskt at kommunen ikke fikk tid til å forberede sine tjenester eller gitt tilstrekkelig informasjon internt i kommunen, blir angitt av flest kommuner som årsak. Her var det mulig å krysse av på flere alternativer, og 18 av de 23 kommunene svarte nettopp dette.



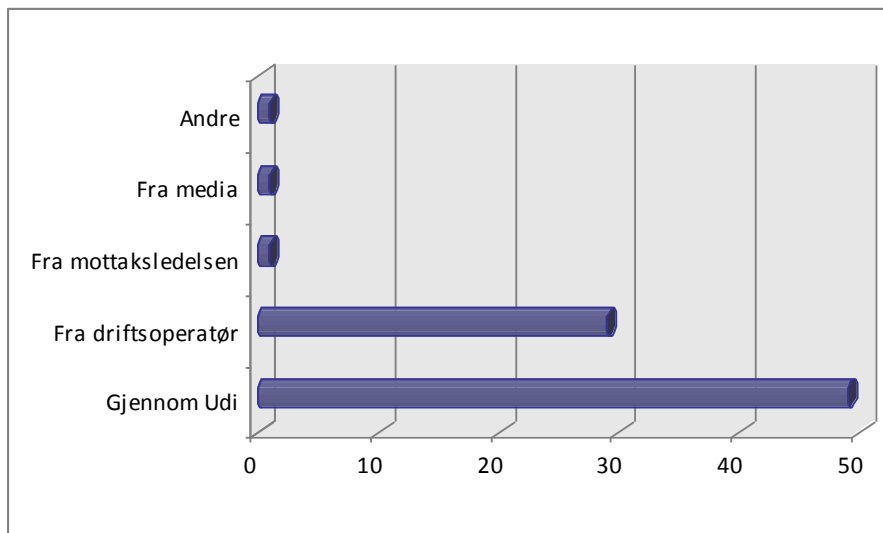
**Figur 2: Hvorfor var ikke informasjonen som ble gitt ved etablering tilstrekkelig? (n=47)**

Videre viser figur 2 at for sein informasjon blir angitt som en annen viktig årsak for 16 av de 23 kommunene som mente at informasjonen ikke var tilstrekkelig.

Opplevelsen av at informasjon kommer for seint og at etableringen skjer for raskt henger naturligvis nært sammen, og det er ikke overraskende at disse dominerer som de viktigste grunnene til at informasjonsarbeidet som blir gjort ovenfor kommunen oppleves som utilstrekkelig. Til en viss grad handler dette om rammebetingelser som ligger i selve organiseringen av det norske mottakssystemet, både med tanke på at det er anbudsregulert, men også med tanke på fleksibiliteten som skal prege systemet. Siden 2008 har det vært behov for å få etablert svært mange mottak i Norge, på grunn av det relativt høye antall asylsøkere. Det ble opprettet henholdsvis 43 og 46 nye

mottak i løpet av 2008 og 2009, og svarene må tolkes i en slik kontekst. Likevel er det viktig å gå nærmere inn i hvordan informasjonsflyten og samhandlingen fungerer i en tidlig fase, for å undersøke hvor det finnes barrierer for informasjonsflyt og hvor man eventuelt kan identifisere forbedringspotensial.

Informasjonskanaler som tas i bruk i etableringsfasen og hvordan disse fungerer er en viktig inngang til å undersøke informasjonsflyten. Figur 3 nedenfor viser at mens 49 kommuner mener at de fikk informasjon om mottaksetableringen første gang av UDI, mener kun 29 kommuner at første informasjon kom fra driftsoperatør.



**Figur 3: Hvordan fikk kommunen første gang informasjon om etablering av mottak i kommunen? (n= 82).**

Funnene i figur 3 er interessante i og med at det ligger som et krav i konkurransegrunnlaget at driftsoperatør skal gi vertskommunen den første informasjonen om et mulig mottak ved innsendelse av tilbud. Vi må ta høyde for en viss feilmargin her. Det kan være vanskelig å huske nøyaktig hvem som gav den første informasjonen, og svaret vil kanskje også avhenge av hvem i kommunen som besvarte surveyen. Caseundersøkelsen tyder på at dette er en aktuell feilmargin. Det kan også være slik at kommunen først for alvor forholder seg til tilbud når UDI informerer om at tilbud er kommet inn eller at kontrakt er inngått. Det er imidlertid interessant å se at også i figur 4 er det bare 35 av 83 kommuner som angir at de har fått en skriftlig

informasjon fra driftsoperatør ("Driftsoperatør informerte via brev"). I praksis skal kopi av informasjon til kommunen ligge ved tilbud, slik at UDI kan se at brev er sendt. Men surveyen kan tyde på at det kan være grunn til å se i hvilken grad denne praksisen blir fulgt opp. All den tid kommunene peker på betydningen av tidspunktet for informasjon kan dette være viktig. Særlig med tanke på å forberede helsetjenesten fremheves betydningen av tidlig informasjon. Det er imidlertid et skille mellom casekommunene hva gjelder muskler innen tjenesteproduksjon på disse områdene, som blant annet henger sammen med kommunens størrelse og sentralitet. Tidlig informasjon kan være viktigere for kommuner som har større utfordringer innen slik tjenesteproduksjon.

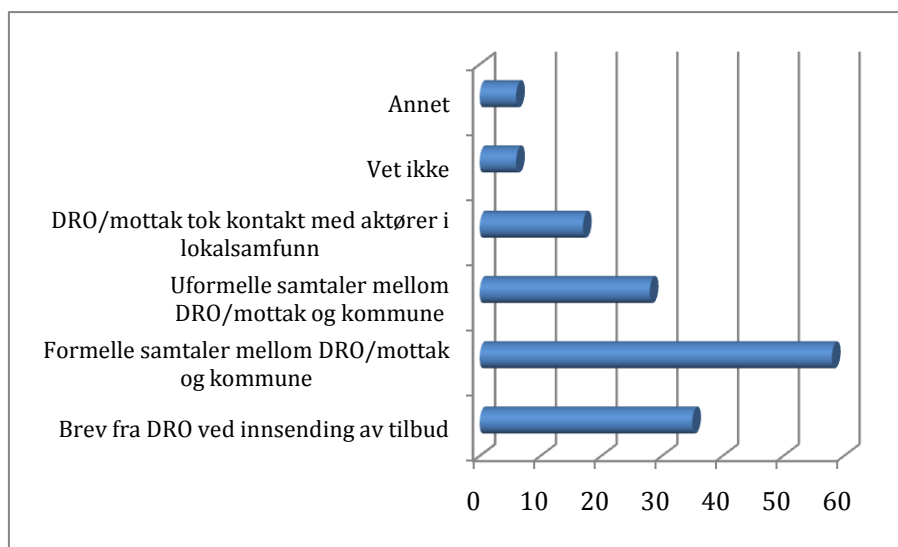
I denne sammenhengen er det også et relevant moment at Casestudien tyder på at det er forskjeller mellom ulike driftsoperatører når det gjelder informasjonen de gir kommunene på det tidspunktet kontrakten med UDI er inngått. I case B var det flere parallelle etableringer av mottak der ulike driftsoperatører var involvert. Vertskommunen er opptatt av at kvaliteten i informasjonen fra ulike driftsoperatører varierte, og fremhever viktigheten av en tydelig informasjon der mulige konsekvenser for vertskommunen på ulike områder er klart angitt. En kommunal aktør sier:

"Når den ene driftsoperatøren sendte ut informasjon var det veldig 'linet' opp hva de forventet og hva de trengte og hvordan de gjorde det, hvordan de skulle gå frem i boligmarkedet ellers, og hvor de skulle ha kontor. Det var veldig klart. Den andre driftsoperatøren var mindre fortrolig med det"(kommunal aktør 6, case B).

Vi vil nedenfor komme nærmere inn på driftsoperatør sin rolle i oppstarts- og etableringsfasen med tanke på å skape et godt forhold mellom mottak og lokalsamfunn.

Figur 3 viser videre at kommunene opplever at media har liten betydning når det gjelder informasjon til kommunen. Som vi vil komme tilbake til nedenfor, tyder det kvalitative materialet imidlertid på at media i flere tilfeller spiller en rolle som en første informasjonskanal ovenfor både mellomledere på kommunalt nivå, ansatte i førstelinjene og andre relevante aktører i lokalsamfunnet (bydelsutvalg, lokalutvalg, nærmiljøutvalg) i kommuner av en viss størrelse. Surveyen ble sendt til øverste ansvarlig i kommunen på feltet (se ellers kapittel 2). I case A og B opplevde både mellomledere, ansatte i førstelinjen og lokalpolitikere å ha blitt informert første gang gjennom media. Det er viktig å være klar over medias betydelige rolle som informasjonsformidler i den helt tidlige fasen.

Som nevnt er driftsoperatør forpliktet til å informere om at tilbud vil sendes inn. Samtidig er det slik at driftsoperatør har et handlingsrom der de kan samhandle med vertskommune på ulike måter og i ulik grad i denne fasen. Med bakgrunn i at vi ønsket innsikt i driftsoperatørens nettverksstrategier, ble kommunene også stilt spørsmål om hva slags type kontakt det var mellom driftsoperatør og kommunen/lokalsamfunnet i forkant av selve etableringen av mottaket.



**Figur 4: Hva slags kontakt var det mellom kommunen, lokalsamfunnet og driftsoperatør i forkant av etablering? (N= 150).**

Vi påpekte over det relativt lave antallet kommuner som hevdet å ha mottatt brev fra driftsoperatør i forkant av etableringen, til tross for at dette skal gjøres i henhold til rutineene. Figur 4 viser at 58 kommuner rapporterer om at det har vært formelle samtaler mellom driftsoperatør og vertskommune/lokalsamfunn. 28 kommuner oppgir at det har vært uformelle samtaler i forkant av etablering. Slik uformell kontakt virker ofte som olje som smører samhandlingen mellom institusjoner, og skal således ikke undervurderes. Et fåtall kommuner angir at driftsoperatør tok direkte kontakt med diverse aktører i lokalsamfunnet. Også i den kvalitative undersøkelsen ble det fokusert på driftsoperatør sine nettverksstrategier i oppstartsfasen. I begge Casestudiene (A, B) går det fram at driftsoperatør sin rolle nedtones. Informantene fokuserer i større grad på betydningen av de ansatte lokalt, og

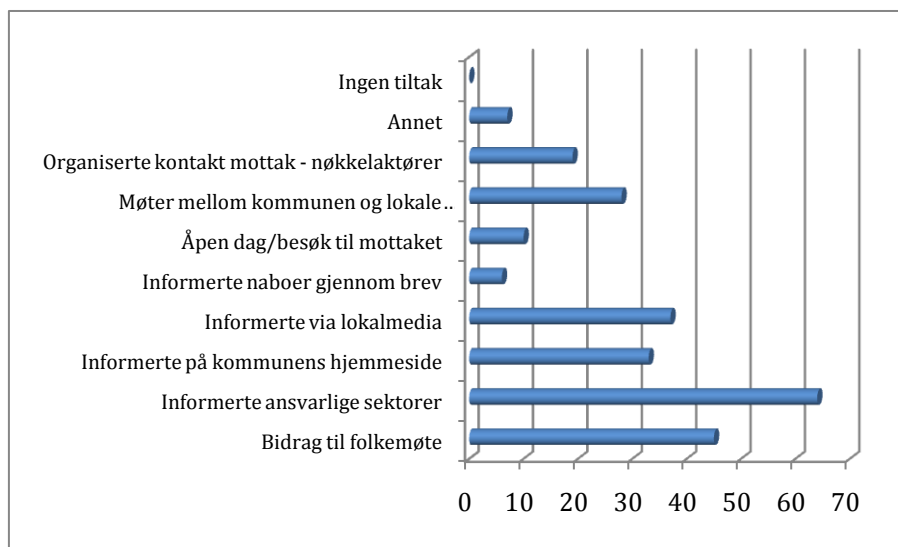
på betydningen av deres nettverks- og samhandlingsstrategier. Dette kan også være med på å forklare den relativt høye andelen uformelle samtaler i figur 4. Casestudien kan tyde på at kommunalt ansatte ofte ikke skiller entydig på begrepsnivå mellom driftsoperatør og mottaksledelse lokalt. Dette må også ligge til grunn for fortolkningen av figuren.

### 5.1.2 Gjennomførte tiltak

Ved etablering av mottak i en kommune er det ikke spesifisert nærmere hvordan ulike aktører er ansvarlig for å sette i gang tiltak som kan bedre grunnen for god samhandling mellom asylmottak og lokalsamfunnet, eller for å informere lokalsamfunnet. Driftsoperatør sitt informasjonsansvar i denne fasen handler først og fremst om informasjon til vertskommunen, ved ulike kommunale instanser og enheter. I praksis vil dette derfor være et ansvar som først og fremst blir ivaretatt av kommunen eller av aktører i lokalsamfunnet. Dette synes også å underbygges i Casestudiene. Samtidig har imidlertid de lokale mottaksansatte en viktig rolle å spille i denne sammenhengen, så snart de er kommet på plass.

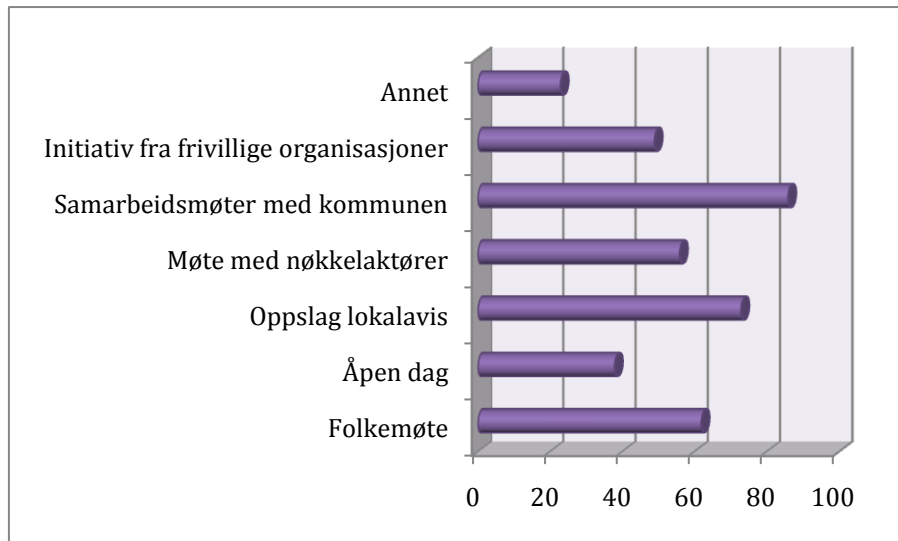
Hvilke type tiltak satte så kommunene i gang eller medvirket til ved etablering av mottak?

Surveyen viser at det varierer hvilke tiltak som settes i verk i hver enkelt kommune (figur 5).



Figur 5: Hvilke tiltak gjennomførte kommunen for å informere lokalsamfunnet ved etablering av mottaket? (n=247)

På spørsmålet i figur 5 var det mulig å krysse av ved flere svaralternativer. Ikke overraskende dominerer tiltaket ”informerte ansvarlige sektorer/instanser”. 64 av kommunene svarte dette. 45, altså om lag halvparten av kommunene, svarte at de bidro til å arrangere folkemøte. Mange kommuner har også drevet informasjonsarbeid via lokale media, og flere kommuner har arrangert særskilte møter mellom kommunen og nøkkelaktører, og møter mellom mottak og nøkkelaktører. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, vektlegger aktørene vi har intervjuet betydningen av ulike former for samhandlingsmøter – både tverrfaglige møter internt i kommunen og møter mellom vertskommune/lokalsamfunn og mottak. Slike møter synes å ha stor betydning når det gjelder å få på plass en effektiv kunnskapsutveksling og å legge grunnlaget for videre samhandling.



**Figur 6: Hvilke tiltak ble iverksatt av mottakene for å skape aksept i lokalsamfunnet i etablerings- og oppstartsfasen? (n=387)**

Også mottakene ble spurt om hvilke tiltak som ble gjennomført i etableringsfasen i de ulike kommunene. I dette tilfellet ble både tiltak der mottaket var initiativtaker og tiltak der initiativtaker ikke var nærmere angitt inkludert. Figur 6 viser at flest mottak angir at det har vært gjennomført samarbeidsmøter med vertskommunen, men arbeid overfor lokalmedia og folkemøte er også tiltak som er gjennomført i mange kommuner der det er etablert mottak. Flere av tiltakene, slik som folkemøte, er ofte et samarbeid mellom kommune og mottak hvor UDI også er til stede.

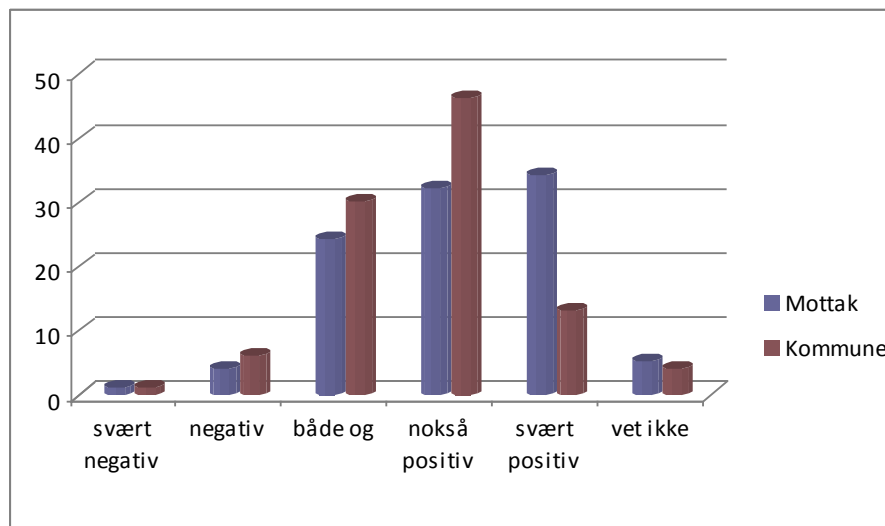


Frekvensene i figurene 5 og 6 over kan tyde på at både kommunene, aktører i lokalsamfunnet og mottak har en rekke grep og strategier for å tilrettelegge for et godt forhold mellom mottak og lokalsamfunn. Nedenfor vil vi komme nærmere inn på betydningen av ulike tiltak.

### 5.1.3 Lokal respons

En hypotese er at hvordan forholdet mellom mottak og lokalsamfunn skal utvikle seg også er avhengig av lokale holdninger og hvordan ulike lokale aktører responderer i etablerings- og oppstartsfasen. Med bakgrunn i en slik hypotese ble kommunene og mottakene spurt om hvordan de opplevde responsen fra ulike aktører i denne fasen, henholdsvis:

- media
- naboer/nærmiljø
- lokalt næringsliv
- kommuneadministrasjon
- politisk nivå i kommunen
- frivillige lag og foreninger

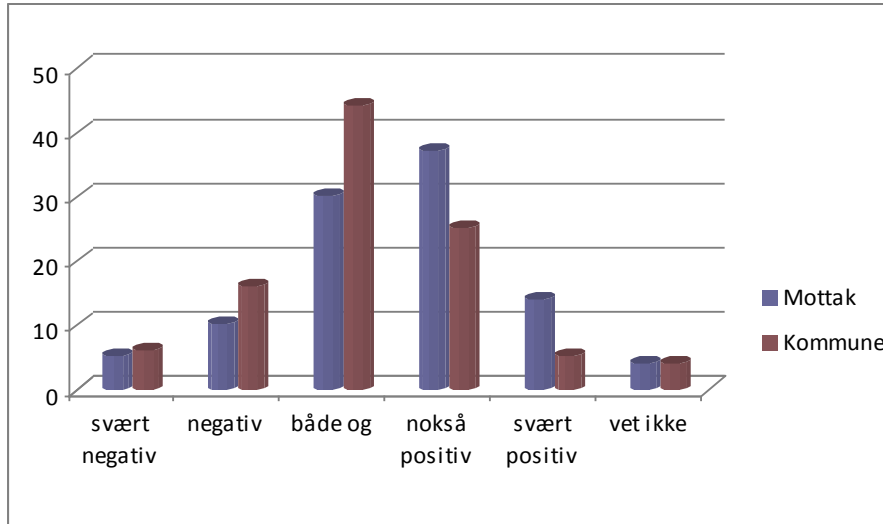


Figur 7: Har etableringen av mottak i kommunen fått positiv eller negativ respons fra lokale media? (n=81/102 kommune/mottak)

Slår vi sammen svaralternativene nokså positiv og svært positiv, viser figur 7 at nærmere 60 prosent av kommunene har opplevd en positiv respons fra lokale media på opprettelse av asylmottak i kommunen. Figuren viser imidlertid at mottakene jevnt over har opplevd responsen som noe mer positiv enn hva kommunene har. Kommunene og mottakene rapporterer likevel om en relativt stor både/og -respons. Hva som ligger i dette svaret er ikke nærmere definert. Hovedbildet må kunne tolkes som positivt hva gjelder lokale media sin respons.

Det kvalitative materialet fra de ulike casene viser at både informanter fra mottak og lokalsamfunn understreker betydningen av lokalmedias rolle som formidler av kunnskap og informasjon om mottaket til lokalsamfunnet. I denne sammenhengen kan driftsoperatør og mottakets mediestrategi fremheves. Casestudien tyder på at det er et spillerom for slike aktører med tanke på bruk av media aktivt i informasjonsformidlingen, og få vinklet sakene i en retning som kan være med å skape et positivt bilde av mottaket. I denne sammenhengen er det viktig at mottaket spiller en proaktiv rolle ovenfor lokale media, og ”fører” media med gode historier. Samtidig synes det å være viktig at det er en åpenhet rundt problematiske forhold. Det er vanskelig å si om en slik proaktiv strategi ligger til grunn som årsak til den relativt sett gode responsen mottak og kommuner opplever fra lokal media, men det kan være en sammenheng her. Den kvalitative studien tyder imidlertid på at det kan være et potensial for forbedring her. Kompetanse innen håndtering av media synes således som viktig for mottaksansatte med tanke på arbeidet for et godt forhold mellom mottak og lokalsamfunn.

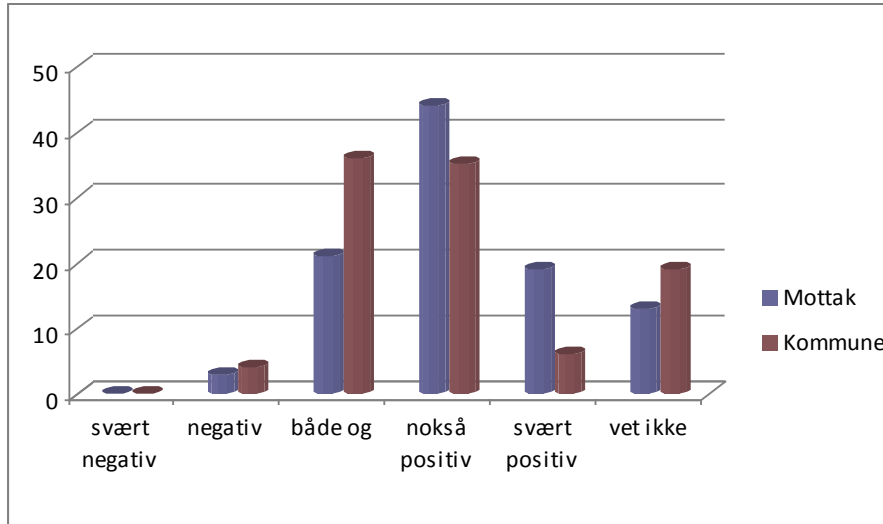
Når det gjelder respons fra naboer og nærmiljø så er bildet ikke fullt så klart.



**Figur 8: Har etableringen av mottak i kommunen fått positiv eller negativ respons fra naboer/nærmiljø? (n=82/100, kommuner/mottak)**

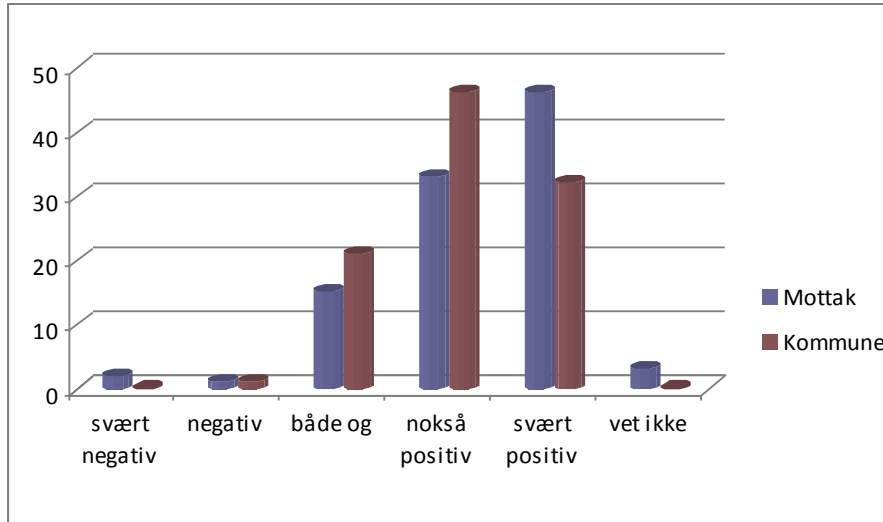
Kommunene opplever responsen her som noe mer negativ enn hva mottakene gjør. Legger vi sammen svaralternativene nokså positiv og svært positiv, så kan vi si at halvparten av mottakene opplever responsen som positiv, mens 30 prosent av kommunene gjør det samme. Andelen både/og er riktig nok betydelig større blant kommunene enn blant mottakene. Det er også verdt å merke seg at kommunene opplever en sterkere negativ respons enn hva mottakene gjør. Dette kan ha en sammenheng med at kommunen er en mer naturlig aktør for lokalbefolkningen å ta kontakt med enn hva mottaket er i forbindelse med slike innspill.

Nedenfor vil vi komme nærmere inn på hvordan aktørene i lokalsamfunnet selv fortolker lokal respons. Den kvalitative studien tyder på at det kan være en diskrepans i fortolkningen av respons mellom aktører på høyere nivå i vertskommunene og UDI på den ene siden, og lokalbefolkningen på den andre siden. Nedenfor kobler vi dette til et skille mellom institusjonenes *strategiske* tilnærming til feltet, og lokalbefolkningens *taktiske* tilnærming (se Diken i Tonboe 1994)



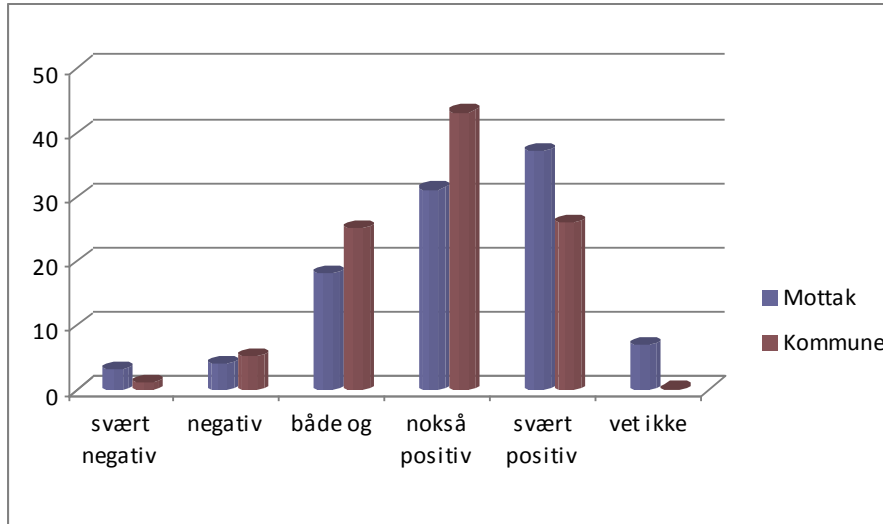
**Figur 9: Har etableringen av mottak i kommunen fått positiv eller negativ respons fra lokalt næringsliv? (n=80/100, kommuner/mottak)**

En annen kategori lokale aktører er næringsaktører. I figur 9 kommer det frem at en forholdsvis høy andel av både kommunene og mottakene opplever responsen fra næringsaktører som nokså positiv. Likevel er det mange som har markert svaralternativet 'både og'. Det kan være flere årsaker til dette. En av dem kan være at det kan være uklart hvordan næringsaktører kan forventes å skulle respondere på etablering av mottak. Enkelte næringsaktører vil kunne ha forretningsmessige interesser i etablering av mottak, mens for andre igjen spiller det liten rolle fra eller til. Mulig særlig kommunene vil forvente mer fra næringsaktørene lokalt, enn hva mottakene gjør. Dette kan for eksempel dreie seg om å vise et større samfunnsansvar ved å stille opp og markere offentlig støtte og glede knyttet til etableringen. En videre tolkning og forklaring må nok ta utgangspunkt i de ulike lokale kontekstene.



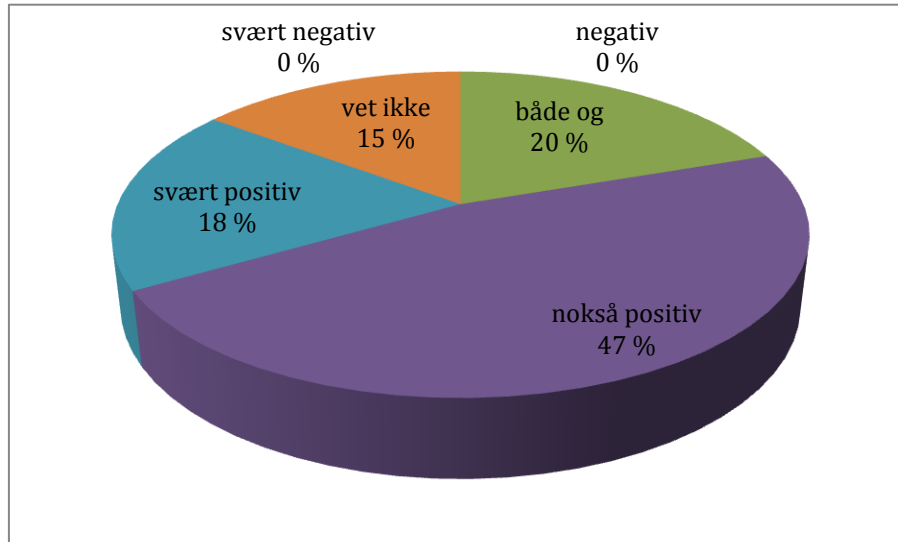
**Figur 10: Har etableringen av mottak i kommunen fått positiv eller negativ respons fra kommuneadministrasjonen? (n=81/98, kommuner/mottak)**

I figur 10 er det interessant å merke seg at en høyere andel av mottakene opplever kommunene som svært positive enn hva kommunene selv opplever at de er. Totalt sett viser imidlertid figuren at kommunen mener om seg selv at de er positive, og når mottakene mener stort sett det samme, så kan det tyde på at samarbeidsklimaet er relativt godt, noe vi skal komme tilbake til. Forskjellen mellom hva mottakene her svarer og hva kommunene svarer kan også henge sammen med en generell holdning fra kommunens side om at når beboerne først kommer så er de ”brukere på lik linje med andre brukere”. Intervjuer med aktører i vertskommunen, på de nivåene der direkte samhandling med mottaket foregår, tyder på en slik tankegang er utbredt.



**Figur 11: Har etableringen av mottak i kommunen fått positiv eller negativ respons fra politisk nivå i kommunen? (n=82/99, kommuner/mottak)**

Kommunene vurderer responsen fra administrasjonen som jevnt over mer positiv enn responsen fra politisk nivå i kommunen (figur 11). Når det gjelder mottakenes opplevde respons fra det politiske nivå i kommunene, så ser vi at den er omtrent lik den kommunene rapporterer, men med en høyere andel som svarer svært positiv.



**Figur 12: Har etableringen av mottak i kommunen fått positiv eller negativ respons fra frivillige lag og foreninger? (n=81, kommune)**

Kommunene er i tillegg blitt spurt om hvilken respons de har opplevd fra frivillige lag og foreninger (figur 12). Her ser vi en dominerende positiv respons. Casestudien understreker betydningen av det lokale foreningslivet med tanke på målsettingen om aktivitet for beboere og god samhandling mellom mottak og lokalsamfunn.

#### 5.1.4 Noen oppsummerende betraktninger

Surveyen gir et oversiktsbilde over hvordan vertskommunene oppfatter informasjonstilgangen i den første fasen, og viser at 57 prosent av kommunene oppgir at informasjonen de har fått i forbindelse med etablering har vært tilstrekkelig. Av de som ikke opplevde informasjonen som tilstrekkelig, er det særlig rask etablering og sein informasjon som oppgis som grunn. I lys av rammebetingelsene som ligger i anbudssystemet og kapasitetsutnyttingsmålene, samt dagens rutiner, kan det synes å være lite å hente på raskere informasjon. Forbedringspotensialet kan slik tyde på å handle mer om hvilken informasjon når og hvordan kommunene håndterer informasjonen. Dette vil vi komme mer inn på i analysen av den kvalitative studien. Der vil vi også se nærmere på informasjonen til lokalsamfunnet generelt om oppstart av mottak, og på samhandlingsformer og praksiser som kan bidra til et godt samhandlingsklima mellom vertskommune og mottak, samt gi beboere på mottak et godt brukertilbud.

Surveyen viser at når det gjelder den lokale responsen på etablering av mottak, så erfares den som noe varierende, men hovedsakelig som positiv. Våre funn står delvis i motsetning til det mediebildet som dels ble skapt i 2008 og 2009 når mange mottak ble etablert i Norge. Den nasjonale mediedekningen fra den gang kunne etterlate et inntrykk av at kommune-Norge ser etablering av mottak som problematisk. Et stort flertall av kommunene som i dag har mottak formidler at politisk og administrativt nivå har vært positivt innstilt til etablering av mottak. Kommunene rapporterer imidlertid om mer negativ respons fra nærmiljøet generelt og næringsliv, og relativt positiv respons fra lokale lag og foreninger. I de videre kapitlene vil blant annet disse funnene undersøkes nærmere og nyanseres ytterligere ved hjelp av de kvalitative analysene.

Mange av svarene i denne studien vil slik kunne være basert på tidligere rutiner, selv om mye av dette var på plass flere steder før vedtaket ble gjort. Det synes imidlertid å være lite å hente på rask informasjon, men mer på type informasjon og hvordan kommunene håndterer informasjonen.

## 5.2 Casestudier

Det kvalitative materialet har gitt innsikt i noen dimensjoner ved etablerings- og oppstartsfasen. Vi vil behandle disse nærmere i denne delen av kapitlet:

1. Støykilder på systemnivå i oppstarts- og etableringsfasen (5.2.2)
2. Informasjon til lokalsamfunnet (5.2.3)
3. Betydningen av folkemøter (5.2.4)
4. Samhandlingsformer (5.2.5)
5. Kunnskapsoverføring (5.2.6)
6. Kompetansen hos mottaksansatte (5.2.7)
7. Betydningen av lokale ildsjeler i oppstartsfasen (5.2.8)

Før vi går inn i de ulike momentene vil vi imidlertid kort skildre de to ulike historiene om etableringen av asylmottak i de to casekommunene (5.2.1).

### 5.2.1 To ulike oppstartshistorier

Etableringen av mottaket i case A gikk relativt knirkefritt med tanke på støy og motstand i lokalsamfunnet. Den første informasjonen om at det skulle etableres mottak i bydelen nådde kommunale mellomledere og lokalt politisk nivå via lokalmedia. En engasjert lokalpolitiker tok etter dette initiativ til et samhandlingsmøte med kommunale aktører innen oppvekst og helse og



omsorg, for å drøfte hvordan man best kunne ta i mot mottaket. Sammen besluttet aktørene å avholde et folkemøte, der representanter for UDI, driftsoperatør og de nyansatte på mottaket ble bedt om å komme og informere. Det var stort oppmøte på folkemøtet og kommunale aktører, nøkkelaktører fra lokalt foreningsliv og mottaket fremhever at folkemøtet hadde en betydning når det gjaldt å avklare lokalbefolkningens spørsmål. Samtidig fungerte det som en arena der nye kontakter ble knyttet, noe som har lettet den seinere samhandlingen.

Kommunale aktører formidler at holdningen var; ”når disse kommer gjør vi det beste ut av det”. De legger vekt på en fleksibilitet i den første fasen. Informasjonstilgangen i denne fasen blir vurdert i kontekst av dette, og fortolkes ikke som noe problem. En gikk samtidig ut fra at brukernes behov kunne møtes innenfor det etablerte systemet og med utgangspunkt i eksisterende ressurser.

Etableringen av mottaket i case B var mer omstridt og i større grad gjenstand for støy. Når det gjelder vertskommunen som tjenesteyter fremhever aktørene at oppstarten kom for brått, og at mangel på informasjon til en viss grad var en barriere i forberedelsene. I større grad enn i case A ble behovet for å utvide personalet innenfor helsesektoren i kommunen ved etableringen av mottaket trukket fram. Det var særlig innenfor dette området at manglende informasjon og rask etablering ble opplevd som en barriere.

Aktører i lokalsamfunnet formidler en oppfatning av at manglende informasjon fra UDI i en tidlig fase skapte unødvendig støy og usikkerhet rundt oppstarten av mottaket. Aktørenes oppfatning er med andre ord at dersom UDI hadde vært mer proaktiv og på banen med informasjon ovenfor kommune og lokalsamfunn, kunne en turbulent oppstart vært unngått. Dette bunner i en forståelse av at dette informasjonsansvaret ligger innenfor UDI's ansvarsområde. Vi vil i de neste kapitlene flere ganger komme tilbake til en diskrepans i ulike aktører sin oppfatning av hva som er UDI sin rolle og ansvar. Det kan være nyttig for UDI å være klar over en slik diskrepans, for å jobbe strategisk med kunnskapsformidling om egen rolle og ansvar.

I sammenheng med oppstarten av mottaket i case B formidler kommunale aktører og aktører i lokalsamfunnet videre at støyen la seg betraktelig i det mottaket og dets ansatte var på plass. Informantene formidler en oppfatning av at de nå har fått et godt samarbeid. Det formidles en historie om et lokalsamfunn som fremsto som svært skeptiske og nærmest preget av rasisme, som deretter snudde og tok usedvanlig godt imot beboerne. Enkelte av aktørene utfordrer imidlertid en slik fremstilling av historien. En annen

historie om etableringen, som blir tydelig gjennom intervjuene, er historien om en motstand drevet frem av en bekymring for beboernes livskvalitet, som var forankret i verdier om menneskeverd. Det legges i denne sammenhengen vekt på forholdene ved bygningen som skulle brukes som mottaksbygning. Disse ble, og blir fortsatt etter en tids drift, oppfattet som uverdige og lite passende.

Også i case B ble det avholdt et folkemøte på initiativ fra lokale politikere og nøkkelaktører, med UDI og driftsoperatør til stede. Folkemøtet betegnes som å ha vært preget av harde fronter. Flere av de sentrale lokale aktørene hevder likevel at folkemøtet var vendepunktet i etableringsprosessen, slik vi vil komme tilbake til nedenfor (5.2.2)

### **5.2.2 Støykilder på systemnivå i oppstarts- og etableringsfasen**

Surveyundersøkelsen tyder på at de fleste kommuner opplever at informasjonsflyten er tilfredsstillende i oppstartsfasen, men viser samtidig at det er et forbedringspotensial. Vi vil se litt nærmere på ulike støykilder i denne fasen, som synes relevante på bakgrunn av Casestudien. Uttalt eller uutalt uenighet om grunnleggende verdier og mål, uklar informasjon og mangelfulle informasjonsrutiner kan forstås som slik støy som forstyrrer samhandlingen.

Vi vil se på følgende støykilder:

- uklar kommunikasjon
- uenighet om den formelle definisjonen av mottak: institusjon eller bolig?
- godkjenning av mottaksbygning

Et relevant spørsmål i denne sammenhengen er i hvilken grad slik støy i oppstarten påvirker det videre forholdet mellom lokalsamfunn og mottak? Som vi skal se i kapittel 7, synes forholdet mellom mottak og lokalsamfunn å utvikle seg i en positiv retning med tiden, og det er ikke dekning for å si i hvilken grad en slik støy som en opplevde i oppstartsfasen i case B får betydning for dette forholdet på lang sikt. Vi vet imidlertid fra mediebildet de siste to årene at opplevelsen av å ”ikke blir hørt” er et gjennomgående tema i en problematiserende dekning av etablering av mottak. Sett i lys av den store vekten som media tillegges som opinionsdanner både i survey- og caseundersøkelsen, er det viktig at UDI kjenner til hvordan støy kan oppstå i etableringsfasen, slik tilfellet var i Case B.

### 5.2.2.1 Uklar kommunikasjon?

Surveyen viser hvordan en støykilde ligger på systemnivå, eller i det vi kan kalle rammebetingelsene i mottakssystemet. Dette handler om at mottaksetableringer må skje raskt og også må forholde seg til de rammebetingelsene som ligger i anbudskonkurranser. Vi tar med et sitat som illustrerer hvordan kommunale aktører i case B opplevde den første fasen:

«Det var en periode hvor det var veldig... Dette går på systemet, ikke på hvordan UDI håndterte det. Dette var i en oppbyggingsfase og mange anbudskonkurranser på løpende bånd, så her kom det hele tiden med brev og telefoner om planlagte ting og noe ble det noe utav og noe ble det ikke noe av. Det kom noe fra mottakene om at vi har lagt inn anbud, og så kom det noe fra UDI om at det var lagt inn anbud, og så kom det delvis tilbakemelding på at det ikke ble noe likevel, og så kom en ny anbudsrunde på ny type mottak. Så det ble så mange beskjeder og en vanskelighet med å forholde seg konkret, så selv om vi prøvde å ha en rød tråd i dette så var det flere en meg som bare måtte lene seg tilbake og tenke at her må vi bare vente og se hva som skjer. Det var vanskelig og mye frustrasjoner internt og mye slitasje på forholdet mellom UDI og [kommune]» (Kommunal aktør 7).

Informanten peker her på systemspesifikke faktorer, men hevder likevel videre at hvordan UDI håndterte gjennomføringen bidro til å forsterke problematikken:

”Var en krevende fase fordi UDI var i den situasjonen lite profesjonell i forhold til informasjon til kommunen og det ble grundig påpekt på høyt nivå her og er meldt tilbake. Problemet var måten informasjonen ble formidlet på. Kommune hadde en opplevelse av ikke å bli tatt på alvor. Det manglet noe på skriftlighet, det gikk mye på mail og telefon og litt tilfeldig hvem som fikk telefoner. Uryddig vil jeg si. Og i tillegg en type dobbeltkommunikasjon på om kommunen var hørt eller ikke” (Kommunal aktør 7).

Casestudien gir intet entydig bilde, og det er derfor vanskelig å generalisere ut i fra denne kommunens opplevelse. I casekommune A formidlet aktører i kommunale posisjoner som har mest direkte samhandling med UDI at sistnevnte fremstod med høy profesjonalitet i oppstartsfasen. UDI har de siste årene jobbet mye med informasjonsrutiner og vedtok i februar 2009 nye og innskjerpede rutiner for kommunikasjon og varsling ved

kapasitetsutvidelse (IM 2010-038). Her legges det opp til at UDI skal være en offensiv informasjonsformidler hvor kommunen informeres på alle stadier i anbudprosessen, fra utlysning i regionen, innlevering av anbud, og når forhandlingsresultatet er klart. Kommunene tilbys også informasjonsmøter med UDI underveis, og media skal brukes aktivt. Sitatene over antyder imidlertid at mye informasjon også kan være vanskelig å forholde seg til.

Med et anbudssystem vil det helt fram til endelig beslutning vil være usikkert om det faktisk blir mottak i kommunen. Slik sett kan det være vanskelig for kommunen å forholde seg til informasjonen, og eventuelt starte en forberedelse. Når og hvordan skal for eksempel kommunene informere de ulike tjenestene? Casestudien kan tyde på at dette først gjøres sent i prosessen, da informanter i disse sektorene hovedsakelig oppga at de først fikk kjenneskap til at det kom mottak gjennom media. Som nevnt, kan det med de rutineene det nå legges opp til, synes å være lite å hente på rask informasjon, men mer på type informasjon og hvordan kommunene håndterer informasjonen. For kommunene kan synes som om informasjonsbehovet primært er knyttet til usikkerhet om hva det innebærer for tjenesteproduksjonen i ulike ledd: hvilke nye behov kan de forvente, og hvordan takle nye og økt brukerbehov og raske endringer. Her kan det være et forbedringspotensial i å spesifisere dette bedre. I tillegg kan tilrettelegging av erfarings- og kunnskapsutveksling mellom kommuner være nyttig.

#### **5.2.2.2 Institusjon eller bolig?**

Uklarhet og uenighet om sentrale begreper kan skape støy i samhandlingen mellom aktører. I denne sammenhengen er det relevant å nevne uklarheten som synes å råde rundt hvorvidt mottak formelt sett er en institusjon eller en bolig. En driftsoperatør peker på hvordan uklarheten rundt dette skaper støy i etableringsfasen:

”Jeg vil gi en oppfordring om at UDI bør avklare hva mottak er. 'Det er en institusjon', sier de som jobber med Plan- og bygningsloven i kommunene og bruker denne for eksempel for å kreve bruksendring. 'Nei, det er en bolig', sier vi. Jeg har ikke sett noe skriftlig på dette, jeg har det bare muntlig fra UDI at dette er institusjon. En avklaring ville hjulpet oss masse og kommunene også” (Driftsoperatør 2).

Sitatet illustrerer hvordan uenighet om definisjonen kan få konsekvenser for praksis, i denne sammenhengen ved at plan- og bygningsloven setter ulike rammebetingelser for bolig og institusjoner. Informanten opplever at

kommuner, som en del av et forsøk på å stoppe etablering, har lagt en definisjon av mottak som institusjon til grunn og på bakgrunn av det krevd en omregulering før mottak kan etableres. Informanten henviser til et brev som ble sendt ut ved minister Erna Solberg i 2004, og peker på at dette brevet fortsatt brukes av kommunene når de argumenterer for at mottaksdrift krever omregulering fra boligformål. Informanten mener at brevet er uklart på dette punktet. En slik uenighet om definisjon kan sette i gang prosesser som genererer støy i oppstartsfasen. En slik støy vil gjerne fanges opp av media og slik også skape støy i lokalsamfunnet.

### 5.2.2.3 Godkjenning av mottaksbygning

En annen støykilde som fremtrer i det kvalitative materialet angår mottaksbygningens beskaffenhet som bolig. Erfaringen fra en av casene var at det var uenighet mellom driftsoperatør og lokal helsemyndigheter når det gjaldt boligens beskaffenhet som bolig. Lokal helsemyndighet stengte derfor mottaket noen måneder etter at beboerne hadde kommet på plass. Dette skapte mye støy i lokalsamfunnet.

Også for mottaket var dette en utfordring og en informant viser til uoverensstemmelser mellom kommunens helsemyndigheter og UDI på dette punktet som en kilde til støyen som oppstod:

”Vi har veldig store utfordringer med UDI og [lokal helsemyndighet] fordi de ikke er enig om hva et asylmottak er. De er ikke enig om premisset. Så da blir det kjempevanskelig å stå sånn som mottaksleder å skulle forsøke å gjøre begge til lags med den økonomien vi har og forsøke å skaffe boliger” (Mottakspersonale 1, case A) Informanten utdypet dette videre: ”[lokal helsemyndighet] sine foreskrifter... De vurderer asylmottak og hospitser sammen, og når de er rundt og sjekker boliger vi skal ta i bruk så for eksempel ’her kan du ikke ha rullestol.’ Så sier vi: ’Men her skal vi jo ikke ha noen med rullestol’ og så sier de: ’Men det står i forskriftene våre.’ Ja, akkurat det med rullestol er ikke noe stort problem da, men det er mer det at de legger ulike premisser til grunn.”

Også for kommunale aktører i førstelinjen skaper dette usikkerhet, slik påfølgende sitat illustrerer:

”Det har jo vært en stor sak med dette asylmottaket og plasseringen. Og så kommer [lokal helsemyndighet] inn og godkjenner ikke bygningene (...) For samarbeidet synes jeg det har vært veldig usikkert.” (Kommunal aktør 2, case A)

En informant på ledernivå i kommunen sier i denne sammenhengen at: ”Vi har innskjerpet ovenfor DRO at de skal innmelde ovenfor helsemyndighetene etableringen av et mottak for godkjenning av det fysiske miljøet” (Kommunalaktør 5, case A). I denne sammenhengen er det nok et poeng å peke på viktigheten av å involvere helsemyndigheter tidlig ved oppstart av mottak. Slik kan man tidlig, før beboerne flytter inn, få en avklaring og dermed unngå en slik støy.

### **5.2.3 Informasjon til lokalsamfunnet: ”For oss er dette mennesker, for UDI er det ting”**

Vi har så langt fokusert mest på informasjonsutvekslingen mellom aktørene på systemnivå. Her vil vi se nærmere på informasjonsarbeidet som gjøres ovenfor lokalbefolkningen.

Et første moment som tydeliggjøres i Casestudien er at lokalsamfunnet i overveiende grad definerer UDI som ansvarlig aktør eller avsender, også med tanke på informasjonsarbeidet i lokalsamfunnet. Casestudien tyder på at lokalsamfunnet ofte opplever den første fasen som preget av mye støy. Den viktigste informasjonskilden for lokalsamfunnet synes å være media, og først etter at media har slått opp saken blir det gjerne avholdt folkemøte eller andre informasjonsmøter.

I denne delen av kapittelet vil vi ved hjelp av to begrepspar forsøke å belyse hvordan det kan oppstå støy i informasjonsformidlingen mellom mottakssystemet på den ene siden, og lokalsamfunnet på den andre. Begrepene vi tar for oss er:

- i) Taktisk versus strategisk tilnærming og kunnskap
- ii) Oppgaveorientert og organisasjonsorientert informasjon

Skillet mellom en taktisk og strategisk tilnærming eller kunnskap dreier seg om forholdet mellom folks fortolkninger og vurderinger av omgivelsene i sitt daglige hverdagsliv på den ene siden, og på den andre det politisk-strategiske nivået, med sine kategorier og vektlegging av målrettede handlingskjeder (Diken 1994). Den taktiske kunnskapen er basert på det Diken med utgangspunkt i de Certau kaller hverdagslivets praksislogikk (ibid.).

Det sistnevnte begrepsparet er hentet fra organisasjonsteorien. Den oppgaveorienterte informasjonen omfatter de opplysninger som aktører har

behov for i utførelsen av konkrete oppgaver. Den organisasjonsorienterte informasjonen på sin side ”omhandler informasjon som ikke bare har relevans for jobbutførelse, men som også gjelder mer generelle spørsmål. Det kan for eksempel dreie seg om opplysninger om organisasjonens målsettinger, ressurser, problemer og fremtidig utvikling” (Flaa m. fl. 1985: 97).

Den kvalitative undersøkelsen tyder på at det eksisterer et skille mellom hva UDI og lokalsamfunnet oppfatter som relevant informasjon. I intervjuer med ansvarlige for innkjøp i UDI på regionalt nivå blir det fremhevet hva som er relevant informasjon for kommunen:

”Jeg opplever i kommunestyret at dersom det ikke har vært mottak der eller det er lenge siden, da får vi den typen spørsmål om hvem som kommer, og nasjonalitet og alder. For oss som jobber med det er det et irrelevant spørsmål. Det som er relevant er dette med språkgrupper fordi det slår inn i forhold til kommunens tjenesteproduksjon, skole og helse og tolk. Det påvirker kostnadsfaktorer. Det er knekkende likegyldig for en kommune om det er en egypter eller iraker som kommer. Selv om det kanskje for noen kan oppleves som relevant” (UDI 1).

De som sitter i kommunestyret er imidlertid representanter for sine lokalsamfunn. Og lokalsamfunnet på sin side etterspør nettopp kunnskap om hvem som kommer og hvem de er. En nøkkelaktør i casekommune B sier det slik: ”Ikke visste vi hvem som kom, nasjonaliteter, aldersgruppe... så hva skal vi gjøre da? Vi fikk ikke tid til å legge slagside og planlegge noen ting” (Nøkkelaktør 4, case B).

UDI kan naturlig nok ofte ikke gi denne kunnskapen, i og med at dette er kunnskap en ikke nødvendigvis har på dette tidspunktet, samtidig som situasjonen endrer seg kontinuerlig. Men, som det kommer frem i intervjuet ovenfor, synes det også å eksistere en forståelse av at denne typen informasjon er irrelevant. Lokalbefolkningen på sin side er opptatt av det praktiske, hvordan de skal innrette seg ovenfor mottaket og beboerne i hverdagen. Det synes å være to motivasjoner bak dette: Det ene er spørsmål om ’Hva skjer med vårt nabolag og vårt nærmiljø? Hvordan påvirkes vi i hverdagen?’, det andre er spørsmålet om ’Hvordan skal disse menneskene som kommer ha det? Vil de kunne få det bra her?’ Sitatene under illustrerer dette, men samtidig viser de også ulike erfaringer om hvorvidt informasjonsbehovet faktisk ble møtt:

”Det som var synd var at orienteringene som ble gitt fra UDI og kommunen det lignet etter hvert indoktrineringer, dette tror jeg tilhørerne skjønte. (...) De forherliget innvandring, at ikke noen ting var problemer. De var ikke objektive. Og jeg synes at denne talen som de holdt den kunne de ha enten modifisert eller spart seg. Fordi det befolkningen var interessert i var det rent praktiske rundt mottaket” (nabo 1, case B).

”De som var imot var vel i første rekke.. det baserte seg mest på at de var engstelige for at de ikke visste hvem disse var og hvilke utslag det ville få i nabolaget der de var. Det kom opp synspunkter på at dette kan være mennesker med traumer og at det kan utarte seg og det var mye frykt og uvitenhet rundt det. Etter folkemøte opplevde vi at det var en del som roet seg, som fikk en forklaring på hvem dette er. De kunne så klart ikke si hvem som kommer, fordi det visste de ikke. Men jeg opplevde at den informasjonen som kom ut var veldig bra” (Nøkkelaktør 6, case A).

Diskrepansen i forventninger med tanke på hva som er relevant informasjon kan produsere støy i samhandlingen mellom UDI og vertskommune/lokalsamfunn og er derfor viktig for UDI å være klar over. Hvordan kommer man dette informasjonsbehovet i møte? Man kan si at for lokalsamfunnet, og særlig for foreningslivet, oppfattes dette rett og slett som sentral oppgaveorientert informasjon, som er viktig for å besvare et spørsmål om: Hvordan håndterer vi som lokalsamfunn at det kommer et mottak hit? Hvordan løser vi de utfordringer og oppgaver dette gir oss?

I forbindelse med informasjonen ovenfor lokalsamfunnet synes videre det vi her kaller organisasjonsrelatert informasjon å ha betydning. Behovet for denne typen informasjon til lokalsamfunnet er tydelig i det kvalitative materialet. Sentral organisasjonsrelatert informasjon som etterspørres er: Hva innebærer det at mottaksvirksomhet er kommersiell virksomhet? Hva kan lokalsamfunnet forvente av driftsoperatør? Hvilke ansvar er mottaket formelt pålagt å ivareta ovenfor lokalsamfunnet? Hvorfor kan vi ikke få informasjon om alt vi vil ha informasjon om? På en måte kan man si at det handler om at lokalsamfunnet ønsker å kjenne kjørereglene for dette som er et nytt felt for dem. Særlig viktig blir dette med tanke på frivillige organisasjoner, som vi kommer nærmere tilbake til i kapittel 7.

Det er en tendens i den kvalitative undersøkelsen at lokale aktører opplever at det eksisterer en uenighet mellom dem og UDI og også driftsoperatør når det gjelder målsettinger og verdier på feltet. Dette gjelder særlig de



rammebetingelser som skapes ved at mottaksdrift er kommersiell virksomhet. Som vi skal komme tilbake til senere kan uenighet eller uklarhet rundt slike verdier føre til skuffede forventninger i lokalsamfunnet når det gjelder hva mottaket stiller opp med av ressurser, noe som igjen kan bidra til slitasje med tanke på å skape aktivitet (se kap. 7). Dette er i bunn og grunn en diskusjon om hva et mottak er og bør være, noe vi ser mer inngående på i kap. 6.

Forståelsen av uenighet i verdier og målsettinger kan også gi oss en inngang til å fortolke slik motstand utover at det er et rent "NIMBY-fenomen" (not in my backyard). Forskning på etablering av asylmottak har gjerne et slikt utgangspunkt (se Hubbard 2005), og det er en relevant dimensjon. Men Casestudien her tyder også på at motstand bør fortolkes langs flere akser. En tendens i materialet er at aktører i lokalsamfunnet kobler sin motstand til et argument om "menneskeverd", der særlig betydningen av boforholdene står sentralt. Forskere som Hubbard (ibid.) har pekt på dette som et vikarierende motiv for at man ikke ønsker folk i sitt nabolag, men vårt materiale tyder på at argumentet om menneskeverd står sterk i seg selv. Når lokal motstand kommer opp fremheves betydningen av å være lydhør, slik at det kan skapes tillit mellom mottaksledelse og lokalsamfunn. Mottaksledelsen i de to casene A og B, synes nettopp å ha klart å skape en slik tillit ved å lytte til de ulike momentene i motstanden.

Mangel på informasjon om hvordan dette kan påvirke nærmiljøet framstår som kilde til usikkerhet, og det kan derfor være viktig å ha en informasjonsstrategi som møter dette. Selv om konkret informasjon om hvem som kommer vil være vanskelig å gi, vil det være mulig å gi generell informasjon om hvilke grupper som kommer, i tillegg til informasjon om mottaket og mottakssystemet. Dette gjøres allerede nå i forbindelse med folkemøter og informantene uttrykker positive holdninger til dette. Det å få møte de mottaksansatte ble også trukket fram som en positiv erfaring slik vi ser i dette sitatet: "Det med at asylmottaket kom der med samtlige ansatte og presenterte alle som skulle jobbe der, det tror jeg og gjorde sitt til at det ble veldig positivt" (Nøkkelaktør 3, case A).

#### **5.2.4 «Å få luftet sin frustrasjon» - betydningen av folkemøte**

Folkemøter i forbindelse med oppstart av mottak kan være en konfliktfylt affære, slik en rekke medieoppslag de siste årene tyder på. En driftsoperatør vi intervjuet sier sogar: "På folkemøter får jeg en følelse av at vi er kriminelle. UDI kunne gjort en jobb med å hjelpe til å informere om at dette er lovlig virksomhet vi gjør for staten" (Driftsoperatør 2). I den grad

folkemøter er preget av mye motstand, vil en hypotese være at folkemøter kan bidra til å skape mer oppstyr rundt mottaket. Casestudiene peker imidlertid i den retning at folkemøter har en positiv betydning i oppstartsfasen med tanke på at:

- Folk får informasjon om mottaksdriften i kommunen/nærmiljøet slik at det blir mindre fremmed
- Personer og aktører møter hverandre, knyttet kontakter og utveksler ideer
- Det fungerer som en arena for å ta opp kritikk og problematiske punkter

Det er interessant at både i case A og B fremhever ulike aktører nettopp viktigheten av folkemøtet som en arena for ”å få luftet kritikk og negativitet”. Dette blir fortolket dit hen at muligheten for å ytre seg kritisk på folkemøte førte til mindre motstand i etterkant fordi folk får ”luftet seg” og fordi aktører som er mer positivt innstilt kan inngå koalisjoner.

Nettopp når det gjelder muligheten til å knytte kontakter tidlig, fremstår folkemøtet som en viktig arena. Dette gjelder ikke bare kontakt mellom aktører i lokalsamfunnet, men også kontakt mellom mottaksansatte og slike aktører. En kommunal aktør sier at:

”På folkemøtet ble det presentert en helsesøster som skulle jobbe på mottaket og jeg gikk til henne etter møtet og presenterte meg og sa; ’hva kan vi gjøre for et godt samarbeid?’. Og så utvekslet vi telefonnummer og mailadresser” (kommunal aktør 2, case A).

Mottaksleder i case A forteller videre at folkemøtet var en anledning til å invitere folk opp til mottaket og fremholder betydningen av en arena der man kan formidle bredt at ”Her er vi, det er bare å ta en telefon å ringe oss”.

Det kan synes som om folkemøte raskt etter vedtak kan ha positiv innvirkning, men vil ikke kunne erstatte all informasjonsbehov. Media kan her være en viktig kanal, og sitatet under understreker viktigheten her av å ha en proaktiv holdning:

”Når vi får asylsøkere inn i nærmiljøet så er det viktig å få ut informasjon. Og det forstod de [mottaket] og var på hugget. UDI var tilgjengelige for informasjon når vi hadde spørsmål, men kom med lite på egenhånd. De var flinke til å informere om lovverk og hjemler og slikt. Men det er ikke så interessant for folk flest. Det handler mer

om å skape en forståelse om hva de driver med og hvorfor de skal være akkurat her. Og når vi fikk brettet det ut var de flinke til å forklare det. Det var ikke det. Men de burde kanskje vært på hugget i forhold til å være forklarende i forkant. De åpnet seg først på folkemøte og da var de veldig... Jeg skjønnte at de var veldig vant til å få kritikk når de møter folk. Og det er fordi folk ikke vet noe om det. De burde kanskje være flinkere til å forklare hvorfor akkurat dette nærmiljøet egner seg. Da har de større sjanse til å bli oppfattet på en positiv måte” (Nøkkelaktør 6, case A).

### 5.2.5 Samhandlingsmøter som god praksis

Når de mottaksansatte er kommet på plass, skal det etableres samarbeid mellom mottaket og vertskommune. Casestudiene i kommune A og B gir noen eksempler på grep som er tatt i en tidlig fase for å tilrettelegge for en god samhandling mellom mottak og vertskommune, og for at vertskommunen skal kunne ivareta sitt vertskommuneansvar på en god og effektiv måte. Nedenfor vil mer spesifikt beskrive hvordan aktørene i de to casekommunene valgte å organisere samhandlingsmøter i startfasen, og se på betydningen av slike møter. Slike gode samhandlingsrutiner ser også ut til å ha betydning for det generelle samhandlingsklimaet i lokalsamfunnet. Både fordi mangel på samhandling kan skape støy lokalt, men også fordi personer ofte vil inneha flere roller samtidig og være opinionsbærere ut i sitt lokalsamfunn.

Ved første informasjon om etableringen av mottaket i case A (en større bykommune,) ble det på bydelsnivå tatt initiativ til et felles møte mellom mottaksleder og aktører innenfor de kommunale sektorene for oppvekst og omsorg. I tillegg valgte man å invitere representanter fra idrettsråd, lokalt politisk nivå og lokalt kulturliv.

Mottakspersonell i case A sier det slik: ”Jeg tror det første møtet vi hadde var veldig lurt, fordi da kom alle sammen og vi fant ut hva vi skulle gjøre videre” (Mottakspersonell 1, case A).

Også i case B ble det invitert til et slikt samhandlingsmøte i startfasen. Faktisk ble det i dette tilfellet gjennomført flere slike samhandlingsmøter, og man har også valgt å fortsette med jevnlig møter i driftsfasen. På møtene i case B deltar representanter fra sektorene for omsorg og oppvekst, kommunal tolketjeneste og også biblioteksjef. En kan merke seg deltakelsen av biblioteket. Biblioteket fremheves som en sentral sosial arena, og betydningen av biblioteket for mottaksbeboere og også som møteplass bør

poengteres. Som det kommer frem i case B, får biblioteket også nye ressursbehov når bruken av fremmedspråklige øker betraktelig, og er en viktig aktør å inkludere i det overordnede arbeidet.

Slike samhandlingsmøter i oppstartsfasen blir fremhevet som betydningsfullt for den videre samhandlingen. Dette fordi:

- Det er en effektiv måte å gi mottaket kunnskap om kommunale samarbeidspartnere og om organiseringen av det lokale kommunale systemet
- Det er en effektiv måte å knytte kontakt mellom mottaksledelse og fremtidige samarbeidspartnere
- Gir kommunalt ansatte en mulighet til å få avklart spørsmål raskt
- Gir kommunalt ansatte en mulighet til å lære av andre aktører med erfaring på feltet
- Gir en felles forståelse av målsettinger og verdier i det kommunale arbeidet ovenfor asylsøkere

En tendens i casene er videre at behovet for informasjon fra mottaket til kommunale instanser synes å være størst i oppstartsfasen. Ansvarlig for å koordinere kommunens tjenesteproduksjon ovenfor mottaket i case B vektlegger betydningen av hyppig kontakt og informasjon i etableringsfasen. To sitater kan illustrere praksisen de valgte i dette tilfellet:

”I begynnelsen fikk vi månedlige oversikter over belegg og planene fremover. Det var veldig kjekt også fordi politikerne etterspurte det. Det behovet har minnet, fordi mottakene nå er mer etablert på et nivå og vi har dimensjonert tjenestene såpass at det ikke er en øyeblikkelig nød. Og mindre interesse for det politisk også. Hyppigheten på kontakten med samordnet nivå i [kommune] og mottakene er mindre enn før (kommunal aktør 7, case B).

”Så laget jeg meg et skjema som jeg fylte ut hver fjortende dag... nå har det jo glidd ut etter hvert men... et skjema der det stod antall beboere og sånn grovt etter kvinner og menn, barn, alder. De ville ha en sånn viss oversikt over hvor mange personer, kvinner eller menn, familier osv. så den sendte jeg hver 14. dag til kommunen (mottakspersonal 1, case B)”.

En av de ansvarlige for vertskommunens arbeid ovenfor mottaksbeboerne peker på at behovet for slike rutiner ble mindre når den uformelle kontakten mellom mottaket og vertskommune var blitt etablert. At den uformelle

kommunikasjonen blir stadig viktigere, synes å være en generell tendens. En slik uformell kontakt synes imidlertid å være avhengig av at ansvarslinjene og kontaktpunktene i mottaket og kommunen er tydeliggjort.

### 5.2.6 Kunnskapsoverføring

Mens enkelte kommuner eller bydeler har hatt mottak før, er dette for andre en ny situasjon som krever læring. Casestudien tyder på at det er et potensial når det gjelder å tilrettelegge bedre for at aktører i vertskommunen som får mottak kan lære av andre med mer erfaring. Det synes med andre ord å være et utnyttet potensial for kunnskapsoverføring i oppstartsfasen. Vi kan først se et eksempel på betydningen av slik kunnskapsoverføring. Eksempelet tar for seg kunnskapsoverføring i førstelinjen i helsesektoren. I intervjuet med kommunale aktører i case A, vektlegges betydningen av slik kunnskapsoverføring:

”Det er sånn at vi har et nettverksmøte en gang i måneden mellom de ledende helsesøstrene. Den ene ledende helsesøsteren der [i et annet område] har hatt mottak lenge og hun har gode erfaringer derfra. Og sånn fikk jeg en link inn til henne og info om hva de har gjort og mange gode råd” (Kommunal aktør 2, case A).

Av nyttig informasjon nevner hun blant annet informasjon om hvordan man bør organisere samhandlingen med andre aktører innenfor helsefeltet (for eksempel spesialisthelsetjenesten, psykiatri), og om hvordan man møter spesielle brukergrupper som for eksempel brukere med tuberkulose, eller gravide uten fastlege. Også mottakspersonale i en av casene peker på viktigheten av at slik læring kan foregå. Mottaket måtte flytte og her ble betydningen av kommunikasjon mellom aktørene på de ulike områdene fremhevet:

”Vi kan dra nytte av at helsestasjon 1 og helsestasjon 2 snakker sammen. For eksempel i forhold til tannlege. Vi forsøkte å ordne dette med tannlege når vi flyttet fra en bydel til en annen og fant så ut ’kanskje dere to tannleger skal snakke litt sammen’? At det ble kommunikasjon der; ’Hvordan har dere gjort det?’” (Mottakspersonale 1, case A).

Slik læring synes å være sentral med tanke på effektivt å få samhandlingsrutiner på plass. I disse tilfellene skjedde møtene på interne samhandlingsmøter i kommunen, eller ved at mottaksleder koblet aktører. I studien kom det også fram at det for nyetablerte mottak kan være

utfordrende å orientere seg i det kommunale systemet. Til det kreves både lokal kunnskap og kunnskap om det kommunale systemet. En kan her spørre om ikke UDI i større grad kunne hatt en rolle når det gjelder å tilrettelegge for en slik kunnskapsoverføring. Enkelte kommuner har etter hvert flere mottak, eller har hatt mottak i tidligere perioder. Mottaksleder i en av casene peker på at UDI i slike tilfeller sitter på kunnskap om kommunal organisasjon, ansvarlinjer, nøkkelaktører og mulige systemrelaterte utfordringer. Slik kunnskap har UDI blant annet fordi de hvert år kontakter kommunene i forbindelse med tilsyn. Mottaksleder stiller spørsmål ved hvorvidt ikke UDI i større grad kunne formidlet slik informasjon til nyetablerte mottak, med tanke på raskt å få på plass god samhandling mellom mottak og vertskommune.

### 5.2.7 Kompetansen hos lokal mottaksledelse

Driftsoperatør har en sentral rolle helt tidlig i oppstartsfasen, når det gjelder informasjon til vertskommune. Driftsoperatør synes imidlertid å spille en mindre viktig rolle når det gjelder å skape et godt forhold mellom lokalsamfunn og mottak, som jo er fokuset i denne studien. Som en følge av at mottaksetablering skal gå raskt, kommer også ansatte gjerne raskt på plass, og Casestudien tyder på at kompetansen og nettverksarbeidet hos de lokalt ansatte på mottaket er av større betydning i denne sammenhengen. Vi vil her legge vekt på hvilke kompetanse hos mottaksledelsen som synes å være av betydning i arbeidet for å skape et godt forhold mellom lokalsamfunn og mottak.

I både case A og B understreker kommunale aktører, foreningsliv og lokale nøkkelaktører betydningen av mottaksleders kompetanse. En utadrettet og åpen holdning hos mottaksleder synes svært viktig for at det skal etableres gode relasjoner. Både mottakene i case A og B har vektlagt en «åpen dør» politikk. Aktørene vektlegger de uformelle relasjonene til mottaket. Et sitat fra en nøkkelaktør i en av casene illustrerer dette:

”Jeg spiser lunsj her, og har uformelle møter og har bygd opp et forhold over tid med de ansatte og har prøvd å ha en sånn kontakt at det blir avslappet. Jeg går i skapet og henter en kaffekopp og trakter gjerne kaffen selv. Sånn du gjør når du blir trygg på et sted. Har noe å gjøre med hvordan ting er lagt opp her, og mulig mottaksleder er selve kjernen i det. Og det går på at det er skapt hjemlige forhold, en hjemlig atmosfære. Mottaket er ikke en institusjon som går fra 8-4. det er en hjemlig atmosfære. Inkluderende holdning. Vi fryktet at dette skulle bli noe forretningsmessig, ikke mist på bakgrunn av

bygningssmassen. Men jeg synes de som jobber her i sum fyller rommene med varme og hjerterom, på en måte som jeg synes er forbilledlig” (Nøkkelaktør 5, case B).

I praksis har en slik «åpen dør» politikk på de to mottakene vist seg gjennom:

- Annonsering i lokalavisen: «Nå er vi her, og vi ønsker kontakt med aktører som vil skape aktivitet»
- Personlig oppmøte og brev til næringsdrivende i nærmiljøet; «Ring dersom det er noe»
- Invitasjon til ”Åpen dag” på mottaket
- Villighet til å stille opp ved invitasjoner til foreninger, skoler, for eksempel med tanke på å holde foredrag
- Besøk på skoler for å forebygge utrygghet
- Holdningen «Det er positivt hvis naboen ringer»

Videre synes det viktig at mottaksleder har en proaktiv holdning til nærmiljøet, ved at hun søker å få oversikt over aktuelle samarbeidspartnere i lokalsamfunnet. Dette er viktig for at mottaksleder skal kunne nyttiggjøre seg de lokale ressursene.

For mottaket i case A var folkemøtet en første anledning til å treffe lokalsamfunnet. Mottaksleder på mottaket i case B var derimot ikke til stede da folkemøtet ble avholdt. Hun forteller om hvilke strategier hun da tok i bruk for å informere lokalsamfunnet:

”Jeg nådde lokalbefolkning via media, der jeg sa at de skulle være hjertelig velkommen. I tillegg laget jeg en lapp med mitt navn på og telefonnummer og som jeg gav i alle butikker og snakket med butikksjef og sa at hvis de hadde spørsmål, hvis det skjedde ting... det er lavterskel, ring til meg. Jeg var og snakket med alle butikksjefene og de på posten og tok kontakt med Esso og plasser jeg visste at beboerne ville gå” (mottakspersonale 1, case B).

Hun forteller at hun fikk flere telefoner i etterkant, og at kontakten som ble opprettet bidro til en lav terskel for videre kontakt. En lav terskel for kontakt synes også å være viktig med tanke på håndteringen av negative episoder. Dette gir mottaksleder raskere informasjon om utrygghet og negative hendelser, og hun vil raskere få mulighet til å agere.

Lokalmedia synes å ha spilt en nøkkelrolle i både case A og B når det gjelder formidlingen av informasjon mellom mottak og lokalsamfunn. En av redaktørene for lokalmedia fremhever betydningen av at mottaksleder besitter god kompetanse innen mediehandtering. Informanten fremhever at media er avhengig av en proaktiv holdning til media for å kunne ivareta en slik positiv informasjonsrolle. Den proaktive rollen gjelder både informasjon om positive hendelser og happeninger og en åpenhet om negative hendelser slik at informasjonen kan komme i forkant av rykter lokalt. I og med at mottaksleder er forpliktet til å ta kontakt med UDI i forbindelse med mediedekning av slike negative episoder, er det UDI som vil ha den viktigste rollen her.

Et siste generelt poeng som bør nevnes når det gjelder mottakets informasjonsstrategier ovenfor lokalsamfunnet, er viktigheten av informasjon ved utvidelse av mottak/ bruk av nye mottaksbygninger.

”For oss som jobber her så ser vi det slik at når vi tar i bruk et nytt hus så starter vi ikke et nytt mottak, vi leier jo bare et hus. Men når det er 30 mennesker så er det jo massivt oppe i et boligfelt med eldre og småbarnsfamilier. Så det ble det jo kjempe rabalder ut av det, og etter en uke med klabb og babb hadde vi et improvisert folkemøte” (Mottakspersonal 1, case A).

Lokalsamfunnet vil i liten grad skille mellom utvidelse (der nye boenheter tas i bruk) og nyetablering, og dette gjør det viktig å vektlegge de samme informasjonsstrategier ved utvidelse som ved nyetableringer.

### **5.2.8 Betydningen av lokale ildsjeler i oppstartsfasen**

Det er interessant at i begge casekommunene (A og B) har initiativet til å skape nettverk til mottaket sprunget ut fra engasjerte nøkkelaktører i lokalsamfunnet. Ovenfor har vi vært inne på den rollen lokale ildsjeler spilte i casekommune B. I casekommune A var det særlig en lokal ildsjel, som hadde et bein innenfor flere lokale lag og foreninger, som engasjerte seg og trakk i tråder. Han tok initiativ til å arrangere møter mellom kommunale aktører og mottaket, samtidig som han tok initiativ til folkemøte. Som engasjert i idrettslaget satt han også i gang et initiativ der. De lokale aktørenes store kunnskap om lokale forhold gjør deres nettverksarbeid svært effektivt. Samtidig er et interessant moment at lokalsamfunnsarbeidet i stor grad synes å være avhengig av frivillig innsats fra ildsjeler i lokalsamfunnet, og av de økonomiske midler som disse greier å finne frem til. Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 7. Mottaksledelsens evne til å inngå i



samarbeid med slike nøkkelaktører synes imidlertid som avgjørende for at det skal utvikle seg et godt forhold mellom mottak og lokalsamfunn, og for at det skal kunne opprettes aktivitetsarenaer og møteplasser der beboere kan delta (jmfør diskusjon om kompetansen hos mottaksansatte ovenfor).

### 5.3 Avslutning og sammenfatning

I dette kapitlet har vi hatt et særlig siktemål om å belyse to problemstillinger. Disse har dreid seg om 1) hvordan samhandlingen mellom ulike aktører i etableringsfasen kan bedres, og 2) hva slags type kunnskap som er viktig i lokalsamfunnsarbeidet i denne fasen. Som en underproblemstilling har vi også sett på hvilke egenskaper ved samhandlingen i etableringsfasen som det kan være viktig å legge vekt på for å skape et godt forhold mellom mottak og lokalsamfunn, Vi skal her kort skissere våre konklusjoner vedrørende disse tematiske fokusene:

- i) *Hvordan kan asylmottak, UDI og kommune i oppstarts- og etableringsfasen bidra til velfungerende samhandling mellom asylmottak og ulike aktørgrupper i lokalsamfunnet?*
    - 1. *Hvilke egenskaper ved samhandlingen på systemnivå i etableringsfasen er det viktig å legge vekt på når målsettingen er et godt forhold mellom asylmottak og lokalsamfunn?*
  - ii) *Hvilken type kompetanse og kunnskap er viktig i lokalsamfunnsarbeidet til ulike aktører i etableringsfasen?*
- Surveyundersøkelsen viser at omlag 57 prosent av kommunene mener at informasjonen de fikk ved etablering av mottak var tilstrekkelig, mens 28 prosent mener den ikke var tilstrekkelig. For sein informasjon og for rask etablering trekkes frem som hovedårsaker til dette. Til en viss grad handler dette om rammebetingelser som ligger i selve organiseringen av det norske mottakssystemet, og svarene må også ses i sammenheng med de store antall mottaksetableringer de siste to årene. Likevel tyder tallene på at det her er et forbedringspotensial. Surveyen kan for det første tyde på at det er grunn til å følge opp i hvilken grad driftsoperatør faktisk sender brev til kommunen og varsler om mulig oppstart av mottak. Det er også grunn til å legge vekt på den første informasjonen driftsoperatør gir kommunen etter at kontrakt er inngått. Casestudien tyder på at denne kan variere i kvalitet fra driftsoperatør til driftsoperatør. Det er viktig at kommunen får en

henvendelse der de praktiske konsekvensene for kommunen sine ulike enheter er klargjort.

- I lys av rammebetingelsene som ligger i anbudssystemet og med de rutineene som nå er, kan det synes å være lite å hente på raskere informasjon, men mer på type informasjon og hvordan kommunene håndterer informasjonen. For kommunene kan det synes som om informasjonsbehovet primært er knyttet til usikkerhet om hva det innebærer for tjenesteproduksjonen i ulike ledd: hvilke nye behov kan de forvente, og hvordan takle nye og økt brukerbehov og raske endringer. Her kan det være et forbedringspotensiale i å spesifisere dette mer. I tillegg kan tilrettelegging av erfarings- og kunnskapsutveksling mellom kommuner være nyttig.
- Lokalbefolkningen på sin side synes primært å være opptatt av det praktiske, hvordan de skal innrette seg ovenfor mottaket og beboerne i hverdagen. Det synes å være to motivasjoner bak dette: Det ene er spørsmål om 'Hva skjer med vårt nabolag og vårt nærmiljø? Hvordan påvirkes vi i hverdagen?', det andre er spørsmålet om 'Hvordan skal disse menneskene som kommer ha det? Vil de kunne få det bra her?' Sentral organisasjonsrelatert informasjon som etterspørres er: Hva innebærer det at mottaksvirksomhet er kommersiell virksomhet? Hva kan lokalsamfunnet forvente av driftsoperatør? Hvilke ansvar er mottaket formelt pålagt å ivareta ovenfor lokalsamfunnet? Hvorfor kan vi ikke få informasjon om alt vi vil ha informasjon om? På en måte kan man si at det handler om at lokalsamfunnet ønsker å kjenne kjørereglene for dette som er et nytt felt for dem.
- En tendens i casene er at behovet for informasjon fra mottaket til kommunale instanser synes å være størst i oppstartsfasen. Det kan synes lurt å ha formaliserte rutiner på informasjonsflyten i startfasen. Etter hvert synes den direkte, uformelle samhandlingen å være viktigere. En slik uformell kontakt synes imidlertid å være avhengig av at ansvarslinjene og kontaktpunktene i mottaket og kommunen er tydeliggjort.
- Casestudien tyder på en diskrepans i forventninger mellom UDI og lokalsamfunn med tanke på hva som er relevant informasjon. Dette kan produsere støy i samhandlingen mellom UDI og vertskommune/lokalsamfunn og er derfor viktig for UDI å være klar over. Hvordan kommer man dette informasjonsbehovet i møte?
- Folkemøte synes å være en viktig informasjonskanal - også i de sammenhenger hvor de er svært konfliktpreget. De synes også å kunne fungere som en første møteplass mellom mottaksledelse og lokalsamfunn.

- Casestudien tyder på at lokal media spiller en betydelig rolle som informasjonsformidler i en helt tidlig fase. En offensiv og åpen holdning til lokal media både fra mottak og UDI kan slik synes å være en god strategi.
- Det synes å være noen momenter som produserer støy i etableringsfasen. Enkelte av disse ligger på systemnivå. Vi har blant annet pekt på den støyen som oppstår når mottak som er opprettet ikke godkjennes av kommunale helsemyndigheter og må stenges. I denne sammenhengen kan det være viktig å peke på driftsoperatør sitt ansvar for å sende inn melding til kommunale helsemyndigheter ved oppstart av mottak. Slik kan man tidlig, før beboerne flytter inn, få en avklaring og dermed unngå en slik støy. Vi har videre pekt på at uklarhet på systemnivå om hvorvidt mottak formelt sett skal defineres som bolig eller institusjon kan skape støy i samhandlingen mellom driftsoperatør og kommune. Slike utfordringer i samhandlingen vil lett fanges opp av media og prege opinionen lokalt. Slik kan det få betydning for det videre forholdet mellom lokalsamfunnet og mottaket. Det kan synes hensiktsmessig å få klargjort dette forholdet.
- Tverrsektorielle samhandlingsmøter i oppstartsfasen, der både ulike kommunale sektorer og mottaksledelse deltar, blir fremhevet som betydningsfullt for den videre samhandlingen. Dette fordi:
  - Det er en effektiv måte å gi mottaket kunnskap om kommunale samarbeidspartnere og om organiseringen av det lokale kommunale systemet
  - Det er en effektiv måte å knytte kontakt mellom mottaksledelse og fremtidige samarbeidspartnere
  - Gir kommunalt ansatte en mulighet til å få avklart spørsmål raskt
  - Gir kommunalt ansatte en mulighet til å lære av andre aktører med erfaring på feltet
  - Gir en felles forståelse av målsettinger og verdier i det kommunale arbeidet ovenfor asylsøkere
- Casestudien tyder på at det er et potensial når det gjelder å tilrettelegge bedre for at aktører i vertskommunen som får mottak kan lære av andre med mer erfaring. Det synes med andre ord å være et uutnyttet potensial for kunnskapsoverføring i oppstartsfasen. Her er det mulig det er et potensial for UDI til å spille en større rolle en de gjør i dag.
- Kompetanse hos mottaksansatte:
  - Kompetanse i mediehandtering: Surveyundersøkelsen viser at det er en tendens til at kommune og mottak oppfatter responsen

fra lokal media som positiv. For nøkkelaktører i lokalsamfunnet er media ofte den første informasjonskanalen. Kompetanse innen håndtering av media synes således som viktig for mottaksansatte med tanke på arbeidet for et godt forhold mellom mottak og lokalsamfunn.

- Kompetanse på nettverksbygging: Casestudien viser betydningen av at mottaksleder har en åpen og utadrettet holdning og evne til å bygge nettverk og relasjoner. Samtidig synes det viktig at mottaksleder har en proaktiv holdning til nærmiljøet, for slik å få oversikt over lokale nøkkelaktører og kunne nyttiggjøre seg lokale ressurser. At aktører i nærmiljøet opplever at det er en lav terskel for kontakt synes også viktig for at mottaksleder raskt skal kunne gripe inn og håndtere negative episoder.

## 6 Samhandling på institusjonelt nivå i driftsfasen

Fokus i dette kapittelet er på hvordan få til god samhandling mellom asylmottak og lokalsamfunn på institusjonelt nivå etter at mottaket er etablert i kommunen. Aktørene vi her undersøker er de som primært har en formell rolle i mottakssystemet. Det vil si UDI, driftsoperatør/mottak og kommune. Foreninger og frivillige organisasjoner vil bli behandlet i neste kapittel, som tar for seg samhandling mellom mottak og lokalsamfunn mer generelt.

Det norske mottakssystemet er bygget opp slik at det er UDI som har det overordnede ansvaret for etablering, finansiering og tilsyn av asylmottak, mens selve asylmottakene drives av kommunale, ideelle eller private driftsoperatører som UDI inngår avtaler med. UDI kan instruere driftsoperatør innenfor rammene av den avtalen som er inngått om drift av mottaket, og driftsoperatør er pliktig til å sørge for at mottakene drives etter oppdragsgivers styringsdokument. Selv om UDI ikke trenger politisk godkjenning fra kommunene for å etablere et mottak så lenge de nødvendige brukstillatelsene foreligger, er det vertskommunene som vil få primæransvaret med å sørge for at asylsøkerne får de offentlige tjenestene de har krav på. Dette er i tråd med det såkalte sektoransvarsprinsippet asyl- og flyktningpolitikken er basert på, og som innebærer at det er sektormyndighetene på ulike forvaltningsnivå som skal sørge for et likeverdig tilbud innenfor sitt område. Det betyr for eksempel at det er helsesektoren kommunalt som har ansvar for å sørge for at asylsøkere gis forsvarlige tjenester, og som må organisere egne tjenester og nødvendig samarbeid med øvrig helsetjeneste.

Med den ansvarsfordeling som er i mottakssystemet vil samhandlingen på institusjonelt nivå i driftsfasen kunne ha stor betydning for den generelle samhandlingen mellom mottak og lokalsamfunn, for å forebygge konflikt, og for å legge til rette for at mottaket og dets beboere kan fungere som en ressurs i lokalsamfunnet. Støy i samhandlingen om tjenesteytelser kan også ha negativ påvirkning på forholdet mellom asylmottak og lokalsamfunn generelt. De kommunale tjenestene er på mange måter viktige kontaktpunkt mellom beboerne på mottak og lokalsamfunnet, og spesielt skole og barnehage er viktige integreringsarenaer når det gjelder lokalsamfunnet for øvrig.

UDI og driftsoperatørs rolle er mer sentral i etableringsfasen, mens mottaket blir i større grad bindeleddet mellom de ulike aktørene i driftsfasen. I surveyen er det først og fremst samhandling mellom mottaket og

vertskommunen som er tema, mens Casestudien vil i større grad også se på samhandlingen mellom samtlige av disse aktørene.

Problemstillingen vi ser nærmere på i dette kapittelet er først og fremst følgende:

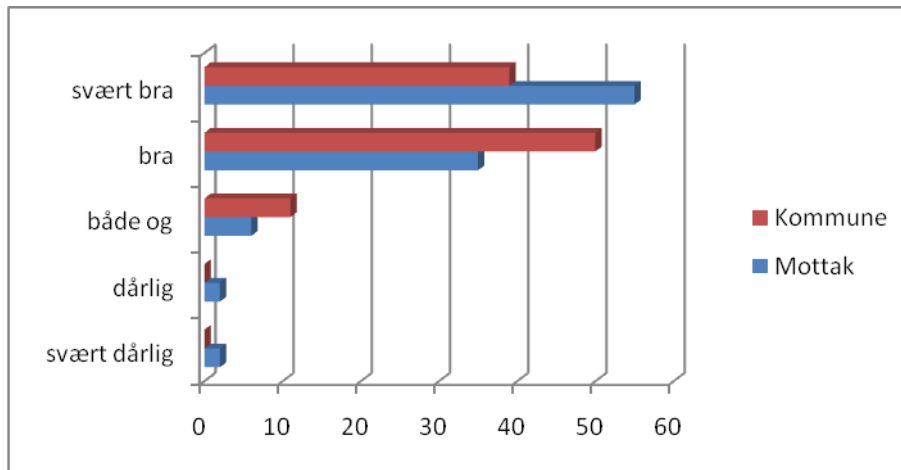
*Hvilke kommunikasjons- og informasjonslinjer, og samordningsrutiner finnes på systemnivå, og hvilke egenskaper ved samhandlingen på systemnivå er viktig å legge vekt på hvis målsettingen er et godt forhold mellom asylmottak og lokalsamfunn?*

Dette kapittelet er delt inn i tre deler. Første del er deskriptiv og har som mål å beskrive hvordan kommunene og mottakene samhandler i driftsfasen, og hvordan de opplever og erfarer denne samhandlingen. Det er primært data fra surveyundersøkelsen som anvendes i denne delen. Den andre delen undersøker de kvalitative aspektene ved samhandlingen, og baserer seg på data fra Casestudiene. Den tredje delen avslutter og summerer opp kapittelet ved å konkludere i henhold til problemstillingen over.

## 6.1 Survey

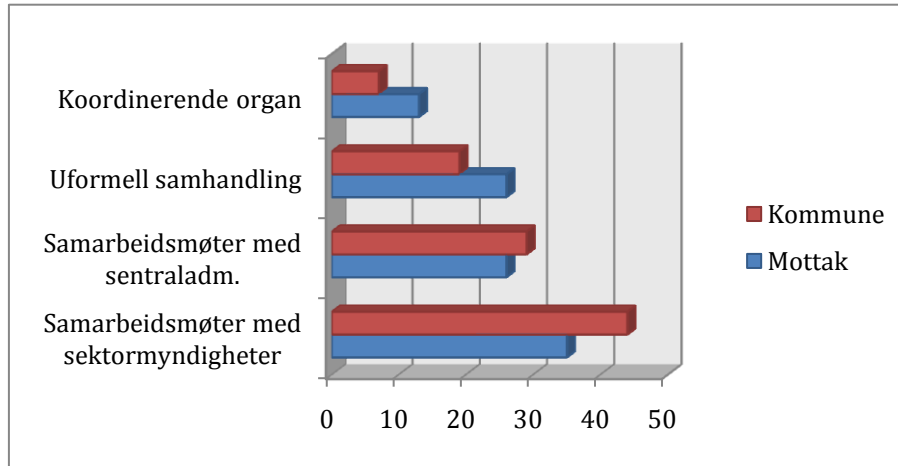
Et sentralt element i surveyundersøkelsen blant kommunene og mottakene har vært hvordan samhandlingen er organisert, hvordan den oppfattes og hva som eventuelt fungerer som barrierer for god samhandling mellom mottakene og vertskommunene. Under skal vi kort beskrive hvordan mottakene og kommunene oppfatter samhandlingen, og hvordan kommunene organiserer samhandlingen.

### 6.1.1 Samhandling mellom mottak og vertskommune



**Figur 13: Helt generelt, hvordan synes du samhandlingen mellom mottaket og kommunen fungerer? (Prosent, n=80/101)**

Figuren over viser at på et helt generelt nivå er både kommunene og mottakene fornøyd med hvordan samhandlingen dem i mellom fungerer. En noe større andel av mottakene svarer ”svært fornøyd”, mens en større andel av kommunene svarer ”bra” på spørsmålet. I de tre kvalitative casene anses også samhandlingen mellom kommune og mottak som god av både kommunene og mottakene. Her pekes det spesielt på at gode personlige relasjoner, uformell kommunikasjon og dyktige og engasjerte ansatte enten i kommunen eller mottaket bidrar til dette.

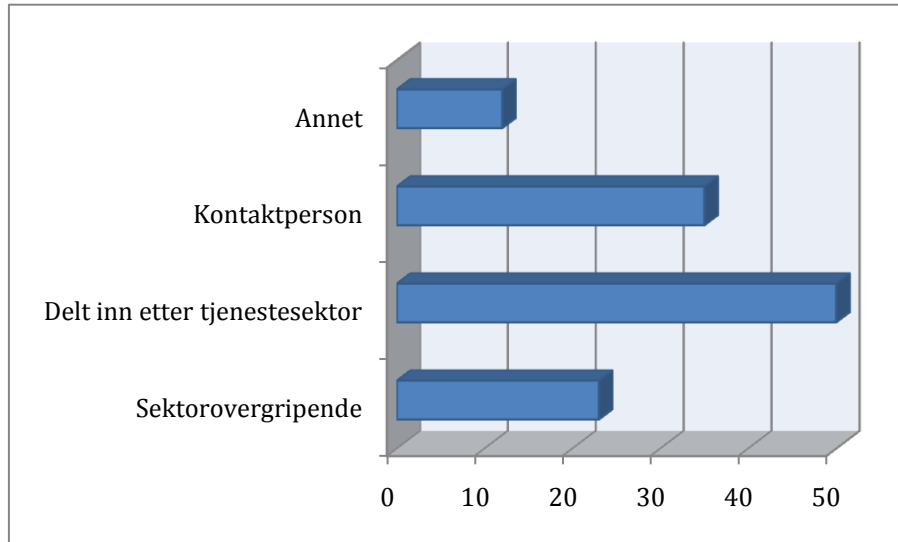


**Figur 14: På hvilke arenaer foregår samhandlingen mellom mottaket og kommunen? (Prosent, n=142/261)**

På spørsmål om på hvilke arenaer samhandlingen mellom mottak og kommune foregår på, så er svarene mellom kommune og mottak delvis overlappende. Samarbeidsmøter mellom mottak og sektormyndigheter er den klart viktigste arenaen, og en arena som særlig kommunene vektlegger. Vi ser også at mottakene vektlegger den uformelle samhandlingen mellom mottak og kommune.

Den uformelle kontakten, og det å opparbeide seg relasjoner med hverandre, vektlegges generelt også i Casestudiene. I case C påpeker både mottaksleder og kommunale aktører betydningen av å være et lite sted hvor man møtes i uformelle fora som for eksempel i skitrekking, når de følger barna på fotballtreningen osv. Også i de andre casene, som omfatter betydelig større kommuner, vektlegges den uformelle kontakten. Mange av de som fremhever ”ta en telefon” er naturlig nok ofte de som yter direkte service, slik som helsesøster osv. Denne observasjonen av det uformelles betydning er det Granovetter (1983) kaller ”weak ties”. Han viste at nettopp de uformelle kontaktene, relasjonene og nettverkene som ligger nivået utenfor den nærmeste familie og vennekrets var særlig viktig i det å realisere ulike prosjekter innen et samfunn som for eksempel å skaffe seg arbeid. Også i denne studien ser vi betydningen av nettopp slike relasjoner og nettverk, noe vi kan lese ut av både survey og Casestudiene.





**Figur 15: Hvordan er kommunens arbeid ovenfor mottaket og mottaksbeboerne organisert internt? (n=120)**

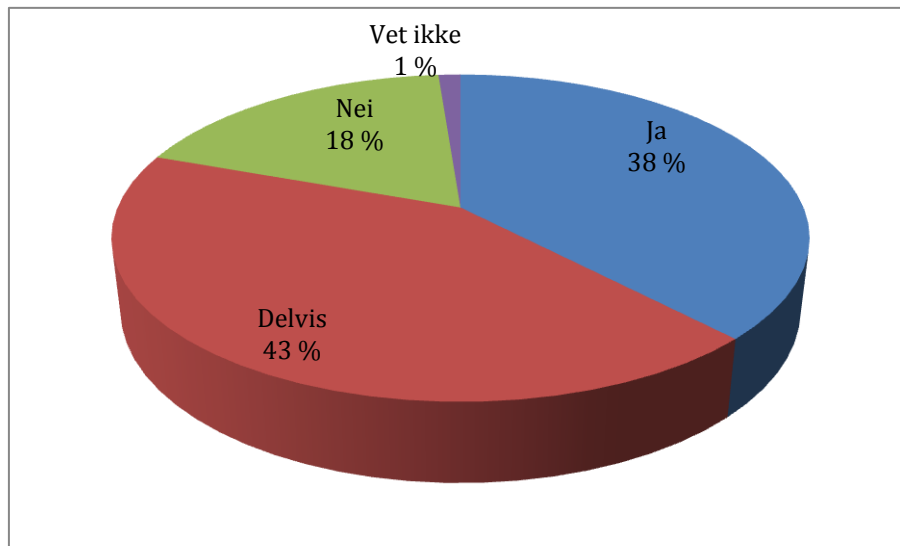
For å kunne gripe samhandlingen mellom mottak og kommune på en bedre måte, er det av interesse å vite hvordan kommunene organiserer sitt arbeid ovenfor mottaket. Er for eksempel arbeidet ovenfor mottaket organisert i sektorer, eller er arbeidet sektorovergripende? Er arbeidet sektorovergripende kan det tyde på at samhandlingen med mottaket er forankret på et bredere plan i kommunen, uten at vi dermed kan si at det ene er kvalitativt bedre enn det andre.

Fra surveyundersøkelsen vet vi at samarbeidsmøter med sektormyndigheter er den viktigste arenaen hvor mottak og kommune møtes. Dette gjenspeiles også i den interne organiseringen i kommunene (figur 15) hvor omtrent halvparten av kommunene svarer at "Arbeidet ovenfor mottaket er delt inn etter tjenestesektorene (hver sektor sitt ansvar)". Med andre ord ser det ut til at arbeidet med asylmottak og mottaksbeboere i stor grad er et sektoransvar i de ulike kommunene. Mange kommuner svarer videre også at "Det er opprettet en egen kontaktperson mellom mottak og kommune".

### 6.1.2 Barrierer for samhandling

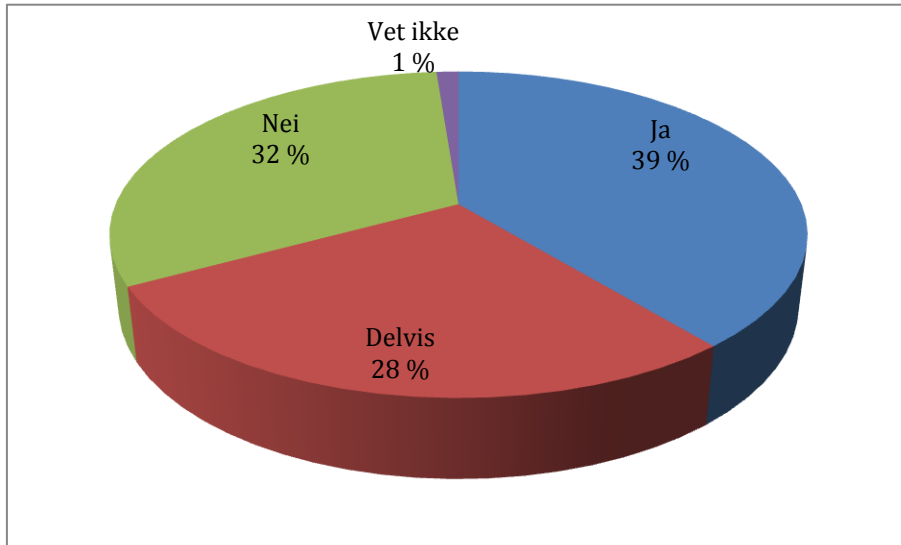
Selv om undersøkelsene viser at kommunene og mottakene vurderer samarbeidet og samhandlingen mellom kommune og mottak som "bra" eller "svært godt", så kan det oppstå barrierer for samarbeid, eller de kan ha opplevd barrierer for samarbeid. Å identifisere slike barrierer kan være

viktig i arbeidet med å optimalisere samhandlingen. Vi stilte følgende spørsmål til kommunene: ”Med utgangspunkt i de erfaringene kommunen har hatt, hva kan skape barrierer for et velfungerende samarbeid mellom mottak og kommune, og for kommunens arbeid ovenfor beboerne?” Dette spørsmålet var videre organisert i noen påstander som kommunene kunne markere om de var enig i eller ikke.



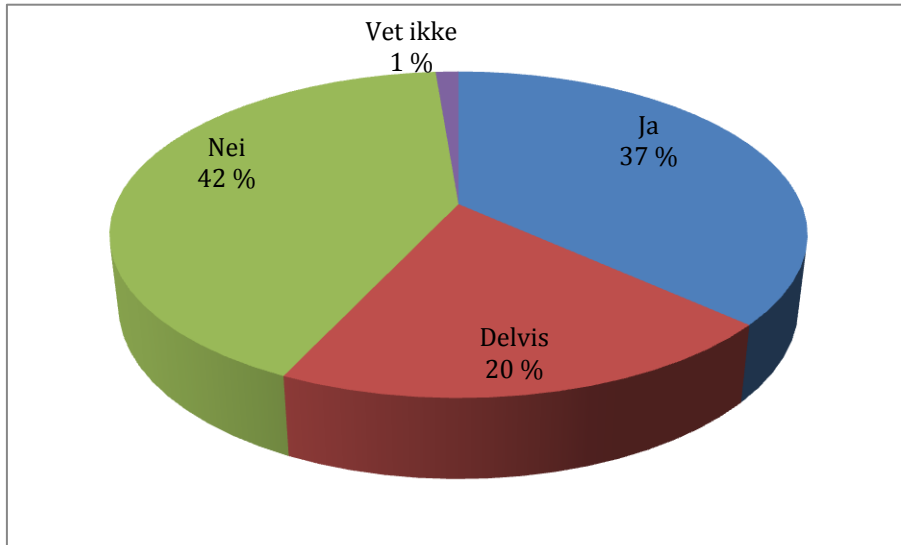
**Figur 16: Mangelfull kunnskap hos mottaksansatte om lokale forhold. (n=82)**

Påstanden i figur 16 gjelder mangelfull kunnskap om lokale forhold blant mottaksansatte. Et relativt stort antall av kommunene svarer at de har erfart dette som en barriere, eller som en delvis barriere. I Casestudien pekes det her spesielt på kunnskap om det lokale kommunale systemet og hvem er hvem der. Når det gjelder lokalsamfunnet generelt viser Casestudien at mottaksansatte, i den grad de har lokale nettverk, effektivt kan bruke disse i lokalsamfunnet for å iverksette tiltak eller på annen måte skape initiativ. I de tilfeller mottaksansatte ikke har lokal forankring tyder også Casestudien på at det krever en aktiv innsats og utadrettet holdning hos mottaksansatte å få oversikt over og knytte kontakt til lokale nøkkelaktører. Slike kontakter ser ut til å være en nøkkel til en god samhandling, og dette synes derfor å være en viktig kompetanse hos mottakspersonale.



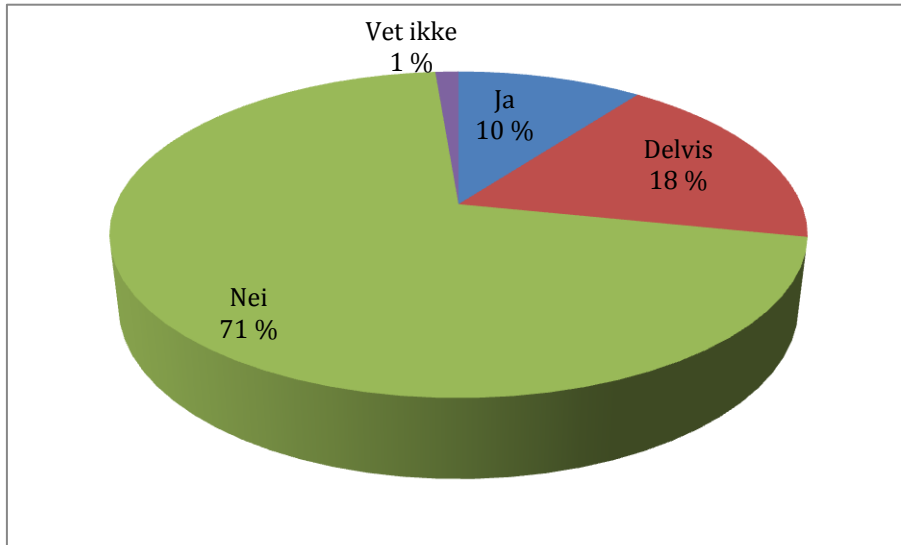
**Figur 17: Mangelfull koordinering internt i kommunen mellom ulike sektorer/instanser som arbeider ovenfor beboere/mottaket. (n=82)**

Som vi har sett tidligere, er kommunes arbeid ovenfor beboere og mottaket i stor grad organisert som et sektoransvar. Svarene i figur 17 kan tyde på at sektoransvaret, om ikke dette koordineres internt i kommunen, kan representere en slik barriere i samhandlingen mellom mottak og kommune. Dette kommer vi tilbake til seinere i dette kapitlet. I forrige kapittel understreket vi nettopp betydningen av tverrfaglige samhandlingsmøter i oppstartsfasen med tanke på en slik koordinering og samkjøring av arbeidet. Surveyundersøkelsen tyder på at dette også kan ha en betydning i driftsfasen.



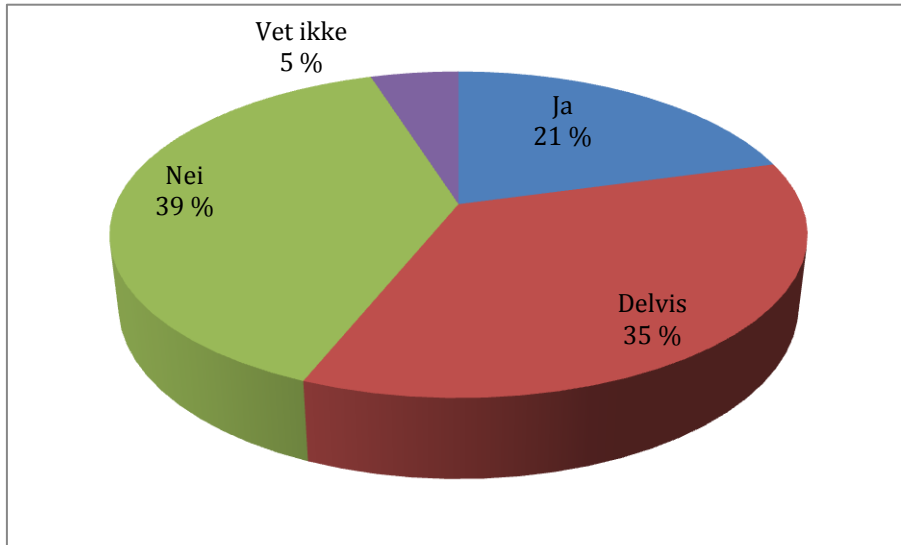
**Figur 18: Det er mangelfulle samarbeidsrutiner mellom mottaket og kommunen. (n=79)**

Mange kommuner opplever også at mangelfulle samarbeidsrutiner mellom mottak og kommune kan skape barrierer for samhandlingen. Nedenfor vil vi med utgangspunkt i det kvalitative materialet beskrive nærmere hvordan det kan skapes gode samhandlingsrutiner. Her vektlegges uformell samhandling som svært viktig, men samtidig er det tydelig at den uformelle samhandlingen fungerer godt fordi det er etablert klare ansvarslinjer og kontaktpunkter.



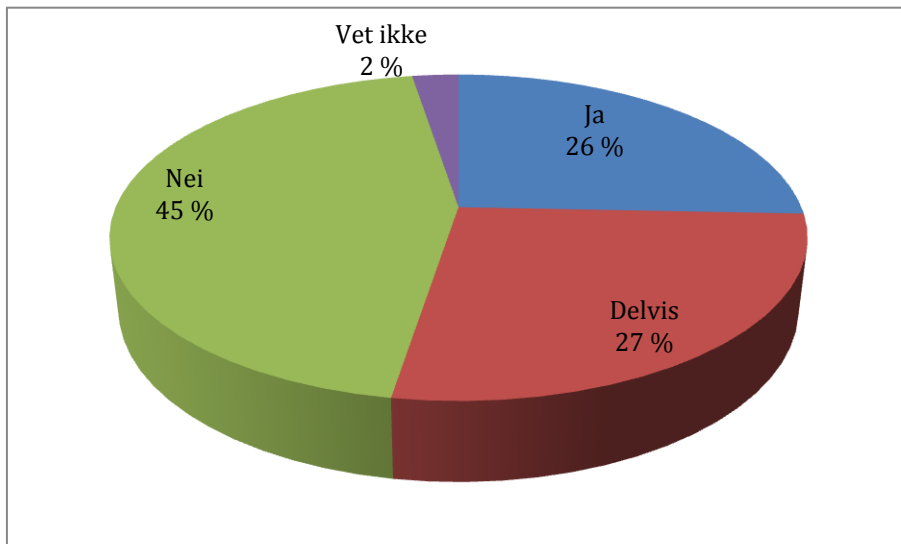
**Figur 19: Mottakets beliggenhet i kommunen vanskeliggjør kontakt mellom mottaket og de kommunale servicefunksjonene. (n=78)**

Vi har vært opptatt av å kartlegge hvorvidt den romlige dimensjonen, det vil si hvor i kommunen mottakene ligger relatert til tilgang på sentrale funksjoner i kommunen, skaper barrierer for samhandling. Et slikt aspekt kan være avstand til nettopp slike servicefunksjoner. Det viser seg imidlertid at kommunene i liten grad opplever mottakets beliggenhet i kommunen som en kilde til barriere i samhandlingen, selv om noen delvis angir dette. I kapittel 7 kommer vi nærmere inn på hvordan beliggenhet likevel kan representere en utfordring med tanke på aktivitetsarenaer og foreningers mulighet for å tilrettelegge for aktivitet som inkluderer mottaksbeboere.



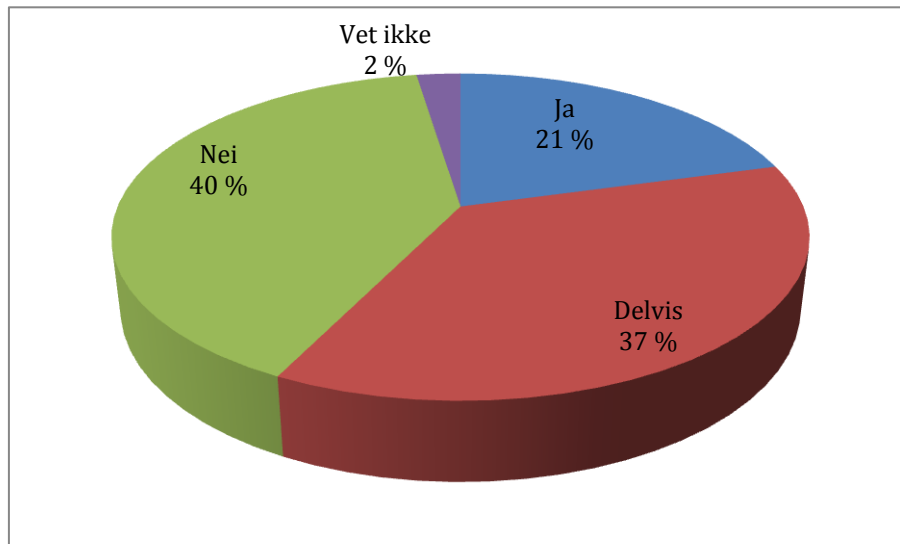
**Figur 20: Manglende tilgang på kvalifisert tolk. (n=82)**

Over halvparten av kommunene opplever at manglende tilgang på kvalifisert tolk kan være en barriere for samhandling (figur 20). 21 prosent svarer kategorisk ja på dette, mens 35 prosent svarer delvis. I to av casekommunene er profesjonelle telefontolker tatt i bruk, og kommunene opplever dette som tilfredsstillende. I den tredje casen er det imidlertid store utfordringer ved at det ikke er tilstrekkelig tilgang til tolk.



**Figur 21: Mangelfull informasjon fra mottaket. (n=78)**

Svarene som er gitt knyttet til påstanden om mangelfull informasjon fra mottaket som en barriere kan tolkes i retning av at dette i mindre grad er blitt erfart som et aktuelt problem (figur 21). Likevel har over halvparten av kommunene opplevd dette som en barriere eller delvis som en barriere i samarbeidet. Det store antallet ”Nei” her kan sees i lys av at mange av kommunene ser på samarbeidet mellom mottak og kommune som godt. Likevel kan det se ut til at det ligger et potensiale til forbedring her. Casstudiene viser noe av det samme bildet. Her understrekes viktigheten av lav terskel for kontakt (”bare å ta en telefon”) og etablerte rutiner for informasjonsformidling. Det er også en forståelse i disse kommunene om at ikke mottaket nødvendigvis har den aktuelle informasjonen, og at taushetsplikten legger begrensninger.

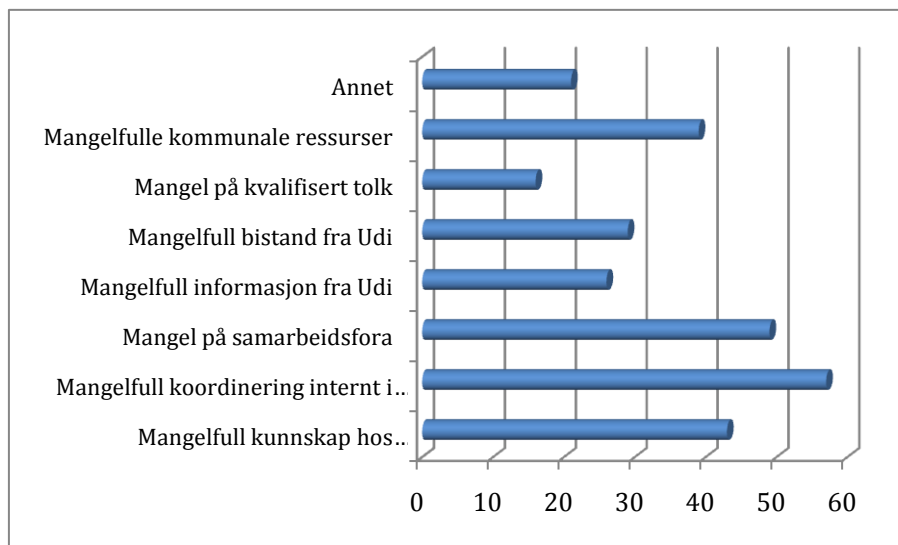


**Figur 22: Kommunens ressurser er ikke tilstrekkelig til å gi beboere et tilfredsstillende tjenestetilbud. (n=82)**

Også kommunens manglende ressurser oppleves som en barriere eller delvis som en barriere i samhandlingen av over halvparten av kommunene (figur 22). Samtidig svarer 40 prosent at dette ikke er en barriere. Svarene kan likevel ikke tolkes i retning av at disse 40 prosent ikke opplever knapphet på ressurser, men at knapphet ikke er erfart som en barriere i denne sammenhengen.

Også mottakene er blitt spurt om hva som kan skape barrierer for et velfungerende samarbeid mellom mottak og kommune. Mottakene har imidlertid kunnet svare på spørsmålet ved å krysse av på flere

svaralternativer, og uten at de ulike dimensjonene graderes. Mottakene er heller ikke eksplisitt bedt om å ta utgangspunkt i egne erfaringer, slik kommunene er bedt om. Svarene fra kommunesurveyen og mottakssurveyen er derfor ikke direkte sammenlignbare (se også vedlegg). Likevel er det en tendens til at mottakene har lignende svar som kommunene hva gjelder barrierer.



**Figur 23: Hva kan skape barrierer for et velfungerende samarbeid mellom mottak og kommune? (n=280)**

Resultatet ser vi i figur 23 over. Omtrent halvparten av mottakene mener mangelfull koordinering internt i kommunene kan skape barrierer i samhandlingen. ”Kommunens ressurser er ikke tilstrekkelig for å gi beboere et godt tjenestetilbud” (Mangelfulle kommunale ressurser) er også noe mange mottak mener er en kilde til barriere. Et annet moment som går på mottakenes samhandling med andre aktører er kategorien ”Mangelfull bistand eller veiledning fra UDI om sektoransvar eller regelverk” (Mangelfull bistand fra UDI). Nær 30 av mottakene svarer dette. Mangel på tverrsektorielle samarbeidsfora er også angitt som noe som kan skape en barriere blant nær 50 av mottakene. Tidligere har vi sett at det er lite bruk av koordinerende organ internt i kommunene i arbeidet med asylmottak og beboere. Materialet fra surveyen kan tyde på at dette kan være en kilde til barriere i samhandlingen.

Mottakene mener også at egne ressurser heller ikke strekker til, og dette kan dermed være en barriere. Dette kommer blant annet frem ved at mange



mottak, i likhet med hva vi så for kommunene, mener at ”Mangelfull kunnskap om lokale forhold hos mottaksansatte” kan være et problem i samhandlingen. Mottakene ser altså forhold som ligger både internt hos dem selv og hos kommunen som potensielle barrierer i samhandlingen mellom mottak og kommune.

### **6.1.3 Noen oppsummerende betraktninger**

Analysen av de to surveyundersøkelsene viser at samhandlingen fungerer godt for de langt fleste kommunene og mottakene. Denne samhandlingen er som regel formalisert ved sektormyndigheter og sentraladministrasjonen, men har et betydelig islett av uformell samhandling. Den interne organiseringen av mottaksarbeidet er stort sett organisert etter sektoransvarsprinsippet, men i mange kommuner er dette arbeidet også sektorovergripende.

Til tross for det til dels positive bildet som tegner seg av forholdet mellom mottak og kommune, så er det også i sterkere eller mindre grad barrierer for samhandling. Kommunene peker særlig på mangelfull kunnskap om lokale forhold hos mottaksansatte og mangel på tolk. Videre peker de på manglende koordinering internt i kommunen mellom ulike sektorer, og på mangelfulle samarbeidsrutiner mellom mottak og kommune. Kommunene mener imidlertid at mottakenes geografiske plassering ikke er et problem og et hinder for samhandling. Mottakene på sin side ser mangelfull koordinering internt i kommunen som et problem for samhandling, samt mangel på samarbeidsfora og en følelse av manglende kommunale ressurser.

## **6.2 Casestudier**

Casene i denne studien er primært valgt ut på bakgrunn i en oppfatning om at det er gode relasjoner mellom lokalsamfunn og asylmottak i disse casene (jmfør metodekapittelet). Likevel er det tre svært forskjellige cases vi her snakker om, både når det gjelder hvordan kommunene organiserer sitt arbeid internt overfor mottakene og hvilke samarbeidsarenaer som finnes. Casene kan likevel si noe om ulike aspekt ved samhandlingen mellom de sentrale aktørene på systemnivå som kan fremme eller hemme gode lokale relasjoner.

I og med at fokuset i dette kapitlet er samhandling på institusjonelt nivå i driftsfasen, blir hovedfokus på relasjonen mellom asylmottak og vertskommune, da disse er de mest sentrale aktørene i denne fasen. Ettersom tjenestene blir gitt i henhold til sektorer, vil både behov, organisering internt

og overfor mottaket, og hvordan dette fungerer, kunne variere innenfor samme kommune. Relasjonen asylmottak – vertskommune innebærer slik mange forskjellige samhandlingslinjer; samhandling både med sentraladministrasjon og sektormyndighet, og med selve tjenestene. Selv om UDI og driftsoperatør har en mer tilbaketrukket rolle i denne fasen, er de viktige premissleverandører for hvordan mottaket drives. Hvordan dette påvirker relasjonene mellom mottaket og vertskommunen er slik også en viktig del av bildet. I driftsfasen blir mottaket mye en mellommann mellom de ulike aktørene på systemnivå, og mellom disse aktørene og beboere.

### **6.2.1 Vertskommuneansvaret – ulik praksis og ulike fortolkninger av vertskommuneansvaret og asylsøkeres rettigheter**

For kommunen det blir lokalisert et asylmottak i, innebærer mottaket at befolkningsstrukturen blir mer kompleks, samt at det blir en hyppigere utskiftning av innbyggere. Usikkerheten rundt asylsøkerens status er ikke bare utfordrende for asylsøkeren selv, men også for kommunen som serviceyter. Hvor mye skal vertskommunen investere i å integrere asylsøkerne hvis de skal sendes ut igjen? Blir asylmottakene stående som fremmedelementer i lokalmiljøet, kan dette forsterke skepsis og utfordre mottaksapparatets legitimitet i befolkningen (Drangland og Fuglseth 2009). Til en beslutning tas, må imidlertid både asylsøker og lokalsamfunn ”cope with a situation of ambivalence and uncertainty” (Brekke 2004: 7).

Asylsøkere har i utgangspunktet samme rettigheter i forhold til det kommunale tjenesteapparatet som befolkningen ellers. Det innebærer at de har rett på tolketjenester, barnevernstjenester og helsetjenester, inkludert fastlege. Alle barn og unge i statlige asylmottak har rett og plikt til offentlig grunnskoleopplæring når oppholdet i landet forventes å vare i mer enn 3 måneder. Det er også vertskommunenes ansvar å sørge for at asylsøkere med rett på norskopplæring får dette. Vertskommunen får tilskudd for å kompensere for de merutgiftene et mottak gir. I forhold til barnehageplass, har ikke barn i asylmottak per i dag en lovfestet rett slik norske barn har, men det gis et tilskudd som kan dekke en 1/2 dags barnehage tilbud for 4-5 åringer. Tilskuddet skal erstatte foreldrebetalingen.

De lovpålagte oppgavene sikrer at asylsøkerne får de grunnleggende rettighetene ivaretatt, men sektoransvarsprinsippet innebærer at kommunene og de ulike sektorene står fritt til å organisere tjenestetilbudet til asylsøkere som de vil. Dette, i tillegg til områder i regelverket som oppfattes som gråsoner, bidrar til ulike tilbud både mellom kommuner og mellom ulike

tjenesteytere. I Søholt og Holms studie av desentraliserte mottak kom det også fram at noen kommuner ikke tilbyr alle lovpålagte tjenester. Blant annet svarte 12 % av mottakene i surveyen at barn i mottaket ikke får skoletilbud, og 10 % av mottakene svarte at asylsøkerne ikke hadde fått tilbud om legesjekk (Søholt og Holm, 2010). Dette må anses som bekymringsfullt.

Å integrere mottaket og beboerne i lokalsamfunnet er heller ikke en lovpålagt oppgave, men noe som oppfordres til. Som det står i UDIs informasjonsbrosjyre ”Vertskommune for statlige mottak”:

”Samarbeidet mellom mottak og kommune handlar ikkje berre om å sikre eit godt tenestetilbod, men også om å skape gode relasjonar til det lokalsamfunnet mottaket er ein del av. (...) Mottaket skal leggje til rette for eit godt samarbeid med nærmiljøet og med lokale lag og organisasjonar om å finne naturlege møteplassar. (...) Når kommunen er med på tilrettelegginga, får det innverknad på haldningsklimaet, og mottaket kan bli ein ressurs for både kultur- og næringslivet.”

Hvordan vertskommuneansvaret tolkes med hensyn til arbeidet for å skape gode relasjoner mellom beboerne på mottak og lokalsamfunnet for øvrig synes å være svært ulikt mellom kommuner. Mindre ting som leie av kommunale idrettshaller er for eksempel et tema mellom asylmottak og kommuner flere steder. Her vil vi komme inn på noen momenter i forhold til hvordan vertskommuneansvaret tolkes og organiseres i de tre casene i studien.

#### **6.2.1.1 Ulike praksiser mellom kommuner**

I surveyen så vi at kommunens manglende ressurser oppleves som en barriere eller delvis som en barriere i samhandlingen av over halvparten av kommunene. Også nærmere 40 av mottakene peker på denne utfordringen. I alle tre casene i studien ble det opplevd at de kommunale ressursene ikke var tilstrekkelig for å gi beboere et tilfredsstillende tjenestetilbud, men opplevelsen av dette som en utfordring er ulik og omfatter ulike områder. Tre sitater kan illustrere dette:

”Vi får vertskommunetilskuddet og det er jo ikke akkurat så romslig at det kan brukes til veldig mye. Så jeg må si at hvis kommunene har noe til overs når det gjelder det, så lurer jeg veldig på hvordan de får

det til. Vi har obligatorisk helsetjenester blant annet som vi skal gjennomføre...” (Kommunal aktør 5, case A).

”Vi har diskutert mye økonomi i dette her, fordi man er presset. (...) Vi beregner en inntekt, disse blir da fordelt etter behov, og behovet er definert i samarbeidsgruppa med kommunale etater. Det er helse som går aller først, (...). Og så er det avsatt en liten rest til bibliotek, leiter etter muligheter til å gjøre mer av det, fordi det viser seg at så mye av integreringsarbeidet... det er en arena... Det kan diskuteres hvor lovpålagt det er, men det er det vi velger ut ifra (Kommunal aktør 7, case B).

”Det har vært litt problematisk for oss. Fordi alt går til en etat. Vi har tilgang til andre ressurser, både integreringstilskudd og andre tilskudd, men vertskommunetilskuddet går til helse og sosial. Man har styrket helsesøstertjenesten, men de har ikke styrket legetjenesten og det her med psykiske problem og oppfølging av dette” (Kommunal aktør 6, Case C).

Som sitatene over viser, oppleves vertskommunetilskuddet generelt som for knapt. Enkelte informanter opplevde det imidlertid også som for fritt tildelt i så måte at kommunen har kunnet bruke det til å dekke inn for eksempel egne helseutgifter, mens andre sektorer har måttet skaffe penger andre steder til tilbud til asylsøkerne.

Vertskommunetilskuddet er et årlig tilskudd som skal dekke de gjennomsnittlige utgiftene til helsetjenester, barnevern, tolketjenester og administrasjon. Tilskuddet består av en grunnsats pluss en fast sum per mottaksplass. Som vi så i sitatene over, er det helsetjenester av de lovpålagte tjenestene som utpeker seg, både i forhold til å bli prioritert og i forhold til press på ressursene. Som en informant kommenterer: ”Det er alltid mye helse rundt et mottak.”

Asylsøkere og flyktninger vil i varierende grad bringe med seg særegne helseutfordringer, de vil kunne ha opplevd ulike traumer og tap før de kommer til Norge, og tiden som asylsøker kan være en stor helsepåkjenning (se bl.a. Berg 2005). Dette skaper utfordringer og press på den kommunale helsesektoren, utover den første helseundersøkelsen som kommunene er pålagt å gjennomføre for alle asylsøkere. Dette pekes blant annet på i det siste sitat over, men var også et tema i de andre casene. Dette illustreres i sitatene under:

”Behovet er så stort, og helselovgivning... det er der det er mest uklart, hvor langt rettighetene på helsefeltet til asylsøkere, hvor langt de strekker seg. Jeg trodde i begynnelsen at det var strengt tatt bare akutthjelp de hadde krav på, men det er det ikke” (kommunal aktør 7, case B).

”Det som skjedde når det ble så mange mottak så måtte flere stillinger komme her. (...) Men så var det sånn at de ikke hadde tenkt at behovene ikke bare var her for å gjøre den førstegangs helsetjenesten, men det økte også betydelig for skolehelsetjenesten. Og det trengte også å dekkes inn. Det tror jeg ikke ble så godt beregnet” (Kommunal aktør 3, case A).

Skole, som også er en av de lovpålagte oppgavene, finansieres gjennom egne tilskudd og blir slik ikke prioritert opp mot andre oppgaver. Likevel kan ressursknapphet også her oppleves som et dilemma dersom en ønsker å integrere beboerne i tjenestene på lik linje med andre, som det pekes på i sitatet under:

”Det var en del av overforbruket på regnskapet i fjor. Som vi har måttet dekke inn på andre måter. Det er og noe med det her at vi skal gi likeverdighet både i barnehage og i skolen, men samtidig så er man middelhavsfarere eller på minimumsnivå når man gir refusjoner. Det gjør at man kan si at man ikke har råd til å ta imot de, eller som ble nevnt, vi kunne skille mellom dem. Gi dem et dårligere tilbud. Men det kan vi jo ikke gjøre ut i fra et humanistisk syn. Alle skal jo ha det samme tilbudet” (Kommunal aktør 6, Case C).

Denne holdningen om ”likt tilbud” blir også brukt i dette tilfellet som begrunnelse for i størst mulig grad å integrere barn og unge i asylmottak i vanlig skole og klasser. Et forsøk på egne klasser har møtt stor motstand i skolemiljøet til tross for at det ble faglig anbefalt:

”Ja, for det som var, var at man ville samle de, da var det mange som kom samtidig, og da var det mest effektivt og anbefalt fra alle mulige hold faglig (...) Men det der ble mye misforståelser rundt det, at det datt litt i hop. Det var en del motstand og snakk om gettofisering, det at man skulle ha de på en annen plass” (Kommunal aktør 3, case C)

Skole kan være en viktig møtarena mellom barn og unge på asylmottaket og i lokalsamfunnet. Her er det imidlertid ulik praksis og ulik ideologi i

forholdt til hvorvidt man skal ha ulike klasser for asylsøkere eller hvorvidt de skal gå i samme klasse som andre barn i de casene vi så på. Skolen som sosial arena kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 7.

I de tre casene har ikke press på kommunens ressurser blitt et konflikttema i lokalsamfunnet i så måte at mottaket settes opp mot andre behov, selv om det er mulig å se for seg hvordan det lett kunne blitt en barriere for et godt forhold. I den ene casen er det blant annet to momenter som trekkes frem som betydningsfulle med tanke på at dette ikke er blitt et konflikttema: 1) betydningen av å framheve hva mottaket også bidrar med i forhold til lokalt næringsliv og arbeidsplasser, dette kan spesielt være viktig i en omstillingskommune, og 2) hvor godt det er kjent hvordan kommunen bruker penger på mottaket: ”Hva de ikke vet har de ikke vondt av” (administrasjonen om politikerne)

Opplevd knapphet på ressurser kan imidlertid synes å ha innvirkning på i hvor stor grad andre ikke-lovpålagte oppgaver prioriteres, herunder for eksempel sosiale tiltak for beboere på mottak og tiltak som kan bidra til integrering og gode relasjoner mellom asylmottak og lokalsamfunn. Her viser Casestudien at det også kan ligge ideologiske skiller til grunn, slik sitatet under kan tyde på.

”Vi er etter hvert veldig klar på at vi vil prioritere de lovpålagte tjenester. Det er det vi kaller for å være en profesjonell vertskommune; å få pengene til å strekke lengst mulig for å få utført tjenestene. Vi gjør det først før vi gjør noe annet, og foreløpig har det ikke vært rom for så mye annet. Vi er utsatt for press, mindre fra mottakene, men fremdeles i forhold til lokalsamfunn og for så vidt politisk på ting som det kunne vært fint å gjøre, men som vi definerer som mottakene sitt ansvar. Det går litt på dette med forretningsdriften i det. Vi vil ikke overta oppgaver som skal løses innenfor mottaket sitt ansvarsområde” (Kommunal aktør 7, case B).

I denne kommunen forsøker de å opprettholde et tydelig skille mellom kommunens oppgaver (de lovpålagte) og mottakets (annet, for eksempel aktiviteter for beboere, lokalsamfunnsarbeid). Vertskommunetilskuddet brukes imidlertid på biblioteket fordi det tross alt anses som en viktig integreringsarena. Kommunen har også en filosofi som går ut på å ”synliggjøre at de både har inntekter, men også hvor pengene går”. De holder derfor det ordinære integreringstilskuddet for bosatte adskilt fra penger de bruker på asylsøkere.

I et av de andre casene har kommunen tilnærming vært ganske annerledes. Sitatet under kan illustrere dette:

”Vi bruker av integreringstilskuddet (...) Nå bruker vi også midler fra kulturbudsjettet for å få det til tiltak til flyktninger, (...) og så har vi jo vært flink til å hanke inn øremerka tilskudd fra andre hold som fylkeskommunen. (...) Det er ikke de store summene vi bruker, men kanskje heller det at vi er positive. Når vi ser på det her, har vi brukt av flyktingstilskuddet til gratis SFO for unger på mottak, barnehage har vi gitt tilskudd til. Vi bruker også midler til å få til skikkelig voksenopplæring. Vi hadde jo norskopplæring for flyktninger når det ikke var. Så sparte vi mye penger på tolk. At foreldrene kom til skolen, vi fikk også mer kontakt, elevene og lærerne som skulle følge opp elevene.” (Kommunal aktør 6, case C)

Bruken av integreringstilskuddet på asylsøkere og den innsatsen som kommunen gjorde for å skaffe penger til ekstratiltak for mottaksbeboerne, ble begrunnet i en sterk oppfatning av asylsøkerne som likeverdige innbyggere i kommunen, og i behovet for å inkludere de i et mest mulig normalt hverdagsliv. Dette utgangspunktet var relativt gjennomgående blant de kommuneansatte som er involvert med mottaket, men bar nok også preg av enkeltmenneskers engasjement og innsats. Betydningen av holdninger og enkeltpersoners engasjement er tema vi vil komme tilbake til senere i kapittelet. Et annet interessant moment i begge casene er imidlertid relasjonen mellom administrasjonen og politikerne. I sitatet ovenfor fra kommunal aktør 7 i case B ser vi at administrasjonen føler et visst politisk press for å finne rom for sosiale tiltak, mens administrasjonen i case C her antyder en holdning om at politikerne ikke nødvendigvis trenger å vite detaljene.

Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag gjorde en beregning av kommunens utgifter som vertskommune for statlige mottak i 2006. Resultatet av denne undersøkelsen viste at den vertskommunale kompensasjonen i gjennomsnitt bare dekket 45 prosent av vertskommunenes samlede utgifter til helsetjenester, barnevern, tolketjenester og administrasjon for ordinære mottak. Undersøkelsen viste også at det var store forskjeller mellom kommunene. Her ble det pekt på at dette kunne skyldes forhold knyttet til ulike asylsøkeres behov for/bruk av vertskommunale tjenester, og ulikheter i tjenestetilbudet i den enkelte kommune. Deler av forskjellene mellom kommuner kunne også skyldes hvorvidt kommunen hadde klart å identifisere vertskommunale utgifter på

alle de relevante tjenesteområdene den vertskommunale kompensasjonen er ment å dekke. Undersøkelsen indikerte også at grunnskoletilskuddet ikke fullt ut dekket kommunenes utgifter, men at det også her var variasjoner. Vertskommunetilskuddet for ordinære mottak ble doblet i 2008.

Studien denne rapporten baserer seg på gir ingen grunnlag for å si om vertskommunetilskuddet generelt er for knapt eller om utfordringen er kommunale prioriteringer, men at knapphet på ressurser fortsatt oppleves som en barriere for god samhandling spesielt i forhold til helse og lokalsamfunnsarbeid. Når det gjelder lokalsamfunnsarbeid kan problemene også knyttes til ulik praksis og ideologi i kommunene, mens i forhold til helse er uklarheter rundt rettigheter og manglende koordinering internt mellom instanser velså mye en utfordring. Dette vil vi komme inn på under.

#### **6.2.1.2 Ulike fortolkninger mellom ulike instanser og forvaltningsnivåer**

En barriere for god samhandling mellom mottak og kommune som pekte seg ut i surveyen, var mangelfull koordinering internt i kommunen. 67 % av kommunene svarte at de hadde opplevd det helt eller delvis som en barriere, og blant mottakene var det denne som flest anså som mulig barriere. I Casestudien er også manglende koordinering mellom offentlige instanser tydelig fram som en utfordring for kommunens tjenesteytingsevne overfor beboerne på mottakene, kanskje spesielt innenfor helse. Dette gjelder imidlertid ikke bare manglende koordinering mellom kommunale instanser, men mellom instanser involvert i tjenesteproduksjon ovenfor asylsøkere generelt.

Det er kommunenes ansvar å sikre at asylsøkere med alvorlige psykiske problemer får nødvendige helsetjenester, samt å sikre nødvendig koordinering og kompetanseutvikling hos helsepersonell. Gråsoner i forhold til ansvarsforhold og hva asylsøkere har rett på kan bidra til at koordinering oppover i systemet ofte blir en utfordring for kommunene. Dette kommer blant annet fram i sitatet under:

”Det er definert at de skal ha denne førstegangs helseundersøkelsen og den oppfølging til de er overført til vanlig helsevesen. Det er det som er vår bestilling. (...) Men så er det litt uklart. For det er ikke alltid våre henvisninger til spesialister for eksempel kan det gå an å gjøre på grunn av den innskrenkingen ”langvarig” og hvor mye UDI kan dekke og slike ting. Så spesialisthelsetjeneste er et lite kapittel for seg” (Kommunal aktør 3, case A).



Her pekes det på en gråson i asylsøkeres rettigheter i forhold til helse. Denne opplevdes av flere som en utfordring i samhandlingen mellom instanser innenfor helsevesenet. Ifølge Helse og sosialdirektoratets veileder for helsetjenestetilbud til asylsøkere og flyktninger fra 2003, som fortsatt er den som brukes i påvente av en revidert utgave som skal komme i 2010, heter det: ”Så lenge det er uvisst om asylsøkeren får bli i landet, skal det ikke innledes langvarig behandling for mindre alvorlige tilstander, med mindre utsettelse av behandlingen kan anses å medføre risiko for vesentlig forringelse av helsetilstanden.” (s.7) Dette kan sees som en innsnevring av asylsøkeres helserettigheter og kan oppleves å være i konflikt med utgangspunktet i vertskommuneansvaret om at ”Asylsøkjarar har same rett til helsetenester som befolkninga elles” (UDI, Vertskommune for statlige mottak 2008, s. 8). For førstelinjetjenesten kan det skape mye frustrasjon:

”Vi har i egenskap av å være helsetjeneste... Det er veldig vanskelig å avvise rett og slett. Vi har en utfordring med å ha klare retningslinjer i forhold til dette. Også når vi er ferdig. Hvor lenge skal vi ha oppfølging. Det er denne oppfølgingen, siden det er så uklart hva som er 'langvarig' helsetjeneste, hva er det? Fordi at spesialistene sier nei, mens vi står her og kan ikke si nei” (Kommunal aktør 3, case A).

Dette er en problemstilling som har fått økt oppmerksomhet de siste årene, blant annet gjennom Legeforeningens rapport ”Likeverdig helsetilbud” (2008) og Helsevernsetatens rapport ”Migrasjon og helse” (2009), samt Helsevernsetatens tilsynsrapport i 2004, hvor nesten halvparten av mottakene oppga at de hadde beboere med et udekket behandlingsbehov i forhold til psykisk helse. I surveyen pekte flere mottak på mangelfull bistand eller veiledning fra UDI om sektoransvar eller regelverk som en mulig barriere for samhandling. Casestudien kan tyde på at slik tydeliggjøring kan bidra positivt, slik det framgår i sitatet under:

”Jeg tror det har vært sånn at vi har klaget mye på det, og så har det blitt mer snakk om det i samfunnet, eller i fagkretser, at de har samme rettigheter de som andre. En bevisstgjøring, og det har det virkelig vært behov for” (Kommunal aktør 5, case C).

Et annet område hvor ulik fortolkning mellom instanser har skapt utfordring for samhandling mellom kommune og mottak er hvilke krav som skal stilles til lokalene – er det bolig eller institusjon? Dette så vi blant annet i kapittel 5 i forbindelse med oppstart. Først etablering og så oppbrudd er noe som skaper unødvendig støy, ikke bare i samhandling mellom kommunen og

mottaket, men også i lokalsamfunnet for øvrig som det framgår i sitatet under:

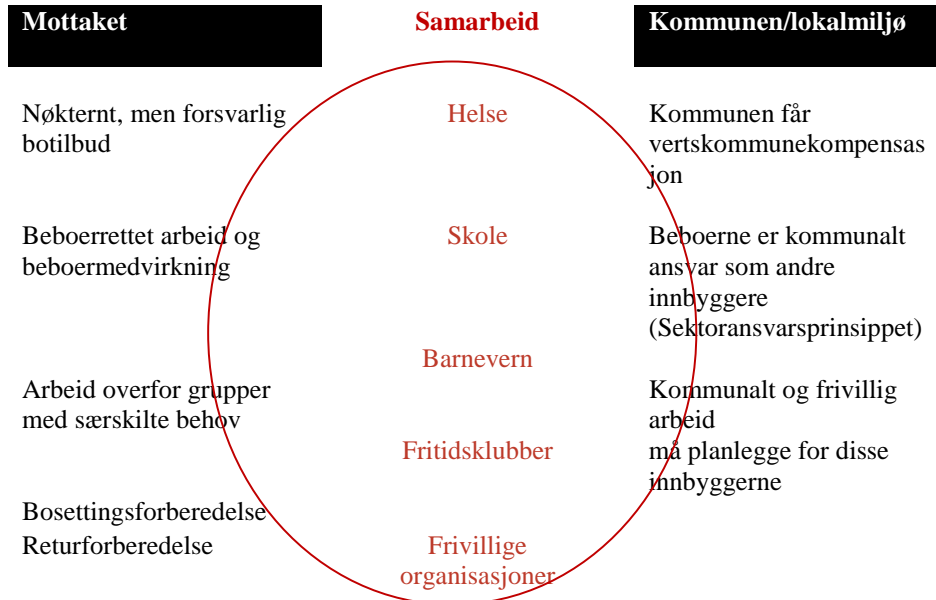
”Vi var mange som syntes det var urimelig at mottaket måtte flytte (...) De var i et fellesskap i nydelige omgivelser, og nå ble de spredd for alle vinder. Derfor tror jeg mange så hva de mistet ved først å etablere seg og kjenne seg trygg og så ble det ”noen skal dit og noen skal her”. og da aktiviserte nærmiljøet seg og sa ”Her må vi gjøre noe”. Det så ut som om kommunen hadde funnet noen lokale regler, vi tenkte ”dette er urimelig” (Nøkkelaktør 1, case A).

I dette tilfellet bidro situasjonen til at lokalsamfunnet mobiliserte for mottaksbeboernes ve og vel, men det skapte også en del negativ oppmerksomhet som kunne vært unngått med bedre koordinering.

### **6.2.2 Mottaket som mellommann og ulike oppfatninger om mottakenes rolle og ansvar**

Frivillig, nøkternt og forsvarlig botilbud er begreper som ofte brukes til å betegne asylmottak. De ordinære mottakene skal være ”et mest mulig normalt bosted for personer i en unormal livssituasjon.” (Reglement for drift av statlig mottak). Mottakene har imidlertid viktige funksjoner utover det å være et sted hvor folk kan bo og oppholde seg. De skal også, alt etter type mottak, ”ivareta beboernes behov for trygghet”, ”ivareta beboernes behov for informasjon og aktivitet under transittoppholdet” og ”ivareta, og gi vekstmuligheter for deres individualitet, tilhørighet og mestringsevne.” (ibid.). Mottak har slik en viktig brobyggerfunksjon mellom beboerne og kommunen, men hvor langt strekker dette ansvaret seg? I casene, hvor alle er ordinære mottak, er det tydelig der er ulike oppfatninger og forventninger til mottakenes rolle i forhold til tilrettelegging og lokalsamfunnsarbeid, og at det i samhandlingen mellom mottak og vertskommune ofte kan bli en tautrekking om ansvar.

Figur 24 viser et skjematisk bilde av ansvarsfordeling og samarbeidsområder mellom ordinære mottak og vertskommune sett fra UDI sitt perspektiv (Bersås, 2007). Her ser vi blant annet at kommunens lovpålagte oppgaver som helse, skole, og barnevern i tillegg til sosiale tiltak, defineres som samarbeidsområder mellom kommune/lokalmiljø og mottaket. Men hva ligger i dette samarbeidet?



**Figur 24: Ordinære mottak – bredt spekter av oppgaver lokalt.**

Tidligere har vi sett hvordan kommunene opplevde knapphet på egne ressurser, spesielt i forhold til helse og ikke-lovpålagte områder. Gråsoner, eller ulike oppfatninger om ansvar og rettigheter, bidrar til at disse områdene i Casestudien også har blitt et tema og en utfordring i samhandlingen mellom mottak og vertskommune. Aktørene synes å velge ulike løsninger på slike utfordringer. Et eksempel på gråsoner er ansvarsforhold når det gjelder å ha et helsesøster på mottaket, slik sitatet under illustrerer:

”Vi har en liten diskusjon gående med mottakene nå med dekning av midler til ekstra helsesøster. (...) Det oppstod på den måten at en så for seg at det var ønskelig med noen flere helsesøsterressurser utover det som var minimum. (...) Det er på en måte litt sånn å forsøke å se på et område der vi burde ha en felles interesse av å styrke det litt” (Kommunal aktør 6, case B).

I case B har kommunen ansatt en helsesøster som er på mottaket og ivaretar der de kommunale helseforpliktelsene. Dette oppleves imidlertid ikke som tilstrekkelig og kommunen ønsker å få mottakene i sin kommune med på et spleiselag:

”Det er det største ankepunktet i forhold til mottakene og driften. Det var innledningsvis store forventninger til hva helsevesenet skulle

bidra med. Jeg problematiserte veldig dette med at her må oppgaver avgrenses, kommunen kan ikke overta mye av det psykososiale arbeidet på mottaket. (...) Og det problematiserte vi innledningsvis her, og fikk beskjed om at det kunne de ikke ta seg råd til, fordi de har økt så mye ansatte, og vertskommunetilskuddet har økt. Vi sa da at det har ikke økt for å dekke opp asylmottaksforpliktelser. Det ble en type forhandlingssituasjon. (...) Vi angrer på at formaliseringen har gått på mail mellom oss. Og det kommer vi ikke til å gjøre seinere, det må bli noe mye mer forpliktende på korrespondansen her” (Kommunal aktør 7, case B).

Som vi ser i sitatet over, kan slike forhandlingssituasjoner utfordre samhandlingsklimaet. I case A er dette løst annerledes. Der har mottaket selv ansatt en helsesøster, som har som oppgave å koordinere helsearbeidet på mottaket opp mot de generelle kommunale helsetjenestene: ”På et mottak er det mange sammensatte problemstillinger fra fortid og nåtid. De trenger mye helsebistand. Med samarbeid med en med helsefaglig bakgrunn på mottakene kan vi gi en bedre og mer effektiv tjeneste.” (Kommunal aktør 3, case A). Det er imidlertid fortsatt den kommunale helsetjenesten som har ansvaret for helseoppfølging. Et konkret eksempel som ble trukket fram var svineinfluensasvaksinen hvor kommunen erfarte at helsefaglig kompetanse på mottak lettet det offentlige helseapparatet i forhold til å organisere vaksinasjon av beboerne. For mottak uten, måtte de selv gjøre koordineringsjobben:

”Der fikk vi litt forskjellig respons. For eksempel mottak A var veldig flinke og de fulgte til og med beboerne, (...) Så der var det veldig greit samarbeid og kontakt og de kunne ringe meg for å spørre om hvem (...). Mens det fikk jeg ikke til på de andre mottakene som ikke har helsepersonell. Jeg meldte fra at sånne og sånne trenger den, men så til slutt måtte jeg bare få med meg en tolk og ringe til den enkelte (...). Så jeg tror at dere må anbefale på det varmeste at det er en helsepersonell på mottaket hvis det skal være en grei oppfølging av asylsøkerne. Helse er så mangt, men det er kjempeviktig.”

Et annet eksempel fra casen, er relatert til barnevernet. Her ble ansvaret forsøkt lagt på mottaket i og med at det var ”en institusjon”:

”De sa 'asylsøkere blir ikke helt vårt bord' og sånn. De prøvde seg på det i mange år helt til det ble presisert i et eller annet rundskriv eller

forskrift at de har ansvar for alle som oppholder seg i kommunen, også asylsøkere ”(Kommunal aktør 3, case C).

Informanten ovenfor viser til en strid mellom mottaket og en kommunal etat om hvilke rettigheter asylsøkere har krav på. Sitatet tyder på at en tydeliggjøring av regelverk og asylsøkeres rettigheter kan bidra til å lette samarbeidet. Eksemplene over berører imidlertid også spørsmålet om hva et mottak skal være, og hvilke krav man skal stille til ansattes kompetanse på mottakene, slik vi ser i sitatet under:

”Vi har kontortid fra 8-15.30, ellers er det et tilbud som beboerne skal styre selv i fritida. Det er klart de ringer oss hvis det er noe slag, men hvis vi sender bekymringsmelding til barnevernet, så er det ikke dermed sagt at vi setter på folk natt og dag fra fredag til mandag (...) For gjør vi det en gang, kan virke stivbeint noen ganger, men det er samme som å innrømme at vi er en institusjon. Vi gjør det vi gjør innenfor våre rammer, og så hvis barnevernet mener at det må ekstern hjelp til, så er det barnevernet sin sak og ikke vår” (Mottakspersonal 1, case C).

Som vi så innledningsvis har mottakssystemet endret seg i løpet av de siste 20 årene fra å være mer institusjonspreget, til å se beboerne som ressurspersoner framfor klienter. Utviklingen mot flere desentraliserte mottak kan også sies å bidra til en ytterligere avinstitusjonalisering av mottakssystemet. Slik sett kunne man antatt at dette også ville innebære en begrensning i mottakenes oppgaver overfor beboere, og en ansvarliggjøring av kommunen i forhold til å integrere og behandle de individuelt som midlertidig bosatt i kommunen. I casene kan det imidlertid synes som om mottakene fortsatt har en betydelig rolle som mellomledd og koordinator mellom de kommunale tjenestene og beboerne.

I krav til mottakenes samarbeid med lokale instanser (lokalsamfunnsarbeid) heter det at mottakene skal bidra til at ”offentlige samarbeidspartnere får et godt utgangspunkt for å håndtere sitt eget informasjonsansvar overfor beboerne ved å formidle kunnskap om mottakssystemet og asyl- og flyktningpolitikken.” Her legges det vekt på det vi har kalt organisasjonsrelatert informasjon. Informasjonsbehovet synes imidlertid også å kunne være av mer praktisk art:

”Når det gjelder samarbeid med mottaket i forhold til førstegangs helsetjeneste er det sånn at vi søker alltid deres bistand i forhold til innkallelser. Vi sender våre innkallinger og skriver da i hjørnet på

konvoluttens dato. Det er jo et personlig brev så mottaket kan ikke åpne det. Men ut fra datoen som står i hjørnet, vet de at de er innkalt til oss og da kan de hjelpe oss til at de møter opp. Det er eneste måten vi har funnet ut at vi kan gjøre det fordi det koster oss mye å skulle drive og ringe” (Kommunal aktør 3, case A).

I utgangspunktet skulle innkalling til helsetjenester være et anliggende mellom tjenesten og beboeren. I casene blir imidlertid mottakene i stor grad involvert som mellommenn av kommunene. Utfordringene med for eksempel taushetsplikt løses på ulike måter, enten som vist over, eller ved å spørre beboerne direkte om det er greit at mottaket får informasjonen. I casen med desentralisert mottak ble dette i seg selv tatt opp som en utfordring i forbindelse med kommunikasjon med beboere: ”Det merkes særlig i forhold til post. Vi sender all post til en adresse. Men det er ikke alltid beboerne er flink til å gå til mottaket for å hente sin post. (...) Det kan bli problematisk” (Kommunal aktør 3, case A).

Mange asylsøkere kan oppleve høye terskler inn til helsetjenesten, da de har lite kunnskap om denne. Timeavtaler kan være relativt ukjent. Casestudien tyder på at det er et behov for at mottaket må hjelpe beboerne å fikse hjemmehjelp, barnehageplass, tannbehandling, briller etc. Det kan synes som kommunene også har en forventning til mottakenes rolle i dette henseende, som går lengre enn det som mottakene oppfatter som sine oppgaver. Sitatet fra en ansatt i en barnehage kan illustrere dette:

”Mottaket burde kontaktet oss en måned etter at barnet var begynt. Vi burde hatt et oppfølgingsmøte. Hvis ikke noe er galt så gjør ikke vi noe, men mottaket burde kontaktet oss. Det synes jeg er rart, de vet jo ikke at alt er bra. Og det er de som snakker med foreldrene og vet hva de tenker og kan formidle dette”.

I driftsreglementet fra UDI heter det at: ”Mottaksansattes rolle skal primært være å veilede beboerne, samt legge til rette for å virkeliggjøre målsettingene i dette dokumentet.” Mange mottaksansatte kan imidlertid lett komme i dilemmaer for hvor de går fra å veilede og over i en mer formynderrolle.

I reelle oppgaver er mottak mer enn et nøkternt botilbud, samtidig har det vært en utvikling mot å gjøre det mindre institusjonspreget. Mottakene kan slik til dels sees som en hybrid med noe uklar funksjon. I casene kan vi se at diskrepans i forventninger og uklare ansvarsforhold kan legge grunnlag for støy i samhandlingen mellom aktører på systemnivå i driftsfasen. Casene

viser også hvordan mottak løser og ser sitt ansvar ulikt, for eksempel i hvor stor grad de har ansatte tilgjengelig på kveld og ettermiddag, eller følger beboere til offentlige tjenester. Noe av utfordringen her kan nok ligge i systemet. Mens kommunens oppgaver er lovpålagt, reguleres mottak gjennom rundskriv og reglement fra UDI. Det er slik UDI har mulighet til å instruere mottakene. En tendens i Casestudien er imidlertid at den menneskelige faktoren er svært viktig i forhold til samhandlingen mellom aktørene, enten ved at mottaksansatte eller kommunalt ansatte tar ansvar i gråsonene. Dette vil vi komme mer inn på under.

### 6.2.3 Samhandling UDI, driftsoperatør og mottak

I det kvalitative materialet framgår det at det er relativt stor forskjell på hva de ulike mottakene har av egne aktivitetsmidler, og to av mottakene er eksplisitte på at de føler de har ikke nok ressurser til å følge opp lokalsamfunnsarbeidet. Her havner lokal mottaksledelse i en krysspresssituasjon mellom forventninger og behov lokalt og hva driftsoperatør er villig til å gi. Dette må sees som en konsekvens av anbudsregimet som baserer seg på private kommersielle aktører som ikke nødvendigvis har lokal tilknytning. I den tredje casen framheves nettopp velvillig driftsoperatør som en viktig suksessfaktor slik vi ser i sitatet under:

”Det som gjør det så enkelte for oss, når jeg har snakket med andre mottaksledere, er at vi har en helt annen pengesekk. Enda vi ikke har noe bedre avtaler enn andre mottak med UDI, vil jeg tro vår driftsoperatør er mye flinkere til å pløye pengene tilbake til beboerne enn andre mottak. (...) Alt dette gjør at det er mye lettere å drive et mottak der du kan fylle hverdagen med litt annet enn vaskeplikter og obligatoriske ting som du igjen kan trekke penger for i neste omgang.” (Mottakspersonal 1, case C).

En annen faktor som ble trukket fram i studien, var press fra lokalsamfunnet. Mange lokale aktører reagerte negativt på at dette var kommersiell virksomhet, og var og med på å stille flere krav til driftsoperatør for å bedre mottaksbeboernes situasjon, slik sitatet under illustrerer:

”Når vi startet dette løpet (...), så [DRO] hvem han måtte alliere seg med. (...) Og det som skjedde da var at vi hadde mulighet til å kontrollere [DRO], i gåseøyne. Fordi han kunne jo bare hatt mulighet til å melke ut mottaket slik andre gjør. (...) men i og med at han kom til oss kunne vi si ”dette vil vi ha gjort” og vi sa slike ting på folkemøtet og han begynte å love ting. Og det tror jeg var et

sjakktrekk, når jeg ser de i ettertid. (...) Det er klart han er en forretningsmann. Han har puttet mye penger i dette. (Nøkkelaktør 6, case B)

I kapittel 5 så vi også hvordan en driftsoperatør på folkemøter fikk en følelse av å være kriminell: ”UDI kunne gjort en jobb med å hjelpe til å informere om at dette er lovlig virksomhet vi gjør for staten” (Driftsoperatør 2). Casestudien illustrerer imidlertid at det er store forskjeller i det handlingsrommet de ulike mottakene får av sin driftsoperatør, og reiser spørsmål om rammebetingelsene i anbudsdrift og minimumskravene som settes i forhold til blant annet lokalsamfunnsarbeid. Et innspill til UDI i denne sammenheng kan være å konkretisere tydeligere overfor driftsoperatør hva som forventes av mottakene på lokalsamfunnsarbeid, slik det blant annet uttrykkes ønske om i sitatet under:

”Men kanskje jeg vil komme med et ønske til UDI om å komme med større krav til driftsoperatør. Det er UDI regelverk og så er det laget rundskriv. Det har vært en overgangsfase siden 2009. men jeg tenker ja, det bør være mer konkretisert i rammebetingelsene hva som er mottakets rolle. Nå er det bare at de skal være aktivisert. Okei, det sier ingenting” (mottakspersonal 1, case A).

#### **6.2.4 Fleksible systemer**

Til tross for enkelte støymomenter, oppfattes samhandlingen på systemnivå i casene hovedsakelig som svært god av de ulike aktørene. Aktørene i studien viser også en evne og vilje til å takle utfordringene med kreativitet. Noen momenter som peker seg ut som faktorer som bidrar til god samhandling på systemnivå, og som vil bli behandlet her er:

- Uformell kontakt og gode rutiner (6.2.4.1)
- Praktisk tilnærming til utfordringene (6.2.4.2)
- Tid til å lære og overføring av kunnskap (6.2.4.3)
- Positive holdninger og enkeltpersoners engasjement (6.2.4.4)

##### **6.2.4.1 Uformell kontakt og gode rutiner**

Som vi så i surveyen var samarbeidsmøter mellom mottak og sektormyndighet, og mottak og sentraladministrasjon de viktigste samarbeidsarenaene. I casene organiseres samarbeidet ulikt. Dette kan ha sammenheng med at det er svært ulike kommuner i for eksempel størrelse og slik også i antall aktører involvert. I case A, som er en stor kommune, ble det



konstatert at selv innenfor samme sektor ville det være vanskelig å samle alle. Samarbeidet her er derfor hovedsakelig sektorvist, mens i C, som er en liten kommune, er et tverrsektoriell samarbeidsfora den viktigste arenaen. I B, som er en mellomstor kommune, foregår samarbeidet primært sektorvis, men de har også en koordinatorrolle:

”Du kan si det sånn at vår erfaring er at det er behov for en koordinering. Den koordinatorrollen har jeg fått. Samtidig er det en uttalt politikk her at det skal ikke koordineres mer en nødvendig. Den enkelte sektor samarbeider direkte med mottaket på sitt sektorområde. De er blitt mindre og mindre etter at samhandling og kontakt er etablert. Vi tar mål om å møtes en gang i halvåret/året og evaluere tingenes tilstand... Da gjør vi det sånn at vi først har litt tid for oss selv de kommunale for å få samsnakket oss” (Kommunal aktør 7, case B).

Mens etableringsfasen kan være hektisk, påpeker flere av informantene, som i sitatet over, at behovet for formell samhandling ble mindre etter hvert som samarbeidet ble mer rutinepreget og det var knyttet uformell kontakt mellom de ulike aktørene. Mer rutinemessig samhandling henger også sammen med mindre støy. De har fått på plass gode rutiner og da blir også samhandlingsarenaer mindre viktig. Som informanten under oppsummerer:

”Det har fått et annet forløp en jeg trodde. Jeg trodde det ville bli mye arbeid rundt det og usikkerhet rundt hvordan mottaket fungerte og samhandling med lokalsamfunnet, men det har kommet veldig lite. I alle fall tilbake til meg” (Kommunal aktør 6, case B).

Selv om koordineringsbehovet blir mindre i driftsfasen, pekes det fortsatt på at de formelle samarbeidsarenaene har en funksjon i å bygge relasjonene mellom aktørene.

”Såne evalueringsmøter er veldig verdifulle fordi når du først kjenner et menneske tar du mer kontakt. Du får en åpnere kanal og samarbeid. Jeg bruker å si at det er veldig artig å treffe et menneske du skal samarbeide med. Så det er veldig verdifullt og det gir ringvirkninger i forhold til jobben vi gjør helt automatisk” (Kommunal aktør 1, case B).

Uformelle kontakt trekkes fram av flere, spesielt de som yter mer direkte service og mottakene: ”Det er veldig lav, veldig lav terskel for å ta kontakt. Jeg kan droppe innom der, ta en telefon, de er så hjelpelige.”

(mottakspersonal 1, case B) Hyppig telefonkontakt, og lav terskel for å ringe går igjen. I tillegg pekes det på møter på uformelle arenaer som skitrekket, ungenes fotballtrening, samt sosiale tilstelninger i regi av mottaket. I to av casene har det blitt arrangert en årlig fest hvor de offentlige samarbeidspartnerne blir invitert. Slik uformell kontakt kan sees som ”olje i maskineriet” (Flaa, 1985) og kan bidra til at samhandlingen skilr lettere. De sosiale arrangementene i regi av mottakene skaper også bedre kontakt mellom de ansatte i kommunen som skal yte tjenester og beboerne. I begge tilfeller ble det spesielt vektlagt betydningen av at politi stiller i uniform for å gjøre de mindre skremmende.

#### 6.2.4.2 Praktisk tilnærming til utfordringene

I perioder er det i de tre casene mye kontakt og hyppige telefoner. Dette synes i stor grad å gjelde konkrete praktiske utfordringer, ofte knyttet til enkeltpersoner eller enkelthendelser. Dette understreker betydningen av tydelige kontaktpunkter, klare ansvarslinjer og en samhandling som har beredt grunnen for en god uformell kontakt. Å fokusere på det håndterbare i konkrete utfordringer kan synes som en strategi for å takle ambivalensen og usikkerheten som ligger i asylsøkeres situasjon. På et overordnet nivå kan denne ambivalensen være en utfordring som sitatet under tyder på:

”Dette med at vi bygger opp både kompetanse og tjenester... Jo bedre vi blir jo vanskeligere vil det være å bygge det ned igjen. Vi ser det kommer og det er sånn sett en begrensning på kvaliteten i tjenesten, at vi må tenke sånn hele tiden.” (Kommunal aktør 7, case B)

I førstelinjetjenesten synes det å være en tendens til at aktørene fokusere på enkeltindividet, som en barnehageansatt her uttrykker det: ”vi har prøvd å ikke problematisere noen ting. Tar i mot dem som hvilken som helst barn”. Her er det tanken om at dette er ”brukere blant andre brukere” som styrer fortolkningen. Slik prøver også helsetjenesten å betjene de som møter uanmeldt, og de som ikke gir rett til refusjon for de enda ikke har fått et identitetsnummer. Men, som vi har sett tidligere, kan en slik fleksibel holdning bli utfordret dersom det kreves koordinering med andre instanser hvor fortolkningen er ulik.

#### 6.2.4.3 Tid til å lære og overføring av kunnskap

Ambivalensen i mottakssystemet skaper et behov for en fleksibilitet i tjenesteapparatet. Det kan både utfordre og bidra til utvikling slik informanten under påpeker:

”Tror det er viktig med den fleksibiliteten man har utviklet i hele apparatet for å legge til rette for et likeverdig tilbud. (...) Det har gjort noe med hele systemet vårt. Det har utfordret systemet, uten tvil, men samtidig har det gjort noe med at man har fått et annet blikk på ting, hvorfor gjør vi slik og slik får vi mer gjennomtenkte løsninger” (Kommunal aktør 6, case C).

Tid til å lære og utvikle systemet blir påpekt som en viktig faktor:

”Vi hadde en start med at vi hadde en ensartet gruppe. Og lærte mye av det. Det tror jeg var veldig nyttig for oss. Hadde det skjedd det samme da vi startet opp som nå, hadde det vært samme gruppe da, ville det vært vanskelig for oss. Vi har jo lært på kroppen, dumme ting har vi gjort og, vellykka ting” (Kommunal aktør 6, case C).

Også i et av de andre casene ble det påpekt at læring bidro til økt positivitet rundt det å ha asylmottak i kommunen:

”Det må være om vi ville hatt betenkeligheter med å ha mottak igjen. Og det ville vi ikke. Grunnlaget er lagt sånn at vi neste gang ville gjort det. Men oppfordrer det statlige systemet til å ta kontakt med oss i god tid. (...) Troen og tilliten til at det går bra økte med hvert mottak” (Kommunal aktør 6, case B).

Det er imidlertid også mulig å lære av andre, og her viser Casestudien rom for forbedringer med tanke på å føre aktører sammen. I en av casene var det tilfeldig at helsestasjonen, som skulle betjene et nytt mottak fikk vite om at det allerede hadde eksistert et mottak i en annen del av byen: ”Her i kommunen har vi flere mottak nå. Og da skal det ikke være nødvendig å finne opp kruttet på nytt”. Også i case C hvor det har vært mottak lenge, ble gitt uttrykk for at fora for erfaringsutveksling ble opplevd som nyttig.

Det er flere eksempler i casene på tiltak som bidrar til kunnskapsoverføring:

- a) Studietur til annen kommune med mottak
- b) Interkommunalt samhandlingsorgan sektorvis
- c) Kommunale nettverksmøter mellom tjenesteytere i samme kommune hvor det er flere mottak

#### 6.2.4.4 Positive holdninger og enkeltpersoners engasjement

I casene er det en tendens til at god samhandling mellom aktørene på systemnivå er avhengig av holdninger og enkeltpersoners engasjement - enten i kommunen, eller på mottaket utover det som formelt kreves: ”Jeg har ikke tenkt så mye på at det har vært utfordrende eller vanskelig, fordi du tenker at dette er noe vi skal gjøre.” (Mottakspersonal 1, case A).

Vi har sett hvordan alle kommunene opplevde egne ressurser som knappe, men at der likevel var ulik praksis i forhold til å bidra til lokalsamfunnsarbeid og aktiviteter for beboerne på mottaket. I case C er det et utstrakt samarbeid mellom mottaket og kommunen i forhold til aktiviteter. Dette gjelder alt fra å frakte beboerne til skianlegget slik at de kan delta på skidager med andre innbyggere i kommunen, til å drifte og tilrettelegge for en internasjonal kvinnegruppe for kvinner på mottaket der også kvinner fra lokalsamfunnet/kvinner som skal bosettes deltar, til å integrere barn og unge i barnehage og SFO utover det som er standard. Her har ildsjeler i kommuneadministrasjonen i samarbeid med mottaket brukt sin kreativitet til å finne rom og muligheter enten i eget budsjett eller ved å søke midler fra andre steder, slik denne informanten uttrykker det: ”Vi sier det ikke så høyt, men finner løsninger på det for å få det til å gli. Det går på viljen vi har. For det er mulig hvis man vil.” (Kommunal aktør 6, case C). Betydningen slike enkeltpersoner har, illustreres også av følgende sitat:

”Han tar heller et ja for mye, og så får han heller ta en liten runde med sine etterpå. Han er helt utrolig (...). En mer positiv og oppegående kar på slike ting, det skal du lete lenge etter altså. (...)Vi gruer oss jo litt til den dagen han skal slutte, men vi håper han lærer opp neste mann” (Mottakspersonal 1, case C).

Kreativitet og vilje blant kommuneansatte i servicesektoren synes også å ha mye å si for integrering av enkeltbeboere:

”Jeg vil gi ekstra skryt til lærerne på skolen. Når det er bursdager, arrangement, leirskole, sommergrill, etc., så er mange av klassekontaktene flink til å spørre andre foreldre om å plukke opp unger på mottaket eller dem som bor rundt omkring for det er få som har bil av de bosatte og andre” (Kommunal aktør 7, case C). Informanten utdyper dette videre: ”Det er nok forskjellen på (denne kommunen) og mange andre kommuner. Skolen og kommune tar det ansvaret, i stedet for å si: sorry, vi kan ikke”.

Også mottakets vilje til å yte litt ekstra kan bidra til goodwill og minske støy i samhandlingen. I case A hjelper mottakspersonalets vilje til å yte litt ekstra til at kommunen lettere kan gjennomføre sine oppgaver. For eksempel når det gjelder å hjelpe beboere med behov med transport til helsetjenester etc.:

”Ikke alle mottakene gjør det. [Case A] er det beste mottaket. De hjelper enormt. For eksempel personer som har handicap eller store problem, så hjelper de til og med transport og med følge. Det er ikke alltid de andre [mottakene] klarer å gjøre det. Vanligvis er det sine medbeboere som hjelper. Det er litt forskjellig. Her er ikke så klare retningslinjer. I det praktiske, det reelle livet, så er ikke alltid alt som fungerer. Vi må finne andre måter og veier for å klare det. Et oppegående mottak har selvfølgelig veldig mye å si.” Og hun legger til: ”Slike sjeler trenger mottakene” (Kommunal aktør 3, case A).

Et system som baserer seg mye på holdninger og enkeltpersoners engasjement kan imidlertid lett bli tilfeldig.

### 6.3 Avslutning og sammenfatning

I dette kapitlet har vi hatt et særlig siktemål å belyse en problemstilling knyttet til samhandling på institusjonelt nivå i driftsfasen. Følgende problemstilling har vært fokusert:

*Hvilke kommunikasjons- og informasjonslinjer og samordningsrutiner finnes på systemnivå, og hvilke egenskaper ved samhandlingen på systemnivå er viktig å legge vekt på hvis målsettingen er et godt forhold mellom asylmottak og lokalsamfunn?*

For å svare på dette har det vært nødvendig å kartlegge samhandlingsrutinene og hvordan disse organiseres og erfares. Det har videre vært viktig å beskrive og analysere rent kvalitativt hvordan disse prosessene foregår, og hvordan utfordringer håndteres. Bakgrunnen for vår problemstilling er som tidligere påpekt at god samhandling på dette nivået er viktig om den videre samhandling mellom mottak og lokalsamfunn skal fungere godt.

Gode tjenestetilbud er viktig for at beboere får gode relasjoner til lokalsamfunnet. De kommunale tjenestene er viktige kontaktpunkter mellom

mottaksbeboere og lokalsamfunn. Nedenfor vil vi oppsummere noen momenter som er kommet frem i diskusjonen i dette kapittelet.

- På spørsmål om på hvilke arenaer samhandlingen mellom mottak og kommune foregår på, så er svarene mellom kommune og mottak delvis overlappende. Samarbeidsmøter mellom mottak og sektormyndigheter er den klart viktigste arenaen, og en arena som særlig kommunene vektlegger.
- Den uformelle kontakten, og det å opparbeide seg relasjoner til hverandre synes også svært viktig for en god samhandling og informasjonsflyt mellom mottak og kommunale aktører. I denne sammenheng er tydelige kontaktpunkter, klare ansvarslinjer og en samhandling som har beredt grunnen for uformell kontakt er imidlertid i stor grad en forutsetning for dette.
- Mangelfull kunnskap om lokale forhold blant mottaksansatte synes å være en mulig barriere i samhandlingen mellom mottak og lokalsamfunn. Et relativt stort antall av kommunen svarer i surveyundersøkelsen at de har erfart dette som en barriere, eller som en delvis barriere. De kvalitative casene tyder på at mottaksansatte, i den grad de har lokale nettverk, effektivt kan bruke disse i lokalsamfunnet for å iverksette tiltak eller på annen måte skape initiativ. I de tilfeller mottaksansatte ikke har lokal forankring tyder Casestudien videre på at det krever en aktiv innsats og utadrettet holdning hos mottaksansatte å få oversikt over og knytte kontakt til lokale nøkkelaktører. Slike kontakter synes imidlertid å være en nøkkel til en god samhandling og en viktig kompetanse hos mottakspersonell.
- Kommunenes arbeid ovenfor beboere og mottaket er i stor grad organisert etter sektorprinsippet. Svarene i surveyundersøkelsen kan tyde på at organisering etter sektoransvar, kan representere en barriere i samhandlingen mellom mottak og kommune, om ikke dette koordineres internt i kommunen. Tverrsektorielle samhandlingsmøter i oppstartsfasen synes viktig med tanke på å tilrettelegge for en slik koordinering og samkjøring av arbeidet. Dette var vi inne på i forrige kapittel. Surveyundersøkelsen tyder på at slike regelmessige møter også kan ha en betydning i driftsfasen.
- Casestudiene avdekker at det kan være strid innad offentlige instanser om hvilke ansvar som tilfaller ulike etater, og hvilke rettigheter asylsøkere har krav på. Dette er interessant med tanke på at mangelfull koordinering internt i kommunen fremstår som en utfordring i surveyundersøkelsen. Det er mulig at en tydeliggjøring

av regelverk og asylsøkeres rettigheter, samt ansvarsforhold kan bidra til å lette samarbeidet.

- I Casestudien trer også manglende koordinering mellom offentlige instanser tydelig frem som en utfordring for kommunens tjenesteytingsevne overfor beboerne på mottakene, kanskje spesielt innenfor helse. Dette gjelder imidlertid ikke bare manglende koordinering mellom kommunale instanser, men mellom ulike instanser involvert i tjenesteproduksjon ovenfor asylsøkere generelt. Dette handler blant annet om at det er gråsoner hva gjelder asylsøkeres rettigheter innen helse. Det skal komme en ny veileder for helsetjenester til asylsøkere og flyktninger våren 2010. Det synes sentralt at denne i større grad enn forrige veileder på områdene tydeliggjør ansvarsforholdene mellom ulike aktører og rettighetene til ulike grupper asylsøkere. Spesielt synes det å være et sentralt punkt å klargjøre rettighetene i forhold til når langvarig behandling, spesielt innen psykiatri, kan settes i gang.
- I surveyen så vi at manglende kommunale ressurser oppleves som en barriere eller delvis som en barriere i samhandlingen av både kommune og mottak. Studien denne rapporten baserer seg på gir ingen grunnlag for å si om vertskommunetilskuddet generelt er for knapt eller om utfordringen er kommunale prioriteringer, men at knapphet på ressurser oppleves som en barriere for god samhandling spesielt i forhold til helse og lokalsamfunnsarbeid. Når det gjelder lokalsamfunnsarbeid kan problemene også knyttes til ulik praksis i kommunene og hvorvidt beboerne på asylmottak inkluderes i kommunens generelle integreringsarbeid.
- I det kvalitative materialet framgår det også at det er relativt stor forskjell på hva de ulike mottakene har av egne aktivitetsmidler. Her havner lokal mottaksledelse i en krysspressituasjon mellom forventninger og behov lokalt og hva driftsoperatør er villig til å gi. Dette er utfordringer knyttet til systemet med at driftsoperatørene er kommersielle aktører, og rammebetingelsene som gis for dette. I denne sammenheng kan det synes som om en mer konkretisering overfor driftsoperatør i rammebetingelsene av hva som forventes av mottakene i lokalsamfunnsarbeid vil kunne være ønskelig.
- Helsepersonell på mottaket synes å lette samhandlingen innenfor helse og omsorg betraktelig. Det er en gråsoner hvem sitt ansvar det er å dekke en slik stilling, i den grad mottaket ikke har ansatt helsefaglig personell. Dette er i dag ikke pålagt mottakene.
- Mottakene har en viktig rolle som mellomledd mellom beboere og kommunale instanser. Det er imidlertid uklart hva denne rollen skal

omfatte. Her synes mye å avhenge av de ansattes vilje, holdning og kreativitet.

- Kommunale aktører synes å kunne ha andre krav og forventninger til hva mottaket skal stille opp med enn det som ligger definert i som mottakets ansvarsområde hos UDI. Dette gjelder både mottaket som tilrettelegger mellom beboere og kommunale instanser. Men også mottaks rolle i videre lokalsamfunnsarbeid. Ulike aktører bør være klar over ulikheter i forventninger og i forståelse av hva mottaksdrift er. Dette kan virke som ”støy” i kommunikasjonen og i informasjonsoverføring.
- Noen momenter som peker seg ut som faktorer som bidrar til god samhandling på systemnivå:
  - Uformell kontakt og gode rutiner
  - Praktisk tilnærming til utfordringene
  - Tid til å lære og overføring av kunnskap
  - Positive holdninger og enkeltpersoners engasjement



## 7 Forholdet mellom mottaket og lokalsamfunnet

Dette siste analysekapittelet vil fokusere på hvordan ulike aktører kan arbeide for å tilrettelegge for et godt forhold mellom asylmottak, mottaksbeboere og lokalsamfunn, samt på hvilke utfordringer som kan eksistere knyttet til dette arbeidet. Dette har vært et gjennomgående tema gjennom denne rapporten, men her skal dette belyses mer eksplisitt. Fokus er rettet på både forholdet mellom mottaket og lokalsamfunnet, og på forholdet mellom mottaksbeboerne og lokalsamfunnet. Følgende av problemstillingene vil stå sentralt:

- i) *Hvordan kan asylmottaket og kommunen gjennom sitt arbeid bidra til en velfungerende samhandling og styrket relasjon mellom asylmottak og ulike aktørgrupper i lokalsamfunnet, samt gode relasjoner mellom mottaksbeboere og øvrig lokalbefolkning?*
- ii) *Hvordan kan det tilrettelegges for felles aktivitetsarenaer, samt møteplasser og nettverk mellom lokale aktører og beboere på asylmottak?*
- iii) *Hvilken type kompetanse og kunnskapsgrunnlag er viktig i et lokalt samfunnsarbeid?*

Av de ulike samhandlingsnivåene vi skisser innledningsvis er det her særlig fokus på 1) samhandlingen lokalt mellom asylmottak, kommune, lokalt næringsliv og det sivile organisasjons – og foreningsliv, og 2) samhandling og møte mellom grupper av mennesker eller enkeltindivider lokalt.

Først vil vi presentere funn fra surveyundersøkelsen (7.1), som vi kommenterer med funn fra Casestudiene. Deretter vil vi gå nærmere inn i spesifikke tema som er reist gjennom Casestudien(7.2).

### 7.1 Survey

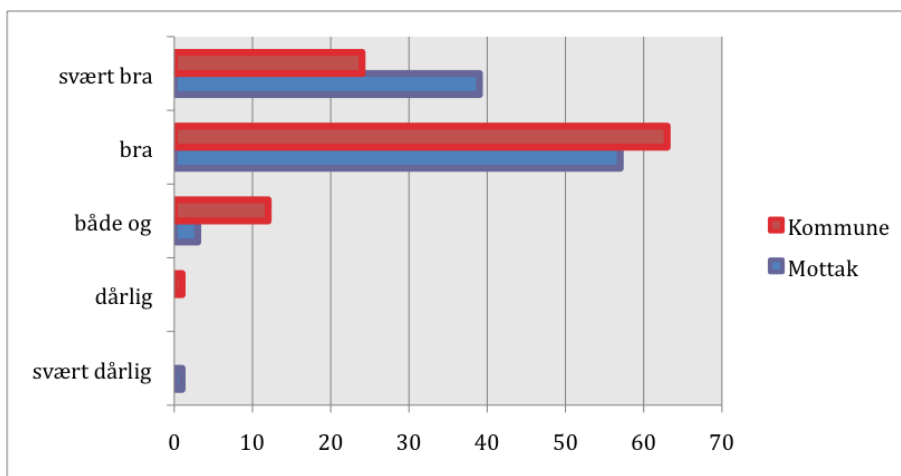
Surveyen til mottakene og kommunene dreide seg om følgende forhold innen tematikken asylmottak og lokalsamfunn:

- i) Det opplevde forholdet mellom asylmottak/beboere og lokalsamfunn (7.1.1)
- ii) Særlig positive faktorer i relasjonen mellom asylmottak og lokalsamfunn (7.1.2)

- iii) utfordringer for å skape et godt forhold mellom asylmottak og lokalsamfunn (7.2.3)

### 7.1.1 Det opplevde forholdet mellom asylmottak og lokalsamfunn

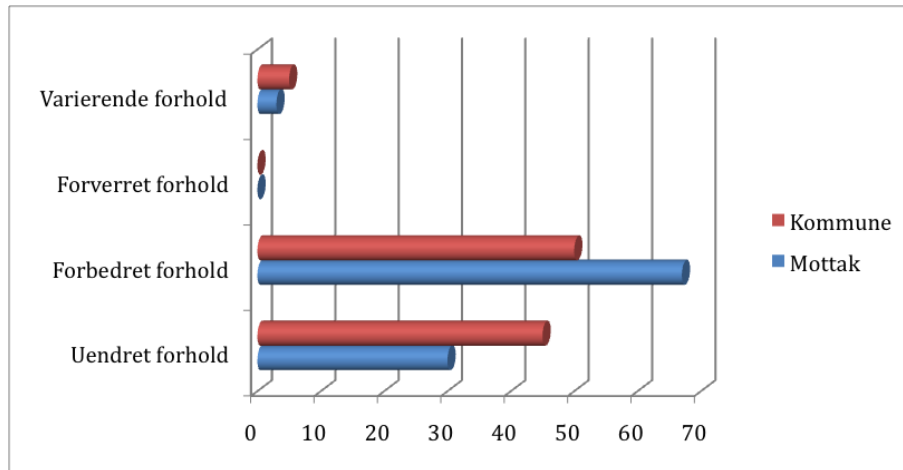
Innledningsvis vil vi første beskrive hvordan kommunene og mottakene i Norge opplever relasjonen mellom asylmottak og lokalsamfunn i dag. Hvilke tendenser tyder materialet på?



**Figur 25: Hvordan vil du karakterisere forholdet mellom lokalsamfunnet som helhet og asylmottaket i dag? (Prosent, n=79/101)**

Figuren over indikerer at forholdet mellom asylmottak og deres respektive lokalsamfunn i dag er preget av gode relasjoner. Godt over 50 prosent av mottakene og 60 prosent av kommunene som deltok i surveyen mener forholdet er ”bra”. Nærmere 40 prosent av mottakene mener forholdet er ”svært bra”, mens ca 25 prosent av kommunene mener det samme. Svært få vil karakterisere forholdet som ”dårlig”. Bakgrunnstallene viser at kun ett mottak vil karakterisere forholdet som ”svært dårlig”, og en kommune karakteriserer det som ”dårlig”.

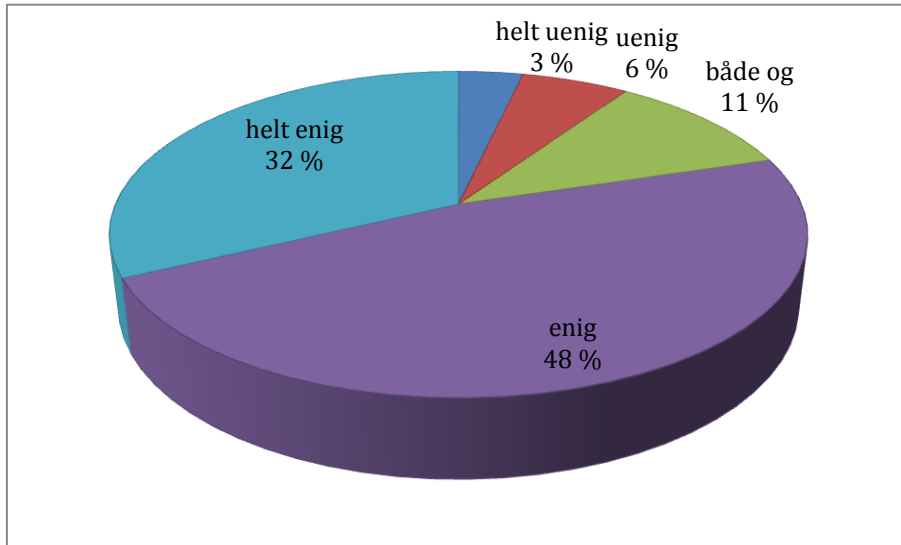
Det er også interessant at forholdet vurderes som å utvikle seg positivt over tid.



**Figur 26: Hvordan har forholdet til lokalsamfunnet totalt sett utviklet seg over tid etter opprettelsen av mottaket? (Prosent, n=80/102)**

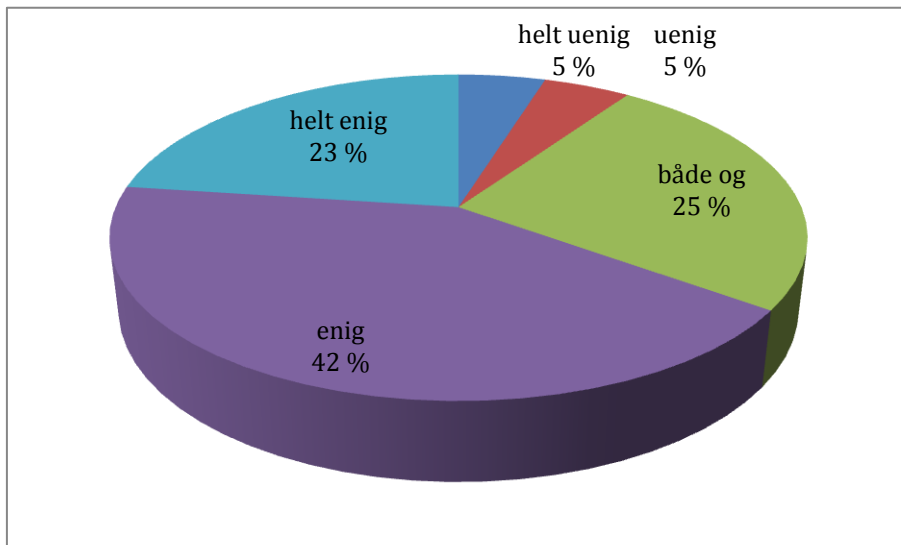
Figuren over viser at et stort flertall av både kommunene og mottakene mener at forholdet mellom mottaket og lokalsamfunnet har utviklet seg positivt i tiden etter at mottaket ble opprettet. Bakgrunnstallene viser at ingen oppgir at forholdet har forverret seg, og kun 3 mottak og 5 kommuner oppgir at forholdet har vært varierende. Dette bildet samsvarer med det bildet som tegnet seg i forrige kapittel av samhandlingen mellom mottak og kommune på det institusjonelle nivå. Som vi var inne på i kapittel 5, tyder dette også på en tendens til at eventuell oppstartsstøy ikke er utslagsgivende for det videre forholdet.

Kommunene ble også spurt om mottakets betydning for lokalsamfunnet. Spørsmålet var følgende: *”Ta stilling til i hvilken grad du er enig i følgende påstander om mottakets betydning for lokalsamfunnet/kommunen”*. Tematikken ble så operasjonalisert i noen påstander om mottakets betydning, og kommunene kunne krysse av for ”helt enig”, ”uenig”, ”både og”, ”enig” eller ”helt enig”.



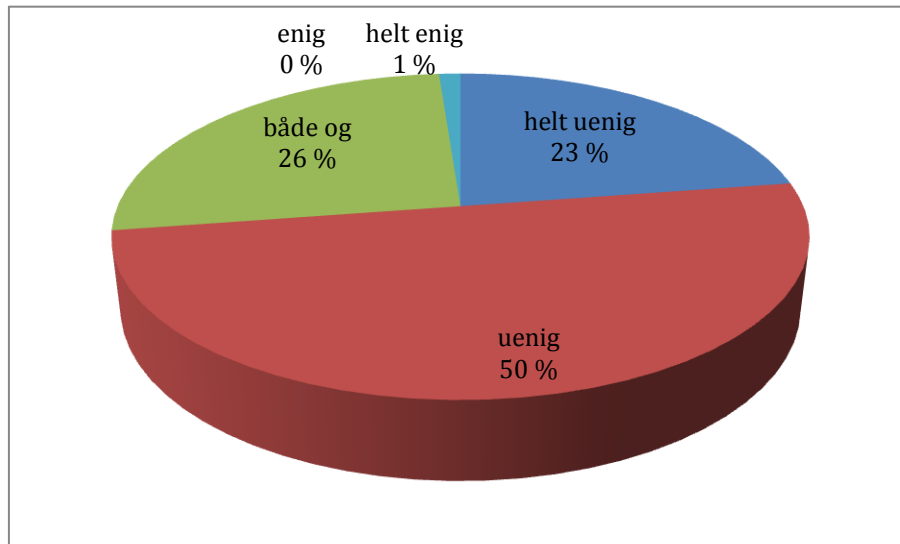
**Figur 27: Mottaket har bidratt til flere arbeidsplasser (n=84).**

Kommunene er i stor grad enig i påstanden om at mottaket har bidratt til flere arbeidsplasser. 80 prosent er enig (enig, helt enig) (figur 27).



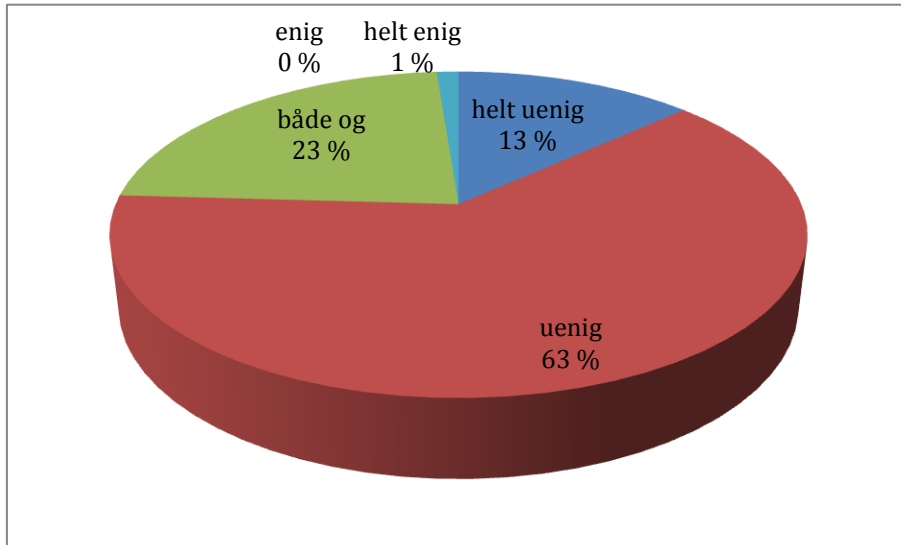
**Figur 28: Mottaket har bidratt til økte inntekter for det lokale næringslivet (n=83).**

Også til påstanden om at mottaket har bidratt til økte inntekter for det lokale næringslivet, markerer kommunene stor grad av enighet. 65 prosent er enig (helt enig, enig).



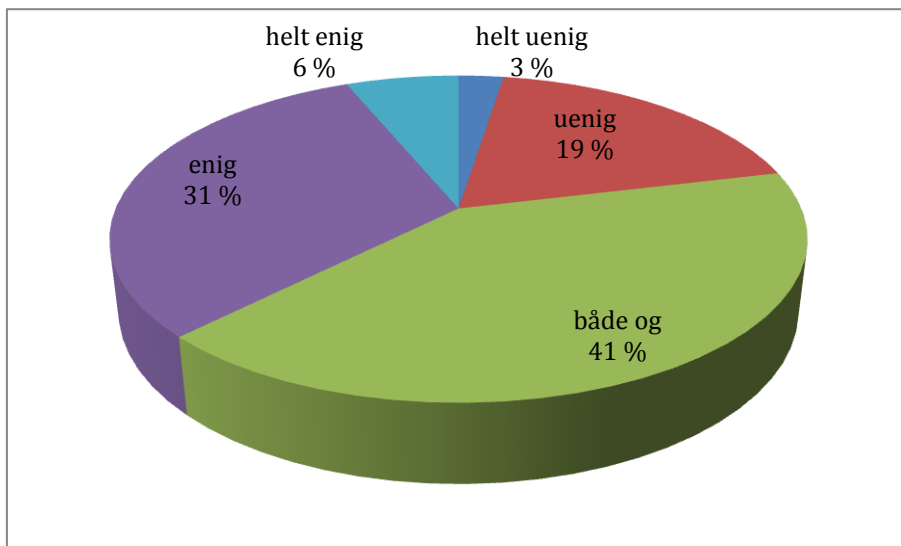
**Figur 29: Mottaket har bidratt til mer rasisme og konflikt i lokalsamfunnet (n=84).**

Det generelt sett positive bildet som tegner seg rundt relasjonen mellom lokalsamfunn og asylmottaket understrekes ytterligere når påstandene dreier seg om hvorvidt mottaket har bidratt til henholdsvis mer rasisme og konflikt (figur 29). Over 70 prosent er uenig (helt uenig, uenig) i denne påstanden. Den samme tendensen gjør seg gjeldende på spørsmålet om hvorvidt mottaket har bidratt til mer kriminalitet og utrygghet (figur 32). Her svarer et stort flertall av kommunene benektende (uenig, helt uenig).

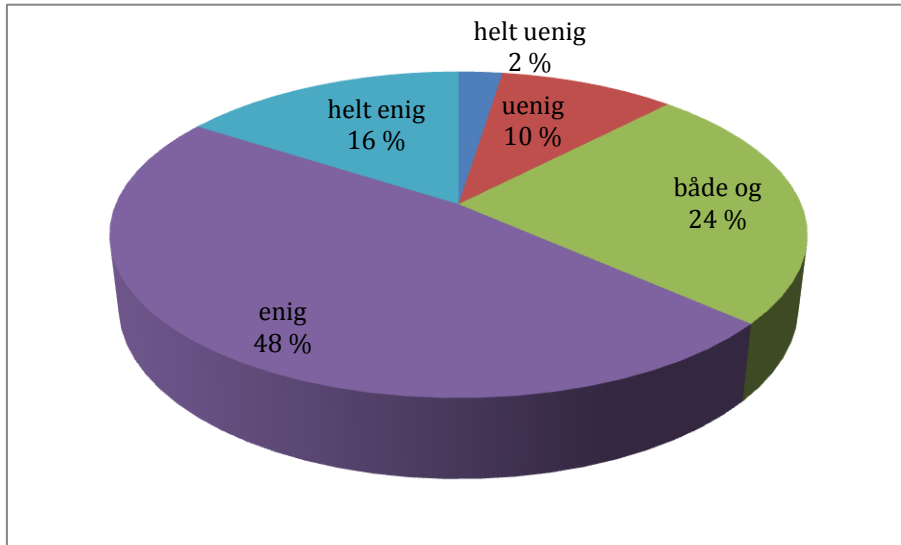


**Figur 30: Mottaket har bidratt til mer kriminalitet og utrygghet (n=83)**

Motsatt, så vurderer kommunene mottakets bidrag som positivt hva gjelder både mottakets rolle som ressurs i lokalt kulturliv (figur 31) og hva gjelder i hvilken grad mottaket har ført til økt kompetanse i det kommunale apparatet (figur 32).



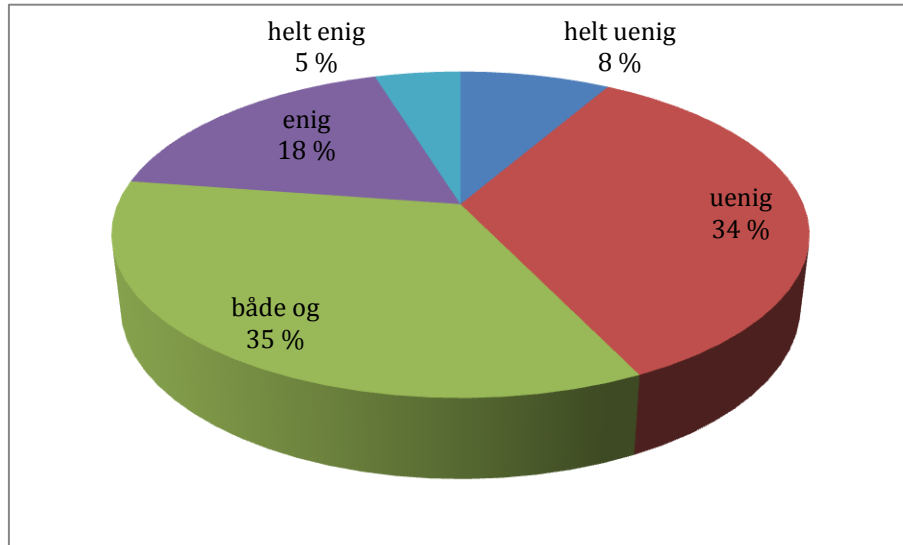
**Figur 31: Mottaket har vært en positiv ressurs i det lokale kulturlivet. (n=80)**



**Figur 32: Mottaket har bidratt til økt kompetanse i det kommunale apparatet. (n=82)**

Kulturelle aktiviteter og hendelser synes å ha en stor betydning som uforpliktende arenaer, der beboere og lokalbefolkningen kan møtes med utgangspunkt i et felles formål, uten at kontakten oppleves som tvingende (Drangslang og Fuglseth 2009, se også Ganapathy og Søholt 2000). Med tanke på betydningen av nøytralitet, som en viktig kvalitet ved møteplasser i tverrkulturelle kontekster, synes kulturlivet, for eksempel ved ulike arrangementer, å åpne for gode møteplasser. Slike møteplasser fremheves i materialet som viktige for å skape en første kontakt, som gir beboerne et ansikt og en historie og dermed reduserer en mulig utrygghet i lokalmiljøet.

Samtidig synes kulturarrangementer å spille en viktig rolle når det gjelder mottakets arbeid for å profilere seg positivt ovenfor lokalsamfunnet. Den kvalitative undersøkelsen tyder på at kulturarrangementer har en betydning utover hvem som faktisk kommer. Flere av informantene peker på at de ikke selv har besøkt ulike typer arrangementer, men de tilegger arrangementene likevel en verdi på bakgrunn av at mottaket profilerer seg positivt og fremstår som en ressurs (se også Drangslang og Fuglseth, 2009).



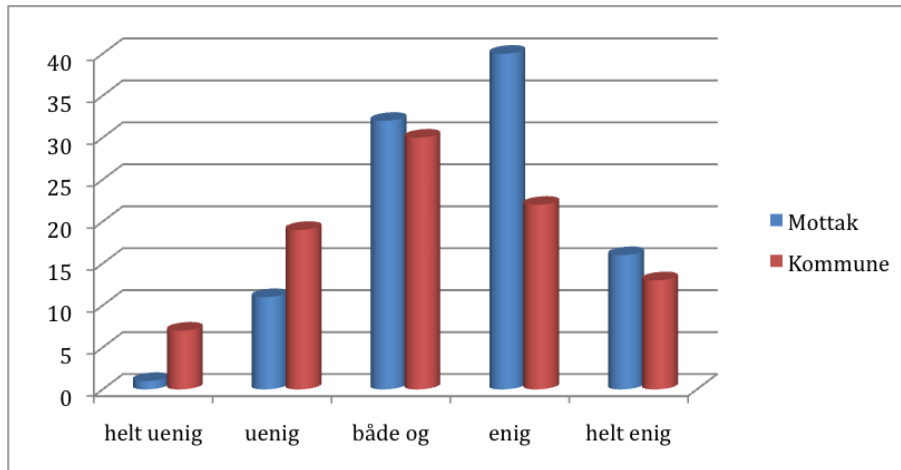
**Figur 33: Mottaket spiller en perifer rolle i kommunen, og er i liten grad gjenstand for diskusjon. (n=82)**

Figur 33 viser at kommunene i liten grad opplever at mottakene spiller en perifer rolle i deres respektive lokalsamfunn. Bare 23 prosent angir dette (helt enig, enig). Men man kan altså ikke slutte fra figuren hvilke rolle mottaket spiller (positivt/negativ) i disse lokalsamfunnene.

### **7.1.2 Særlige positive faktorer i relasjonen mellom asylmottak og lokalsamfunn**

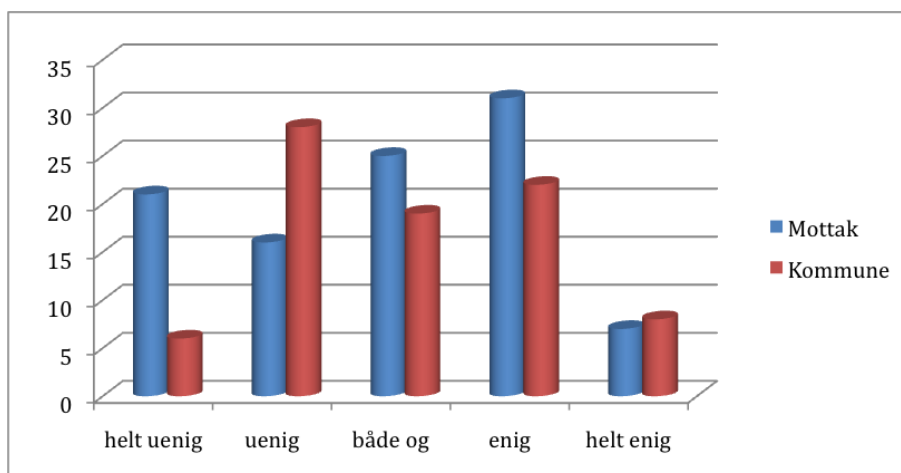
Frekvensene over tyder på at relasjonen mellom asylmottak og lokalsamfunn overordnet kan beskrives som en god relasjon. Dette gjelder kanskje særlig langs dimensjoner som har med mottakets deltakelse i lokalt kultur- og foreningsliv å gjøre. Et interessant spørsmål videre er om en med utgangspunkt i mottakenes og kommunenes erfaring kan si noe om særskilte faktorer som bidrar til å skape gode relasjoner. Vi har derfor stilt spørsmålet *”Med utgangspunkt i kommunens/mottakets erfaring, er det mulig å peke på noen positive faktorer som bidrar til et godt forhold mellom mottak og lokalsamfunn?”* Spørsmålet er blitt operasjonalisert til noen påstander som mottakene og kommunene er bedt om å svare på.





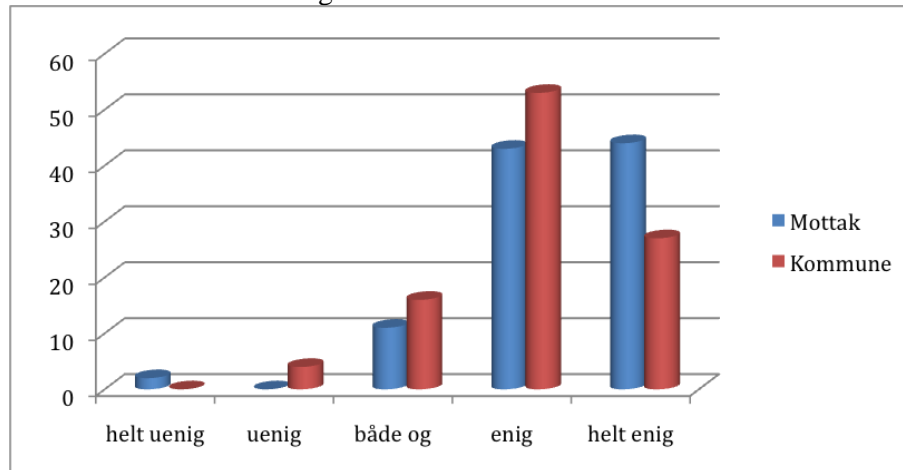
**Figur 34: Mottaket har hatt en aktiv rolle som initiativtaker til ulike typer kulturarrangementer (Prosent, n=77/99).**

Figuren over viser at en noe større andel av mottakene mener at de selv har hatt en rolle som initiativtaker til ulike typer kulturaktiviteter enn hva kommunene mener at de har hatt. Disse tallene kan antyde at det på dette feltet kan ligge et potensial til forbedring. Samtidig peker Casestudiene på at noe av forbedringspotensialet muligens også kan gjelde markedsføringen av kulturarrangementer. Den store ”både og” kategorien i figuren over viser at en relativt stor andel av mottakene og kommunene har erfart deltakelse og initiativ fra mottakets side innen kulturlivet som ikke helt entydig proaktivt.



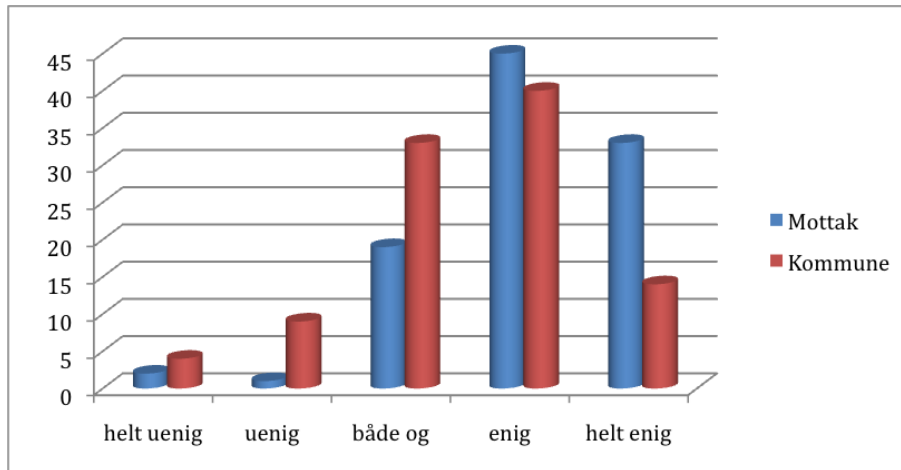
**Figur 35: Beboere har deltatt på det lokale arbeidsmarkedet (Prosent, n=78/94).**

Når det gjelder deltakelse på det lokale arbeidsmarkedet (figur 35), så tegnes det et varierende bilde. Dette kan tyde på at i enkelte tilfeller så har det vært deltakelse på det lokale arbeidsmarkedet, mens det i andre tilfeller er mindre grad av deltakelse på lokalt arbeidsmarked. Enig-kategorien kan tyde på at der det har vært deltakelse, så har dette vært en positiv faktor når det gjelder forholdet mellom mottak og lokalsamfunn.



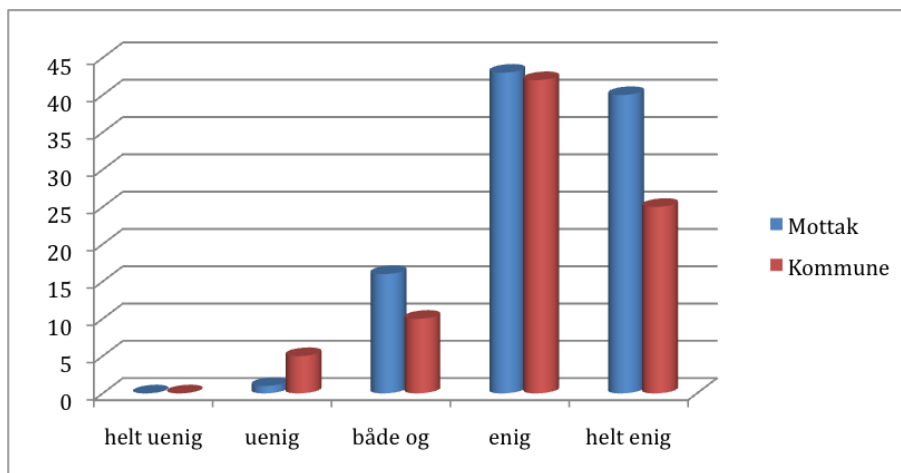
**Figur 36: Det er blitt etablert gode samhandlingsrutiner mellom mottaket og kommunene. (Prosent, n=77/98)**

I figur 36 bekreftes inntrykket vi har beskrevet tidligere i rapporten, nemlig at det eksisterer en god samhandling mellom mottak og kommune. I figuren over beskrives dette som en suksessfaktor for et godt forhold mellom mottak og lokalsamfunnet i sin helhet. Mottakene og kommunene er her tilnærmet på linje. Det kan altså tyde på at samhandling mellom kommune og mottak på det institusjonelle nivå er en viktig faktor også for det generelle forholdet mellom mottak og lokalsamfunn.



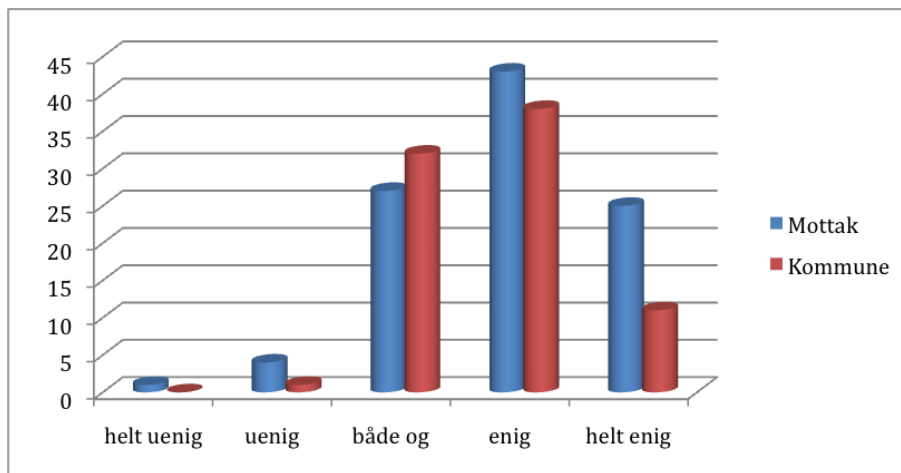
**Figur 37: Mottaket har informert godt i lokalsamfunnet gjennom oppslag i lokalmedia og/eller andre fora (Prosent, n=76/95).**

Det ser også ut til at både kommunene og mottakene vurderer informasjonsarbeidet som gjøres av mottakene som god og viktig for det generelle forholdet mottak/lokalsamfunn (figur 37), selv om en større andel av kommunene enn mottakene ser ut til å mene at denne informasjonen kunne vært bedre.



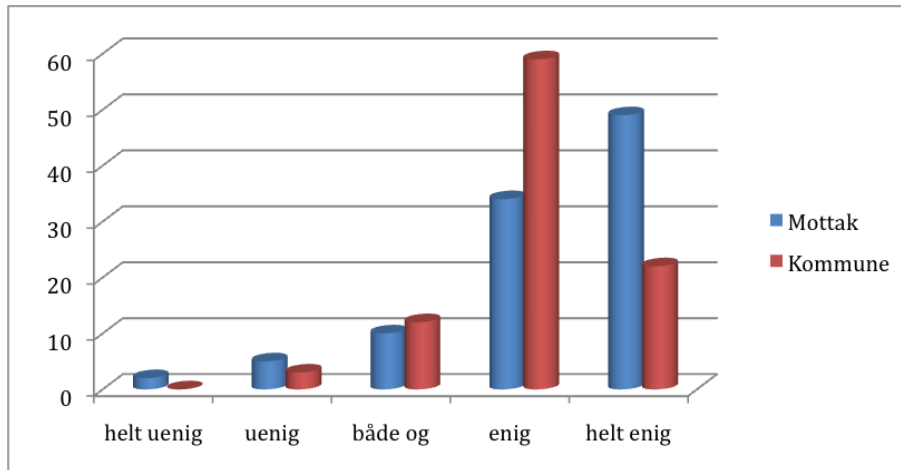
**Figur 38: Gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere har vært en faktor som har gjort kontakt mellom beboere og lokalbefolkning lettere (Prosent, n=77/95).**

Det er ingen som markerer uenighet til påstanden om at gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere har gjort kontakt mellom mottak og lokalsamfunn lettere (figur 38). Her markeres det derimot nesten full enighet. Bakgrunnstallene viser at ett av mottakene er uenig og fem kommuner er uenig med påstanden. De aller fleste har altså erfart at språkopplæring er en faktor som bidrar til et godt forhold mellom mottak og lokalsamfunn. I et forskningsprosjekt SINTEF gjorde i 2005, som omhandlet tiltak for bedret psykisk helse i asylmottak, var tendensen at bortfall av norskopplæring (i 2003) førte til mindre kontakt med omverdenen og kommunikasjonsproblemer mellom beboere og lokalsamfunn (Berg og Sveaass m. fl. 2005). Her ser vi en korrespondanse til våre funn.



**Figur 39: Det lokale foreningslivet og mottaket samhandler. (Prosent, n=76/95)**

I figur 39 tegner det seg et bilde av at det i mange tilfeller er samhandling mellom det lokale foreningslivet og mottaket, og at dette er en positiv faktor. Nedenfor kommer vi nærmere inn på viktigheten av det lokale foreningslivet med tanke på samspillet mellom mottaket, beboerne og lokalsamfunnet for øvrig.

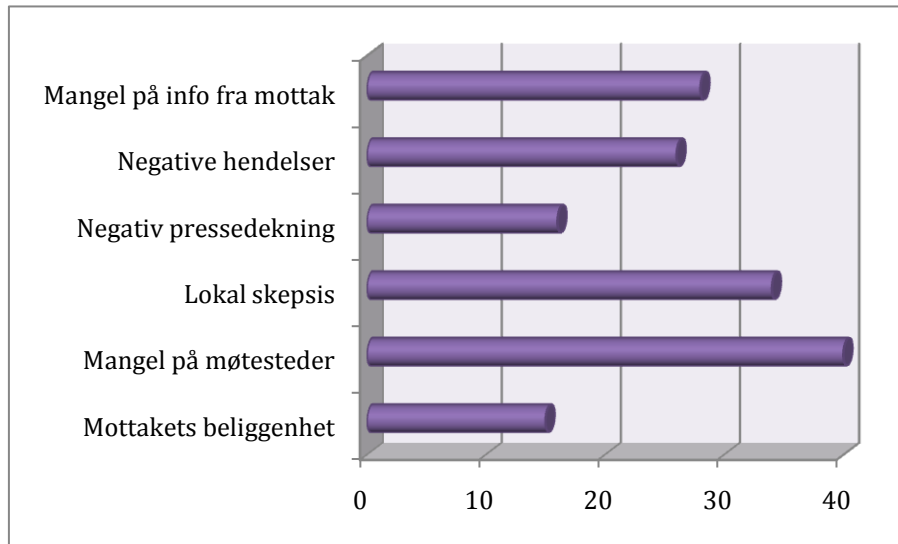


**Figur 40: Mottaket har gitt arbeidsplasser i kommunen. (Prosent, n=76/97)**

Som vi har sett tidligere i kapittel 6, så er arbeidsplasser et viktig moment for mange kommuner. I figuren over ser vi at både kommunene og mottakene vurderer nye arbeidsplasser i kommunen som en viktig faktor, og at dette er relativt entydig. Bakgrunnstallene viser at kun 10 mottak og 12 kommuner svarer "både og" på denne påstanden.

### 7.1.3 utfordringer for å skape et godt forhold mellom asylmottak og lokalsamfunn

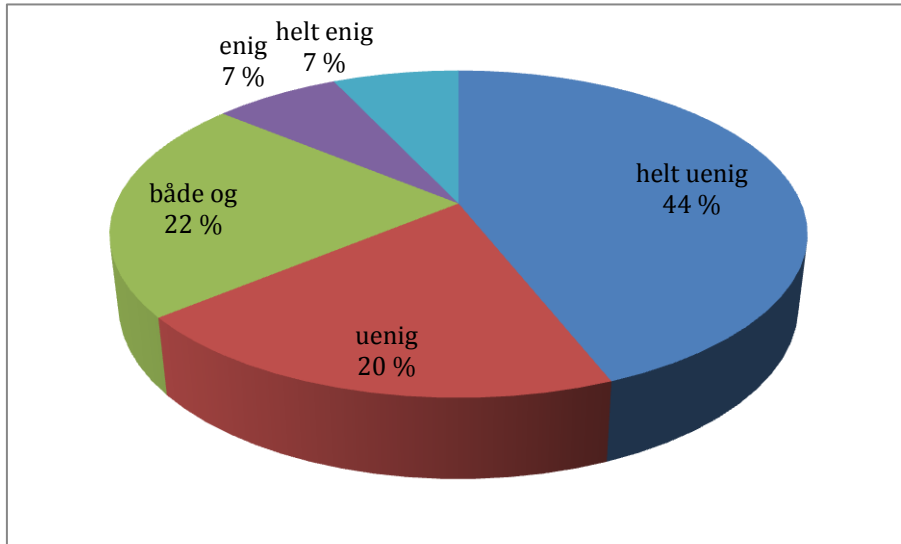
I det følgende skal vi se nærmere på hva kommunene og mottakene vurderer som utfordringer ut fra sine erfaringer. Vi har stilt følgende spørsmål til kommunene: *"Med utgangspunkt i kommunenes erfaring, hva er de største utfordringene for å skape et godt forhold mellom lokalsamfunnet og asylmottaket?"* Videre har vi bedt kommunene om å krysse av på en liste over forhold som kan tenkes å skape utfordringer. Det var mulig å krysse av på flere svaralternativer.



**Figur 41: Hva er de største utfordringene for å skape et godt forhold mellom lokalsamfunnet og asylmottaket? (Kommuner) (n=159).**

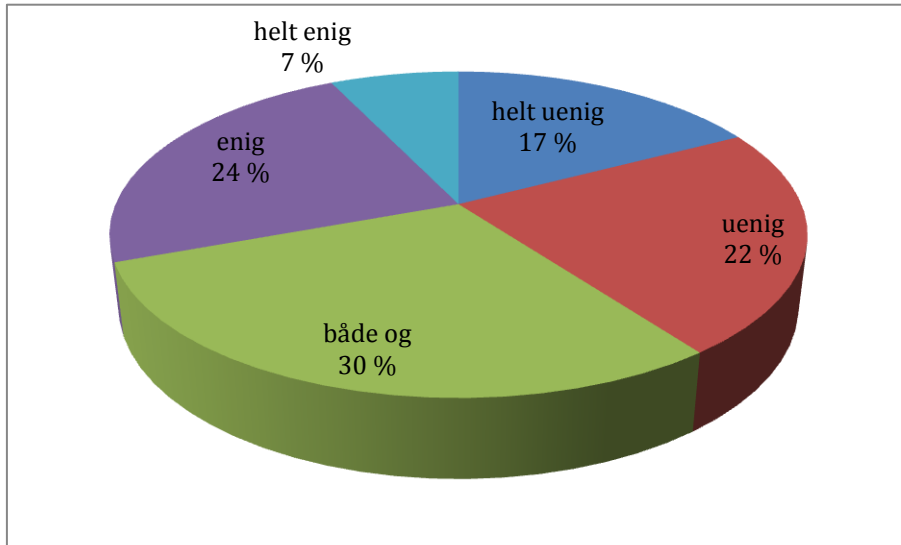
”Mangel på møtesteder” i figuren over henviser til påstanden ”Mangel på lokale møtesteder vanskeliggjør kontakt mellom beboere og lokalbefolkning”. Dette vurderes av mange av kommunene som en utfordring knyttet til det å skape et godt forhold. Også lokal skepsis vurderes av kommunene som en utfordring. Vi har også sett tidligere at informasjon er en kritisk faktor, og 27 kommuner markerer påstanden ”Manglende informasjon fra mottaket ovenfor lokalsamfunnet” som gyldig for dem. Dette indikerer at mottakene kan drive et bedre informasjonsarbeid lokalt. Nedenfor kommer vi tilbake til viktige grep i et slikt informasjonsarbeid. ”Mottakets beliggenhet” i figuren over henviser til påstanden ”Mottakets beliggenhet i kommunen vanskeliggjør kontakt mellom lokalsamfunnet og asylmottaket”. Svarene her indikerer at dette vurderes som et mer marginalt problem. Casestudien tyder imidlertid på at for at lokalisering har betydning for grad av kontakt mellom beboerne og lokalbefolkning. Blant annet vil lokalisering ha betydning for foreninger som forsøker å gjøre et arbeid ovenfor beboerne på mottaket.

Også mottakene ble spurt om hva som kan skape utfordringer i forholdet mellom asylmottak og lokalsamfunn. Det samme spørsmålet ble stilt mottakene som kommunene, men med litt forskjellige påstander sammenlignet med påstandene til kommunene. Mottakene fikk mulighet til å vurdere enighetsgrad med påstandene.



**Figur 42: Mottakets beliggenhet i kommunen vanskeliggjør kontakt mellom lokalsamfunnet og asylmottaket. (n=100)**

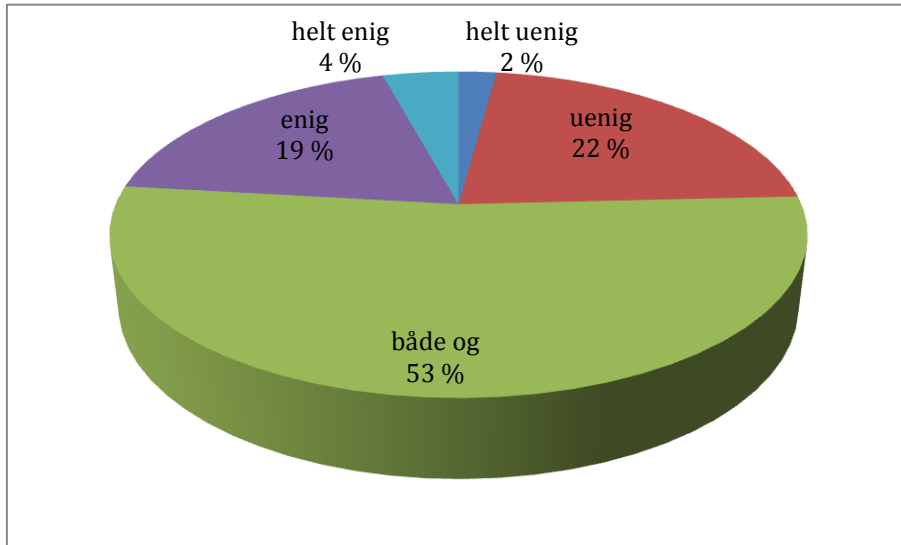
Figuren over viser at mottakene vurderer mottakets beliggenhet til å ha helt marginal betydning hva gjelder kontakten til lokalsamfunnet. Hvorvidt dette skyldes at de fleste mottakene ligger sentralt, eller om perifer beliggenhet ikke er et problem, kan vi ikke lese ut av figuren.



**Figur 43: Mangel på lokale møtesteder vanskeliggjør kontakt mellom beboere og lokalbefolkning. (n=98)**

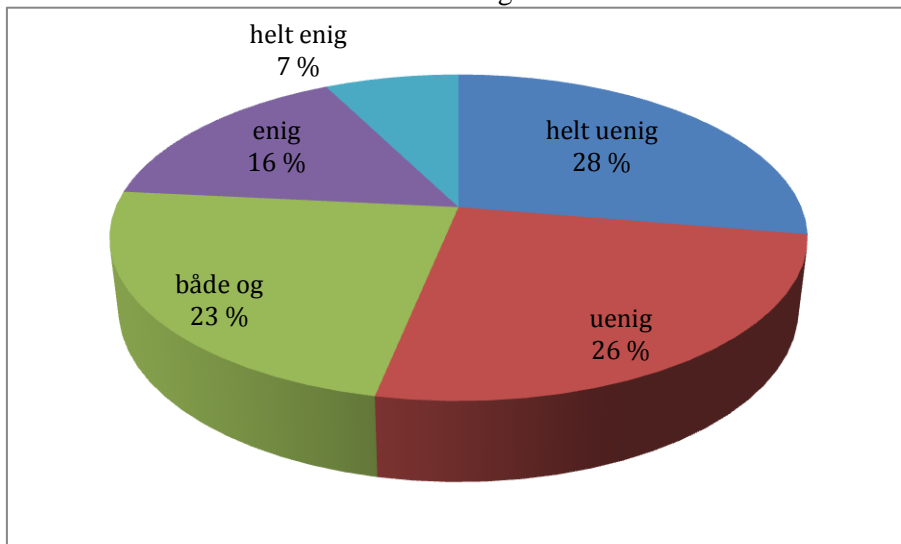
Det kan se ut til at mottakene vurderer og erfarer at mangel på lokale møtesteder vanskeliggjør kontakt mellom beboere og lokalbefolkning i mindre grad enn hva kommunene gjør. Riktig nok er "både og" stor her (figur 43), hvilket kan tyde på at fenomenet ikke er så tydelig som en utfordring. 31 prosent av mottakene sier seg "enig" eller "helt enig" i at dette er en utfordring for å skape et godt forhold mellom lokalsamfunnet og asylmottaket.





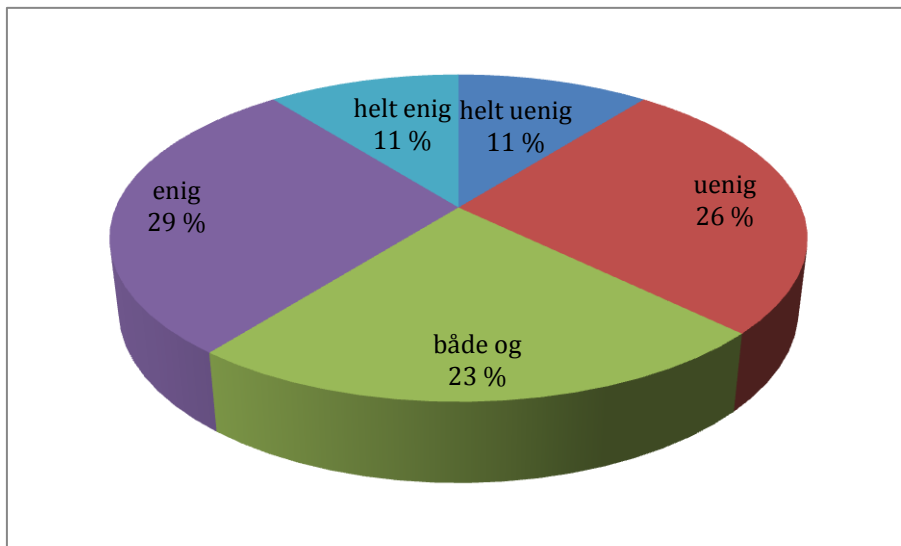
**Figur 44: Lokal skepsis. (n=95)**

Lokal skepsis (figur 44) er heller ikke en helt entydig kategori som problemfelt for mottakene. Over halvparten av mottakene svarer ”både og” på om de har erfart lokal skepsis som en utfordring i å skape et godt forhold mellom asylmottaket og lokalsamfunnet. 19 prosent sier seg enig med påstanden, og så mange som 22 prosent er uenig. Mulig dette resultatet kan tolkes i retning av at mottakene takler den eventuelle lokale skepsisen, og at den derfor ikke fortolkes som en utfordring.



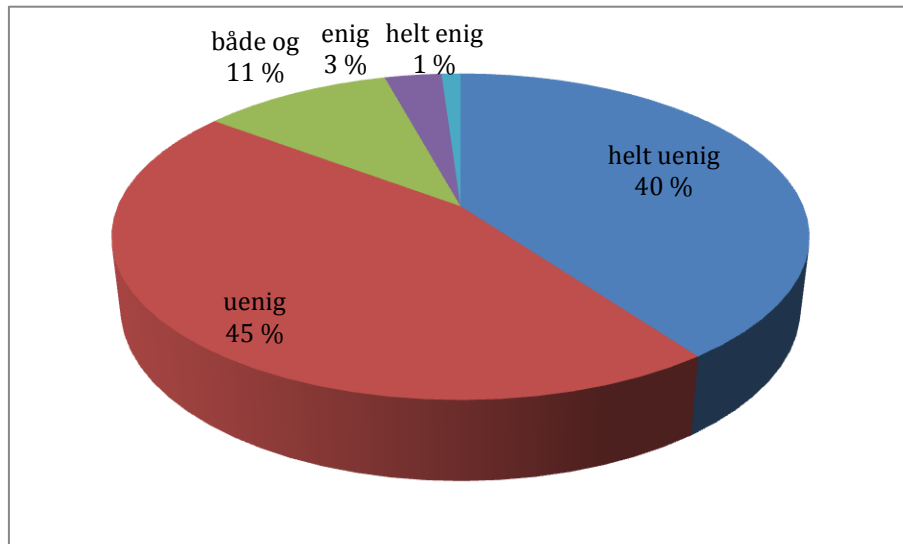
**Figur 45: Negativ dekning av mottaket i lokale media. (n=94)**

Heller ikke negativ dekning i lokale media (figur 45) er blitt erfart som en særlig utfordring for mange mottak i deres arbeid med å skape et godt forhold mellom mottaket og lokalsamfunnet. Over halvparten svarer benektende på dette, og bare 23 prosent markerer enighet i at dette har vært en utfordring. Dette kan enten tyde på at mottakene i liten grad opplever negativ dekning i lokale medier, og/eller at de takler dette bra.



**Figur 46: Negative enkelthendelser som knyttes til mottaket(n=94).**

En relativt stor andel av mottakene vurderer at negative enkelthendelser kan og/eller har representert utfordringer knyttet til det å skape et godt forhold mellom lokalsamfunn og asylmottak (figur 46). 40 prosent av mottakene erfarer dette som et problem eller et mulig problem, mens 37 prosent gjør det ikke.



**Figur 47: Asylmottaket ligger for tett på boligområder (n=95).**

85 prosent av mottakene er uenig eller helt uenig i at det er en utfordring at mottaket er lokalisert for tett på boligområder (figur 50). Utfordringen her imidlertid at vi ikke kan sjekke svarene opp mot faktisk nærhet til boligområder. Vi vet med andre ord ikke om det er de som faktisk ligger tett på boligområder som vurderer dette som en utfordring.

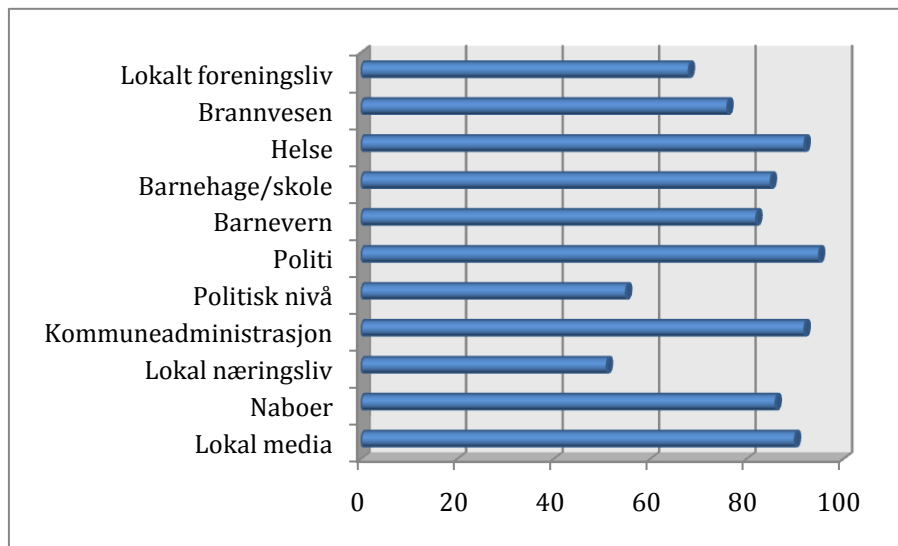
#### **7.1.4 Viktige lokale samarbeidsaktører for mottakene**

Mottakets samarbeid med vertskommunen og de ulike enheter innen helse, omsorg og oppvekst ble behandlet grundig i forrige kapittel. Rundskriv 2008-054 "Krav til mottakenes samarbeid med lokale instanser (lokalsamfunnsarbeid)" stiller videre krav til mottakets samarbeid med lokale instanser. Her er det oppført hvilke lokale aktører mottaket bør ha et samarbeid med:

1. Mottaket skal ha en skriftlig plan for informasjon til og kontakt med nærmiljøet.
2. Mottaket skal tilstrebe et godt samarbeid med lokale media og søke å profilere mottaket på en positiv måte.
3. Mottaket skal sikre at naboer og næringsdrivende som berøres av mottaket får god informasjon om forhold som angår dem.

4. Mottaket skal være en pådriver i holdningsskapende arbeid gjennom et godt samarbeid med skoler, frivillige lag og organisasjoner og ressurspersoner.
5. Mottaket skal legge til rette for at beboerne kan være aktive deltakere og premissleverandører i informasjon til og kontakt med nærmiljøet.

Mottakene ble stilt følgende spørsmål: ”Hvilke aktører i lokalsamfunnet har vært viktig å ha et godt samarbeid med for mottaksledelsen?” Av følgende aktører markerer mottakene at de samarbeider med:



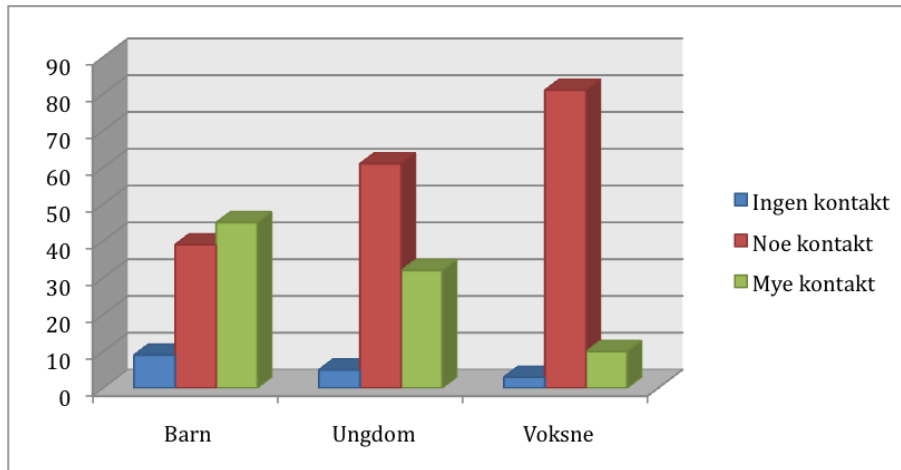
Figur 48: Viktige lokale samarbeidsaktører for mottakene (n=872).

Figuren over indikerer mangfoldet og omfanget av lokale aktører. Av de aktørene i utvalget fremstår politi, helse, kommuneadministrasjon og lokale media som viktige for svært mange mottak. Politisk nivå og lokalt næringsliv ser ut til å være viktig for færre av mottakene, selv om mange også oppgir at disse er relevante.

### 7.1.5 Kontakt mellom beboere og lokalbefolkning

Som redegjort for i kapittel 2 har vi valgt å ikke intervju beboere, eller å samle inn data blant beboere på asylmottakene på andre måter. Vi har likevel vært opptatt av hverdagslivet og den kontakten det er mellom beboere og lokalbefolkning for øvrig. Data om dette forholdet har vi fått både gjennom å

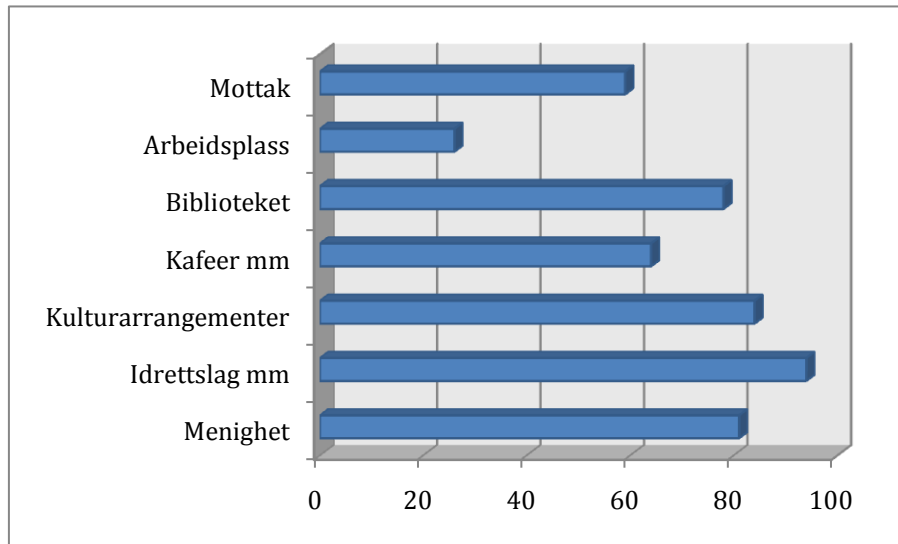
stille spørsmål til mottakene om dette, og gjennom kvalitative case studier hvor ulike lokale aktører svarer. Figur 49 viser hva mottakene svarer på spørsmål om temaet.



**Figur 49: I hvilken grad er det kontakt mellom beboere og lokalbefolkning? (n=93, 98, 94).**

Til grunn for figuren over er spørsmålet "I hvilken grad er det kontakt mellom beboere og lokalbefolkning?". Det er få av mottakene som rapporterer om "ingen kontakt". Litt over halvparten av mottakene rapporterer om mye kontakt mellom barn på asylmottaket og lokalbefolkningen, og for voksne rapporterer nesten alle asylmottakene om noe kontakt. Tidligere forskning på asylmottak og nærmiljø tyder også på at det kan være enklest å tilrettelegge for kontakt mellom barn/ungdom og lokalsamfunn (Drangslund og Fuglseth 2009). Dette har sammenheng med at barna går på lokale skoler, samt deltar i større grad i frivillige foreningers aktivitetstilbud. Det bør likevel anses som bekymringsfullt at nærmere 10 % av mottakene oppgir at barn og unge på mottaket ikke har noen kontakt med lokalbefolkningen, dette til tross for at barn og unge har vært satsingsområde i UDI og at dette i utgangspunktet er en liten gruppe.

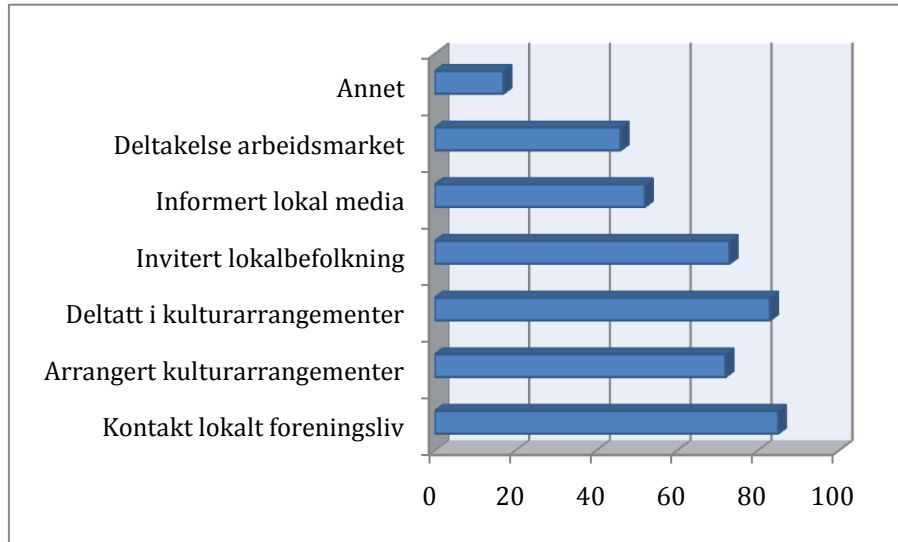
Figuren ovenfor viser grad av kontakt. Spørsmålet videre er på hvilke arenaer det er slik kontakt.



**Figur 50: Arenaer hvor det er kontakt mellom beboere og lokalbefolkning (n=486).**

Til grunn for figur 50 ligger spørsmålet "På hvilke arenaer er det kontakt mellom beboere og lokalbefolkningen" (se ellers vedlegg, spørreskjema mottak, s 9, for mer nøyaktig beskrivelse av spørsmålsoppsettet). Her svarer over 90 mottak "gjennom idrettslag/ frivillige organisasjoner/ dugnadsarbeid". Kulturarrangementer er også en viktig arena, og det samme er kirke/menighet og bibliotek. Også mer uformelle arenaer som kafeer, butikker og oppholdssteder vurderes av over 60 mottak som viktige arenaer for kontakt mellom beboere på asylmottak og øvrig lokalbefolkning. Dette vil imidlertid variere etter mottakets lokalisering og tilbud lokalt.

Mange mottak arbeider aktivt for at det skal være kontakt mellom beboere på mottak og lokalbefolkningen. Figur 51 under indikerer dette.



**Figur 51: Tiltak for å skape kontakt mellom beboere og lokalbefolkning (n=428).**

Til grunn for figur 51 ligger spørsmålet “*Har mottaket gjennomført tiltak for å skape kontakt mellom beboere og lokalbefolkningen?*”. Over 80 av mottakene svarer at “*Vi har tatt kontakt med det lokale foreningslivet*” og nesten like mange markerer at de har deltatt på lokale kulturarrangementer. Ca 70 av mottakene sier de har arrangert ulike kulturarrangementer selv, og like mange at de har invitert lokalbefolkningen på besøk. Selv om ikke figuren viser noe om hyppighet i slike initiativ, indikerer den likevel et relativt høyt aktivitetsnivå blant mottakene hva gjelder det å skape kontakt mellom beboere og lokalbefolkning. Med bakgrunn i det vi har sett tidligere i denne rapporten om at mange kommuner savner slike initiativ fra mottakene, så kan det tyde på at det enten er ulike forventninger lokalt om hva mottakene skal gjøre og bidra med ovenfor lokalsamfunnet, eller så er initiativene mottakene tar ikke synlige nok lokalt.

## 7.2 Casestudier

Fokuset i dette kapitlet er på hvordan asylmottaket og andre aktører i lokalsamfunnet kan bidra til en velfungerende samhandling og styrket relasjon mellom asylmottak og lokalsamfunn, samt til gode relasjoner mellom mottaksbeboere og øvrig lokalbefolkning. Men hva er gode relasjoner?

I sosiologien skiller det gjerne mellom ”svake” og ”sterke” bånd mellom mennesker (se blant annet Granovetter 1983). Mens svake bånd viser til de mer uforpliktende relasjonene som finnes mellom bekjente som for eksempel naboer, viser sterke bånd til vennskapelige og familiære relasjoner som preges av følelser. Svake bånd beskrives ofte som ”det sosiale limet” i nærmiljøet (Unstad, 2001), og i en mikrososiologisk studie av samhandling på asylmottak peker Mathisen (2007) blant annet på hvor viktige hverdagslige samhandlingsritualer som å si ”hei” på gaten er for å føle seg ”normal”. Asylmottakskonteksten byr imidlertid på spesielle utfordringer når det gjelder å kunne skape både svake og sterke bånd mellom beboere på mottaket og lokalbefolkningen. Dette henger sammen med både flyktigheten og usikkerheten i asylsøkersituasjonen og rammebetingelser i systemet. I en slik kontekst, hvordan kan man tilrettelegge for at ulike relasjoner kan oppstå?

Da relasjoner oppstår, vedlikeholdes og videreutvikles på ulike arenaer, vil vi i dette kapitlet fokusere på ulike arenaer for relasjoner og hvordan disse fungerer og kan tilrettelegges. I Casestudien er det frivillig arbeid og det lokale foreningslivet som utpeker seg som viktige arenaer for å skape kontakt og gode relasjoner mellom mottaksbeboerne og andre, og vil derfor bli viet en del oppmerksomhet (7.2.3 og 7.2.4). I tillegg vil vi komme inn på en del andre sosiale arenaer som skole, bibliotek, og kulturarrangement (7.2.5). Vi vil også komme inn på rollen mottak og ildsjeler spiller (7.2.6 og 7.2.7), og mulighetene for beboermedvirkning (7.2.8). Først vil vi imidlertid komme inn litt mer inn på hva er gode relasjoner (7.2.1) og på to moment som kan representere utfordringer som det er viktig for aktører på feltet å være klar over og håndtere (7.2.2). Dette er henholdsvis slitasje og negative enkeltepisoder.

### **7.2.1 Gode relasjoner?**

I rapporten ”Asylmottak og nærmiljø” peker Drangslund og Fuglseth (2009) på at det er varierende oppfatninger av hva som er et ”godt forhold” mellom asylmottak og nærmiljø. Hvis man tar utgangspunkt i livskvalitet og legger et behovsperspektiv til grunn, fremgår det at ulike aktører, for eksempel beboere og lokalbefolkning, kan ha ulike behov for kontakt. I studien peker flere aktører på at ”et godt forhold” bør forstås i betydningen av at mottaket er en perifer nabo blant andre perifere naboer, og at det er liten diskusjon rundt mottaket. Slutningen synes delvis å bygge på et konfliktperspektiv, som tilsier at fravær av konflikt og diskusjon er et gode.



Informantene i denne Casestudien opplevde i stor grad mottaket som en berikelse for lokalsamfunnet, slik som i sitatet under:

”Det har vært en berikelse for barnehagen det å ha unger og foreldre fra ulike land og kulturer. Jeg tror at det har gjort at vi tar ikke ting som en selvfølge, og vi må være mye mer bevisst, slik som når vi får spørsmål om hvorfor skal en ettåring ut. I Norge må jo en ettåring ut. Men det er ikke en selvfølge i andre land. Eller når en far sier til meg, ungen min får ikke bli våt i håret. (...) Du må være tydelig og konkretisere og vi må forklare, og det gjør at vi blir nødt til å bruke hodene våre, utdanninga og erfaringa våres mye mer” (Kommunal aktør 1, case C)

Arbeidsplasser opplevdes som viktig, men det er utvikling av toleranse blant befolkningen som fremheves som ”den største gevinsten”. Informantene pekte også på hvordan mottaket etter hvert blir en del av bygda, og ikke lengre ble stående som et fremmedelement slik vi ser i sitatet under:

”Noe av det første jeg ble spurt om (...) var ’Si meg, bor de ingen nede på [mottaket] lenger?’ Enda de går fram og tilbake til skolen hver dag, de går på barnehagen. De går i butikken og handler. Men de har blitt en del av bygdebildet. Vi har jo og damer med sjal og vi har afrikanere med annen hudfarge, men de har blitt en del av bygdebildet, så de spurte meg faktisk, det er faktisk flere som har spurt meg om vi ikke har folk nede på [mottaket] lengre. Så det er litt artig. For det er jo et tegn på at de er en del av... de blir ikke kika på som utenbygdinge” (Mottakspersonal 1, case C)

Samtidig som det å ha mottak i kommunen kan synes å bidra til mer toleranse overfor innvandrere og asylsøkere blant lokalbefolkningen, er det likevel et spørsmål om mottaket og mottaksbeboerne i større grad oppnår innpass i lokalsamfunnet, som en informant påpekte: *”Aksepteringa er høy, men distansen er også stor”* (Nøkkelaktør 3, case C). Dette kan spesielt være en utfordring i forhold til å skape relasjoner på individnivå og for å vedlikeholde gode relasjoner over tid med tanke på ambivalensen og utskiftningene som preger mottakstilværelsen. I casen hvor mottaket hadde eksistert i lang tid, var det en tendens til at engasjementet blant lokalbefolkningen for å inkludere mottaksbeboerne ikke forble like sterk, selv om toleransen fortsatt var høy, slik det pekes på her: *”Det store folkeengasjementet er ikke der ute, men toleransen er der, slik at det ikke er noe motstand. (...) Tror ikke bygdas organisasjoner henvender seg til*

*mottaket lengre for å få øket medlemsmassen sin, slik var det litt tankegang av i starten” (Kommunal aktør 2, case C).*

En interessant diskusjon i denne sammenhengen omhandler mottakets ambisjoner i lokalsamfunnsarbeidet. På den ene siden kan en se for seg at stor grad av aktivitet og kontakt genererer mer diskusjon rundt mottakets tilstedeværelse. Er slik fravær av konflikt i seg selv godt nok? På den andre siden synes betydningen av kontakt å fremheves som en funksjon som minsker usikkerhet, samtidig som aktivitet stiller mottaket i et positivt lys (jmfør diskusjonen om mottaket som kulturaktør). Tendensen blant casemottakene i vår undersøkelse er at de vektlegger kontakt og aktivitet, og forfekter en ideologi preget av utadrettethet, og at mottakets rolle som brobygger er sentralt for å skape gode relasjoner også på individnivå mellom mottaksbeboere og lokalbefolkningen for øvrig. Dette vil vi komme mer tilbake til senere i kapitlet.

### **7.2.2 utfordringer i arbeidet med å skape et godt forhold mellom asylmottak og lokalsamfunn**

I Casestudien var det spesielt to utfordringer som utpekte seg når det gjaldt å skape og å vedlikeholde gode relasjoner mellom mottak og lokalsamfunn over tid. Disse var henholdsvis slitasje og negative enkeltepisoder. Disse er i utgangspunktet svært forskjellige utfordringer som vil bli sett nærmere på her.

#### **7.2.2.1 Slitasje**

Slitasje i denne konteksten synes hovedsakelig å kunne knyttes til to ulike momenter: uenighet eller forvirring om målsettinger og verdier, og følelsen av sorg og tap når bånd kuttes. Uenighet eller forvirring om målsettinger og verdier kan skape forventninger til mottak og systemet som blir erstattet av skuffelse og distanse når de ikke innfris. En engasjert nabo i en av casene forteller at "Etter å ha involvert meg et år begynner jeg å gå lei". Når vi spør om hvorfor svarer han:

”Jeg er ikke ansatt her, sier jeg til mottaket!. Det har jeg sagt mange ganger (...) Jeg ønsker at de [mottaket] hadde engasjert seg litt mer. De må ta vare på de på en ordentlig måte når de først har dratt de hit. Ja, jeg sier 'dratt de hit'. Jeg sier mange ganger til dem; det er folk, ikke gjenstander". Han fortsetter: "Jeg har hatt med meg folk til å plukke blåbær og tyttebær og jeg sier 'kan ikke dere sette opp transport så vi kan plukke bær sammen?" (Nabo 1, case B).

Aktøren vektlegger at mottaksleder gjør sitt beste med de tilgjengelige ressursene, men opplever like fullt brutte forventninger. Igjen blir diskusjonen rundt forståelsen av mottaket som botilbud eller institusjon svært relevant. I sitatet ser vi også at informanten har en oppfatning om at asylsøkerne er ”blitt dratt dit”, og systemet derfor har et ansvar om å ivareta de på en anstendig måte. Dette synspunktet ble uttrykt av flere lokalsamfunnsaktører i casene. Det norske asylsystemet operer imidlertid med ulike kategorier søkere med forskjellige rettigheter i systemet, som kan være vanskelig å forholde seg til i mer mellommenneskelige relasjoner. Det kan være behov for at dette klargjøres tydeligere, men det er også en politisk debatt.

Slitasje i forholdet når lokale aktører opplever at mennesker de har knyttet bånd til må dra, var et stadig tilbakevendende tema i intervjuene. På spørsmålet om hun har opplevd at noen har dratt svarer en lokal nøkkelaktør: ”Ja. Det var kjempetrasig. Så tøft at jeg nesten ligger i dvale nå. Klarer ikke helt å involvere meg der borte” (Nøkkelaktør 3, case B). Særlig reagerer informanten på måten utsendingen skjer. Hun sier videre: ”jeg var jo forberedt på at det kunne skje, men ikke på en så brutal måte som det skjedde på”. Som vi har vært inne på tidligere, og vil komme mer tilbake til, er ildsjeler svært viktige brobyggere for mottaksbeboerne, men for mange av disse er blir det et spørsmål om hvordan være venn og hjelper og hvor mange klarer man å forholde seg til: ”Du blir jo glad i dem, og plutselig er de borte. Skal du begynne med en ny familie da, og så får du det samme opp igjen?” (Nøkkelaktør 2, case C) Det kan også være tøft å oppleve mennesker på nært hold i en vanskelig situasjon, som det her blir uttrykt:

”De kommer på biblioteket, de voksne, og begynner med datamaskinene og lærer, de som ikke kan fra før, å skrive brev og søker om sakene sine og er så engasjerte. Og så kjenner vi igjen gangen i det. Etter en sju-åtte måneder så forsvinner gløden i øynene. Det er vanskelig å forholde seg til over tid. Det er vanskelig ikke å bli kynisk” (Kommunal aktør 7, case C)

Casestudien tyder på at det kan være grunn til å tro at slike erfaringer er med på å prege i hvilken grad aktørene opplever UDI som en legitim aktør, som dette sitatet illustrerer: ”Det er så traumatisk og det er så fælt å se på, og tilliten til skoleelevene, foreldrene og lokalsamfunnet til UDI og det apparatet i Norge som tar så lang tid og som viser så lite menneskelige hensyn, det er skremmende. Det ødelegger.” (Kommunal aktør 7, case C)

Hvordan takle tap og sorgreaksjoner i forbindelse med utsendelser kan være en utfordring for lokalsamfunnet. Dette reiser krav til både mottaket, kommunen og UDI i forhold til å håndtere det, som denne informanten uttrykker ”Det er tøffe saker, for det er et lite lokalsamfunn og man kjenner forholda så godt at en må ha en beredskap som kan ha med slike saker” (Kommunal aktør 6, case C). Mottakene skal i utgangspunktet ikke spille en informasjonsrolle ved utsending da de har taushetsplikt og blir heller ikke informert om beboernes sak. Materialet tyder imidlertid på det eksisterer en forventning om dette i nærmiljøet, og i case C var dette noe de var begynt å jobbe aktivt med.

I og med at mottaket i case C primært har barnefamilier hvor ungene går i barnehage og skole, berøres mange medelever og lærere av utsendelser. Som vi ser i sitatet under, kan dette oppleves tungt og bidra til at medelevene ikke åpner seg like mye neste gang det kommer barn fra mottaket:

”Jeg ser, og det jeg hører ungene og foreldrene sier, er at ungene på en måte ikke går inn i en nær kontakt med de fra asylmottaket lenger. De er så vant til at de kommer og går, at de mister dem igjen etter en stund. Det var nevnt nå nettopp når jeg var på hjemmebesøkt til ei mor som har en i 3. klasse og hun sa hun syntes hun så alt etter tre år på skolen at gutten gjorde slik” (kommunal aktør 5, case C).

Det kan også ”røyne på” for lærerne som møter de hver dag gjennom hele skoleåret og som ikke vet helt hva som skjer, og som i tillegg må forklare dette for de andre elevene. Per i dag er det opp til hvert enkelt trinn hvordan de håndterer det, noen gjør mye, andre mindre. Et nytt tiltak som de nå har iversatt er at mottaksleder i etterkant av utsendelser besøker de berørte klassene for å informere om hva som skjer og for å avdramatisere det som skjedde ”for mange har hørt historier og noen har kanskje hørt om den uttransporten og vet om den saken med dem som sitter og venter igjen. Så det blir mye sånn dramatik opppe i hodet på noen unger” (kommunal aktør 3, case C). I forbindelse med en spesielt dramatisk episode fikk også lærerne hjelp av fagfolk utenfra kommunen i forhold til hvordan håndtere saken overfor de andre elevene. Enkelte klasser skriver også brev med de utsendte ungene i etterkant og kontakt gjennom internett og facebook kan synes å bidra til å lette situasjonen.

I case C vurderer de også andre tiltak, som å inkludere kompetanse på dette området i den kommunale kriseberedskapen. Det kan imidlertid synes som problemstillingen oppleves som svært krevende og aktører uttrykker klare ønsker om råd for hvordan håndtere slike saker. Dette kan slik være et

aktuelt tema for UDI å ta opp i forbindelse med sin satsing på lokalsamfunnsarbeid.

#### 7.2.2.2 Negative enkeltepisoder

Negative enkelthendelser kan få en langsiktig negativ effekt dersom de ikke håndteres raskt. Vi har pekt på betydningen av en utadrettet mottaksledelse i denne sammenhengen. Jo lettere det er å ta kontakt for lokalbefolkningen, jo mer effektivt vil mottaksleder kunne få kunnskap om problematiske hendelser og slik håndtert situasjonen raskt.

For det synes å være viktig at nettopp misnøye og negative hendelser fanges raskt opp. I case A var det en episode der noen i lokalsamfunnet opplevde at beboere fulgte etter dem. Naboene kvidde seg for å ringe, fordi de ikke ville signalisere at de "var imot" mottaksbeboere. Da de ringte tok mottaket tak i situasjonen, som det her fortelles:

"Naboene ringte noen uker etterpå og da var ting greit og de var glad vi hadde tatt tak i det så raskt og det er noe jeg også synes er veldig viktig. Jeg reiste ut samme kvelden som jeg fikk telefonen bare for å snakke med de naboene. For jeg skjønnte de var veldig redde. Så det handler om å ta henvendelser på alvor. Og det er jo greit når det er såpass få" (mottakspersonell 1, case A).

Mottaket i case B viser nettopp til betydningen av å ha knyttet relasjoner med tanke på å håndtere negative situasjoner:

"Ja, det var mange [henvendelser] i begynnelsen. Så det viste seg at det [informasjonsarbeidet] var faktisk veldig, veldig nyttig. Og det var nødvendig. Det var spørsmål: 'Noen vil kjøpe øl her, kan jeg selge øl, er det noen under 18'; 'nå er det noen av mine ansatte som er redd en av beboerne'... og jeg fant ut hvem det er og vedkommende var nede og ba om unnskyldning. Og så var det problemer av kulturell art, at noen smaker på varer i butikken, noe som ikke er vanlig i Norge. Og det er informasjon som er viktig, for i noen kulturer er det helt vanlig. Og når vi tok det opp så: 'unnskyld' sa de da. Det at de hadde mitt telefonnummer gjorde at jeg fikk tatt det opp med beboerne og forklart saken" (Mottakspersonell 1, case B)

Godt samarbeid med politi pekes også på som viktig, som denne informanten uttrykker: "Det kommer ikke nødvendigvis i politijournalen.

(...) De har på seg uniformen og gjør seg en tur hvis det er noe og så forklarer de hvorfor gjennom mottaksledelsen eller direkte til den det gjelder” (kommunal aktør 6, case C). I casen var det erfaringer både med mistanke om fyllekjøring, surfing på barneporno på bibliotekets maskiner og med en avart av butikktveri hvor mottaksbeboerne gjenpantet flasker som stod i bakgården til lokalbutikken. Alle sakene ble løst før det ble tema i lokalsamfunnet med rask håndtering fra politi og mottak.

### 7.2.3 Det lokale foreningsliv

En av problemstillingene vi skal besvare er: Hvordan kan det tilrettelegges for felles aktivitetsarenaer, samt møteplasser og nettverk mellom lokale aktører og beboere på asylmottak? Casestudien viser i denne sammenhengen at det er særlig relevant å rette fokus mot frivillige foreninger.

Surveyen viser at det lokale foreningslivet er en svært viktig samarbeidspartner for mottakene. Det er her hensiktsmessig å skille mellom ulike typer foreninger. På den ene siden er det nasjonale aktører som Røde Kors, Redd Barna og Norsk folkehjelp, som på ulike måter har aktiviteter ovenfor beboere på mottaket som en del av sitt normale virke. På den andre siden er det lokale foreningslivet, der aktiviteter ovenfor mottaket i større grad representerer en ekstraordinær innsats. For enkelthets skyld kaller vi begge deler for lokalt foreningsliv i denne sammenhengen. Også lokale avdelinger av for eksempel Røde Kors og Redd Barna må ta et aktivt valg om å engasjere seg ovenfor mottaket og skaffe midler til slik aktivitet.

Det foreligger svært lite forskning på forholdet mellom mottak og lokalt foreningsliv i Norge. Drangslund og Fuglseth gjorde en mindre studie av forholdet mellom et mottak i Bergen og nærmiljøet der i 2009. Her understreker de betydningen av det lokale foreningslivet når det gjelder å skape kontakt mellom lokalbefolkning og beboere på mottak. I en studie fra 2005 gjorde SINTEF en undersøkelse der 73 mottak deltok (Berg og Sveass 2005). Her oppgir 83 prosent av mottakene at de har kontakt med frivillige organisasjoner. Denne studien synes også å gi grunn til å hevde at det lokale foreningslivet er i en særstilling når det gjelder å skape meningsfull aktivitet for beboere, samt kontakt mellom lokalsamfunn og asylmottak.

Vi har vært særlig opptatt av å undersøke hvordan kontakten mellom mottakene og frivillige organisasjoner er organisert, for slik å kunne komme frem til gode grep i samhandlingen. Drangslund og Fuglseth (2009) sin studie tyder på at det kan være noen barrierer for samhandling, og for

beboernes deltakelse i organisasjoner. Vi har hatt et fokus på å avdekke eventuelle barrierer og se hvilke grep som kan gjøres.

Den kvalitative undersøkelsen viser at det er et mangfold av foreninger som engasjerer seg ovenfor beboere på mottaket. Idrettslag, speider, frivillighetssentral, kirke og Røde Kors kan nevnes. Foreningenes motivasjon kan kobles til en anstendighetsdiskurs og en tanke om beboernes livskvalitet, slik vi vil komme mer inn på under. Av aktiviteter var det både av typen som drives av foreninger primært for beboere, for eksempel datakurs, og generell aktivitet i lokalsamfunnet beboere blir rekrutterer til som det lokale fotballaget. I Casestudien var det imidlertid en tendens til å være mest av førstnevnte type aktivitet. I denne delen vil vi både komme inn på sentrale utfordringer og gode praksiser for kontakt og samhandling mellom mottak og lokale foreninger.

#### **7.2.3.1 Utfordringer**

Ulike foreninger har ulike rammebetingelser når det gjelder å skape aktivitet ovenfor beboere på mottak. Mens noen idrettslag for eksempel har personale som kan sette av noe tid til å arbeide ovenfor mottaket, har andre idrettslag ikke samme personalressurser. Dette vil for eksempel ha betydning med tanke på at å søke om midler kan være tidkrevende.

I den kvalitative undersøkelsen blant det sivile foreningsliv i de tre casekommunene peker det seg ut noen utfordringer for foreningenes arbeid ovenfor mottaket. Vi vil gi en kortfattet beskrivelse av disse her:

##### Økonomiske ressurser

En av de største utfordringene for foreningslivet gjelder økonomien. Det å sette i gang aktivitet for beboerne krever ekstra ressurser, og disse kommer som regel i tillegg til eksisterende budsjett. Samtaler med driftsoperatør og mottak tyder på at mange mottak har en ordning med å betale kontingent/reduert kontingent for beboere. Men ofte trengs det flere midler for å drive aktivitet. En mulighet er da å søke om midler, men også søknadsprosessen er krevende ressursmessig. Økonomien er en barriere i den forstand at den faktisk hindrer aktivitet i å bli satt i gang. En aktør kommenterer dette:

”Foreløpig har vi ikke fått penger fra idrettsrådet, og det koster jo litt å sette i gang både det og andre aktiviteter, så foreløpig har det stått litt stille” (Nøkkelperson 2, mottak A),

Det hersker stor usikkerhet i foreningene rundt hva slags midler UDI og mottaket disponerer på feltet, og i hvilken grad dette er midler foreningene kan søke på. Generelt synes feltet å være preget av stor uklarhet for de frivillige aktørene, når det gjelder hva slags innsats de kan forvente av mottak og driftsoperatører. Som vi så i forrige kapittel, er det ulik praksis mellom kommunene i hvor stor grad de bidrar til aktiviteter for og med beboerne på mottaket. I Casestudien er det imidlertid flere av aktørene som etterlyser at kommunen, spesielt i forhold til å gjøre økonomiske midler lettere tilgjengelig for lag og foreninger. Sitatet under illustrerer dette:

”Jeg kunne bare ønsket at kommunene sier noe om de integreringsmidlene de får, at de kan gå ut til lokalsamfunnene, til frivillige organisasjoner, at ikke de må sette seg ned og begynne tunge søknadsprosedyrer for å få råd til 20 000 til en skibuss eller 5000 til en sak vi hadde på skolen her. Kunne idrettslagene på en måte gått på et møte og man kunne sagt at det er greit dere kan få de og de midlene, lag noen aktiviteter. For det er ofte det som begrenser det. For at kommunen kunne åpnet opp for både spilletid på gress og halltid, men samtidig må de ikke fortrenge de andre.” (nøkkelperson 3, case A)

Ekstraavgifter melder seg gjerne i forbindelse med utstyr eller leie av lokaler til aktivitet. Særlig for idrettslagene kan utstyr være en utfordring. I vår Casestudie har denne utfordringen blitt håndtert ved at idrettslaget oppfordrer til dugnad blant sine medlemmer og i lokalmiljøet. Også gjennom media kjenner vi mange eksempler på slike innsamlingsaksjoner i lokalsamfunn. Innsamlingsaksjoner kan virke positivt mobiliserende rundt mottaket, men samtidig kan det bidra til slitasje hvis det dannes en oppfatning om at lokalsamfunnet stiller opp, men ikke mottaket, UDI eller kommunen.

Lokaler er en annen utfordring som en del aktører som vil sette i gang aktivitet møter på. For enkelte aktiviteter kan mottakets egne lokaler være et alternativ. I casene har imidlertid dette vært en utfordring da frivillig aktivitet ofte er på ettermiddagen når mottakspersonalet har gått hjem. Dette vil vi komme tilbake til.

### Lokalisering

Vi har vært opptatt av hvordan stedets kvaliteter påvirker forholdet mellom mottaket, beboerne og lokalsamfunnet. Mottakets beliggenhet synes å være en helt klar utfordring for frivillige organisasjoner og lag når det gjelder transport av beboere. Et sitat som illustrerer dette.



”Mottaket flyttet lenger vekk og da var det litt sånn 'hva gjør vi nå, skal vi begynne å leie busser?', fordi de har jo så lite å rutte med i måneden. De har jo ikke råd til busskort. Men det fant vi ut ble veldig omfattende og veldig dyrt. Så vi droppet det, men hadde vi hatt vår egen buss... Mange idrettslag har jo sin egen buss, men det har ikke vi. Vi vet jo at mottaket har litt penger, så kanskje hvis vi hadde gått litt mer på de... Vi fikk en del medlemskapsenger, tror det var 20 medlemskap de betalte. Det var det bidraget vi fikk av de” (Nøkkelaktør 2, case A).

Her ser vi tydelig betydningen av lokalisering og at dette kan ha en praktisk innvirkning på aktivitet. Som vi har vært inne på, synes lokalisering altså å ha en betydning hva gjelder å skape aktivitetsarenaer og relasjoner mellom lokalsamfunn og beboere, selv om surveyen viser at dette i mindre grad oppleves som en barriere av mottaket og vertskommuner. Sitatet viser også forventning til mottaket både økonomisk og i forhold til tilrettelegging. Nettopp transportspørsmålet synes å være et punkt der lokale foreninger ønsker at mottaket i større grad skulle stille opp i en tilretteleggerrolle.

#### Menneskelige ressurser: mangel på frivillige

En av de største utfordringene for mange foreninger er å skaffe nok frivillige medarbeidere til den ekstrainnsatsen som arbeidet ovenfor mottaksbeboere ofte representerer. Dette momentet gjelder nok særlig foreninger som Røde Kors og Redd Barna. I sitatet under fremheves det blant annet hvordan tydelige ”bestillinger” fra mottakene kan gjøre det lettere for dem å annonsere og få tak i frivillige:

”Mottaket tok kontakt med meg og sa at 'vi har lyst til å få til et datakurs'. De inviterte oss opp dit og vi hadde en dialog. Bestillingen deres var konkret. Hvis det er diffust og ikke konkret, så får vi ikke frivillige inn. Men når vi reklamerte i avisa om at vi skal få opp datakurs på mottaket meldte det seg 3-4 umiddelbart. De var konsis på hva de ønsket. Det merker vi på frivilligheten. At det er viktig at de er konsise og konkrete. Det trigger ikke når vi sier vi trenger frivillige til noe som skal skje men ikke vet helt hva” (Nøkkelaktør 4, case A).

Ulik type aktivitet vil også stille ulike krav til frivilliges kompetanse, for eksempel norskopplæring versus turgruppe. Dette kan bidra til å gjøre visse aktiviteter vanskeligere å komme i gang med raskt.

### Språklige og kulturelle barrierer/systembarrierer

Intervjuene tyder på at språklige og kulturelle forskjeller oppleves som en utfordring. Særlig gjelder dette ulike måter å forholde seg til avtalt oppmøte på. Foreningslivet er i motsetning til kulturarrangementer det som kan kalles en *forpliktende sosial arena* (Ganapathy og Søholt 2000). Det vil si at foreningene ofte er avhengige av en viss grad av forpliktelse fra deltakernes side, for eksempel når det gjelder oppmøte. I denne sammenhengen synes mottaket å kunne spille en viktig tilretteleggerrolle med tanke på informasjonsarbeid både ovenfor beboere og ovenfor foreningslivet. Igjen ser vi imidlertid utfordringen knyttet til ulike forventninger om hvor langt mottakets rolle strekker seg. Dette ser vi blant annet i sitatet under:

”Den forståelsen av hvorfor beboerne kommer for seint alltid. At det ikke er mottaket som kan gjøre så mye med det. De er enkeltindivider som bestemmer. Når tiltak blir satt i gang blir man skuffa når folk kommer for seint eller ikke møter opp. Mange av beboerne har ikke faste avtaler på den måten som vi har, og da blir det mye misnøye mot mottaket igjen” (Mottakspersonal 1, case A)

### Midlertidighet

Et annet moment som trekkes frem som en utfordring er midlertidigheten – det at man ikke vet hvor lenge beboerne kan være. Dette henger igjen sammen med foreningslivet som en delvis forpliktende arena, i motsetning til for eksempel bibliotek eller menighet. For noen typer lag og foreninger vil midlertidigheten være en utfordring. En aktør reflekterer over denne midlertidigheten slik:

«Hvilke oppgaver kan vi sette de inn i som de kan ha hvis de plutselig forsvinner? Det kan ikke være oppgaver som detter sammen, det er derfor vi har satt de inn i team. Noen ganger er de 5. hjul på vogna. Noen ganger hadde for eksempel de som laget mat på eldresenteret nok hender allerede, men de skapte et spennende miljø. Akkurat det der er en utfordring» (Nøkkelaktør 1, case A).

Hvordan lag og foreninger kan forholde seg til denne utfordringen vil variere etter type aktør. Ovennevnte informant peker også på at midlertidigheten er en utfordring med tanke på brutte forventninger og er her særlig opptatt av Dublinere som en gruppe det er vanskelig å lage et tilbud for. Et sitat som illustrerer dette:

«Vi trenger informasjon om for eksempel Dublinere. Når det er usikkert rundt de som ikke er Dublinere, hvordan i all verden

forholder vi oss da til Dublinere? Og hva gjør vi hvis vi kobler de til et tilbud og skaper en forventning og de går rett ned i kjelleren? Rett etter festen vår var det så mange som meldte seg, blant annet en Dubliner og han sa 'jeg går rett inn i en depresjon, jeg må gjøre noe', og vi har enda ikke tatt han inn fordi vi trenger å vite 'Hva er det vi roter oss inn i?'" (Nøkkelaktør 1, case A).

For denne aktøren har det lokale politiet vist seg som en nyttig samarbeidspartner når det gjelder å avklare hvordan man kan forholde seg til Dublinere, og for eksempel til krav om politiattest som eksisterer innenfor visse aktiviteter som for eksempel frivillighetssentraler tilbyr.

#### Organisasjonsinterne utfordringer

For mottaket kan det være nyttig å kjenne sine samarbeidspartnere også med tanke på å kjenne til eventuelle utfordringer knyttet til organisasjon. En del idrettslag som har ønsket å arrangere felles trening for beboere på mottak og lokalbefolkningen har en utfordring med tanke på å finne divisjoner og lag som passer.

"Vi er et idrettslag som driver med sånn og sånn aktiviteter. Største aktivitet er fotball, og den første aktivitet vi prøvde å integrere de i var fotball. Men vi fikk jo aldri vite alderen på de folka der, og fotball er nå sånn at det er aldersbestemt. Så der prøvde og feilet vi litt. Vi fant ut at de yngste var på voksenivå. Og der prøvde vi, men fant ut at de var jo ikke gode nok. Du vet fotball er jo en konkurranseidrett" (Nøkkelaktør 4, case B).

Løsningen i denne sammenhengen har da gjerne vært egne treningstider for asylsøkere, men det begrenser muligheten for kontakt med lokalbefolkningen. Krav til kompetanse er en utfordring som spesielt ser ut til å gjelde integrering i allerede eksisterende aktiviteter i lokalmiljøet. Når dette kobles med midlertidigheten i asylsøkertilværelsen, kan det synes som at det er lettere for flere foreninger å heller satse på egne aktiviteter for beboerne framfor å integrere de i vanlig aktivitet som vi så i sitatet over.

#### **7.2.3.2 Hvordan få kontakt med lokale foreninger? God praksis**

I de tilfeller mottaksleder ikke har lokal forankring, slik som i case A og B, vil det være et stort arbeid å få oversikt over det lokale foreningslivet. I casekommune B var det lokale ildsjeler som i stor grad drev arbeidet frem i startfasen, og de gjorde et interessant grep i denne sammenhengen. Etter å ha lest om etableringen av mottaket i media gikk en rekke nøkkelaktører fra

kirke og foreningsliv sammen med lokalutvalget, og dannet en ressursgruppe som skulle jobbe opp mot mottaket. Denne gruppen tok initiativ til folkemøte og inviterte også mottaksleder og lokale foreninger til et fellesmøte der de kunne utveksle ideer. Som vi ser i sitatet under, er døråpnerfunksjonen lokale nøkkelpersoner kan ha, viktig:

”Det var varaordfører som inviterte til møte og det var så mange forskjellige personer til stede. Det var ressurspersoner, idrettslag, foreninger, mottaksleder og fra byen (...) Der knyttet jeg en del kontakter fordi der møtte jeg folk jeg snakket med og så tok jeg telefonnummer. Og den uformelle praten over kaffekoppen i pausen der og etterpå gjorde at ”okei nå har jeg møtt deg. Hyggelig. Vi snakkes. Jeg ringer deg” og så var vi i gang.. (...) Det møtet der hadde ikke jeg fått til eller noen andre. Det var viktig at det var noen fra kommunen eller noen som ikke var bare hvem som helst” (Mottakspersonale 1, case B)

Betydningen av dette møtet synes å være svært stor: Lokale foreninger kom sammen og fikk utvekslet ideer og fikk inspirasjon til å ta tak i dette feltet. De fikk også knyttet kontakter med hverandre. Samtidig var dette en anledning for mottaksleder til å få oversikt over det lokale foreningsliv og effektivt knytte en første kontakt. Dette er et eksempel på god praksis som kan være verdt å ta med seg videre.

I forkant av møtet med foreningslivet hadde mottaksleder kartlagt ressurser og ønsker hos beboerne. Hun la frem en punktvis liste med slik informasjon for alle foreningene, og fikk slikt effektivt formidlet informasjonen. Dette er nettopp en kunnskap som foreningslivet ofte etterspør for å kunne starte opp aktiviteter. I rundskriv 2008-034 er det beskrevet at ”Mottaket skal ha skriftlige rutiner for kartlegging av beboernes kompetanse og interesser, i den hensikt å kunne tilby oppgaver og gi medansvar”. Med utgangspunkt i at dette er en oppgave mottaket allerede er pålagt bør det være enkelt for mottaket å informere lokalt foreningsliv på denne måten.

### **7.2.3.3 Samhandling mellom nøkkelaktører**

Over så vi hvordan lokale aktører i casekommune B inviterte mottaket og det sivile foreningsliv til et felles møte for å skape nettverk og kontakter. Vi vil her beskrive nærmere to andre eksempler på god praksis ovenfor det sivile foreningsliv fra case 1 og 2.

### Mottak A

Mottak A har valgt å sette sammen en samarbeidsråd bestående av representanter for velforeninger, lokalt foreningsliv og diverse nøkkelaktører. Samarbeidsrådet skal ha faste møter to ganger i året. Mellom møtene vil mottaket sende ut oppdatert informasjon på en mailingliste til alle som er med. Noen sitater kan illustrere betydningen aktører ser at dette har:

”Vi skal ha møter hvert halvår og så en mailingliste hvor vi sender mail. Vi oppdaterer når det er noe nytt så de vet hvordan det går og vet status. Og det var også for å opprette en litt større kontaktflate, sånn at det skal bli litt enklere å ta kontakt og de skal vite hvem de skal ta kontakt med. og viktig for velforeningene... eller da kan de spre videre i sitt miljø ”hva er mottaket og hva er det som skjer der”. Det blir nok like mye et aktivitets- og tiltaksforum like mye som et sånt informasjons- og kunnskapsgreie” (Mottakspersonell 1, case A)

”Det var grådig godt å komme inn i et sånt samarbeidsutvalg, en idebank og gjerne få gnisten igjen. Og da var det en god idemyldring der som utløste aktiviteter igjen. Det er jo så lett at man faller ned igjen” (Nøkkelaktør 3, case A).

### Mottak B

I case B har nøkkelpersoner i nærmiljøet gått sammen med mottaket for å sette ned en ressursgruppe. I denne ressursgruppen sitter representanter fra den lokale menigheten, nærmiljøutvalg/lokalutvalg og lokalt foreningsliv.

Aktørene trekker frem læring, koordinering, kunnskapsutveksling og økt tilgang til midler som viktige effekter av slike møter. Samtidig synes møtene å ha en betydning for å gi aktørene en forsterket opplevelse av å delta i et felles, meningsfullt arbeid. Dette kan også være et forum for å luften eventuelle frustrasjoner, og muligens bidra til å lette slitasjeeffekten som synes å kunne oppstå i mottakskonteksten.

#### **7.2.3.4 Hvilke kunnskap trenger lag og foreninger?**

Et sentralt spørsmål er hva slags type informasjon foreningene trenger fra mottaket for å drive sin aktivitet. Også her er det relevant å skille mellom oppgaveorientert og organisasjonsorientert informasjon, slik vi var inne på i kapittel 5. Materialet tyder på at begge typer informasjon er viktig for foreningene i deres arbeid.

For det første fremhever enkelte foreninger at deres medlemmer trenger informasjon om hva et asylmottak er og hva en asylsøker er. Også informasjon om rammebetingelsene for mottaksdrift i Norge synes å være viktig. Dette er en type informasjon som er viktig med tanke på å skape en felles forståelse for feltet og en felles referanseramme for aktivitet. Et sitat illustrerer betydningen av at mottaket tar på seg et informasjonsansvar i denne sammenhengen:

«Vi har hatt to foredragskvelder der mottaket har vært å snakket om virkeligheten. Det kan være mye fordommer, men når våre frivillige fikk vite dette: Dette er startpakken om vinteren, dette er om sommeren, dette er hvor mange kopper de har, dette er busskortet. Når du fikk den informasjonen svart på hvitt, fakta, så var det mange av våre eldre frivillige som ble veldig berørt» (Nøkkelaktør 1, Case A).

Samtidig trengs det mer konkret organisasjonsorientert informasjon som omhandler asylsøkeres ulike status. Det synes å være en spesiell oppmerksomhet om Dublinere i foreningene og en usikkerhet rundt hvordan de skal håndtere denne gruppe. Her er spørsmålet om midlertidighet særlig relevant. En annen slik usikkerhet gjelder asylsøkernes mulighet til å delta i frivillig arbeid. Dette vil vi komme nærmere tilbake til nedenfor.

Når det gjelder mer oppgaveorientert informasjon, så synes et viktig moment å være det vi kan kalle mottakets «bestilling» ovenfor foreningene som vi var inne på tidligere. Dette momentet gjelder nok særlig foreninger som Røde Kors og Redd Barna. Ellers formidler foreningene at de trenger informasjon om aldersgrupper, språkgrupper, samt informasjon om beboernes kompetanse, ønsker og behov. Kanskje særlig for foreninger som jobber tettere relasjonelt vil det også være viktig å kjenne litt til situasjonen i landet beboerne kommer fra. Hva slags type oppgaverelatert informasjon foreningene trenger vil være avhengig av type forening. Mottaket bør uansett være seg bevisst informasjonsbehovet og eventuelt undersøke hva slags type informasjon vedkommende forening har behov for.

#### **7.2.4 Mulighetene for arbeid og frivillig arbeid**

For de som har arbeidstillatelse vil arbeidsstedet kunne være en viktig møtearena med lokalsamfunnet. Den var imidlertid svært begrenset i vår Casestudie. Arbeidstillatelse for asylsøkere henger forholdsvis høyt, men kan gis midlertidig på visse vilkår, som at det ikke er tvil om søkerens

identitet, og at er ikke aktuelt å bortvise søkeren eller fremme tilbaketakelsesbegjæring overfor et annet land (for eksempel ihht. Dublinregelverket). I 2007 og 2008 fikk henholdsvis 37 % og 39 % av asylsøkerne midlertidig arbeidstillatelse. I 2009 fikk bare 28 % dette (Tall fra UDI). I januar 2009 kom det en ny instruks (AI-2009-075) ved vurderingen av midlertidig arbeidstillatelse som innebar en innføring av dokumentasjonskrav. Dette dokumentasjonskravet gjelder for de søkerne som kommer fra steder hvor slik dokumentasjon utstedes.

Dugnad og frivillig arbeid var for langt flere viktig for å fylle hverdagen og for bygge gode relasjoner med lokalsamfunnet. Det bidrar både til positivt omdømme og til synliggjøring av asylmottaket og beboerne i lokalsamfunnet, og til å skape bånd mellom beboere og lokalbefolkningen på individnivå, som denne informanten uttrykker: ”Er det noe som er integrerende så er det å jobbe i lag på fritida. Og vi har mange eldre folk som bor her også. Så det kan være en stor ressurs” (nøkkelaktør 4, case B).

Mottakene opplever også interesse for dette i lokalmiljøet, og ser det som en god måte å aktivisere særlig menn som de ellers opplever faller utenfor. Dette illustreres i sitatene under:

”Kvinnene har lett for å gå inn i allerede eksisterende tilbud for kvinner. (...) Men for menn som for eksempel ikke liker fotball så blir det lett til at de ikke har noe. Vi laget en mannsklubb men det ble etter hvert mye negativitet fordi de føler de ikke har noe å bidra med. Og det er derfor vi er veldig glad vi har mange frivillige. [Lokal] Golfklubb ringte [nettopp] og ville ha 4 stykker som kan jobbe frivillig. Hjelp de på banen, og være i en vaktmestergruppe. Spiser lunsj sammen hver dag (...). Det er noe spennende vi kan sette i gang med, gartnergruppe omtrent. (Mottakspersonal 1, case A)

”Og det å få komme seg ut, prate med folk, du øker norskkompetansen og så får du rørt deg litt, selv om du har en del eller ganske mye fysiske aktiviteter å være med på, så blir det noe annet likevel. (...) Den verdien av at vedkommende kan komme seg ut, selv om det er en familiefar med kjerring og unger på mottaket. For det blir jo veldig tett. Det er jo en spesiell livssituasjon på mottaket, det gjør noe med personene. Det vet en jo selv fra en var i militæret at satt du bare på brakka så blir det noe tilsvarende den brakkesjuka, den kan være vond å komme seg av, og de slite nok med både språk og kultur og religion og sånt, om de ikke også skal

ha brakkesjuka i tillegg når de evt. skal ut og bosettes” (mottakspersonal 1, case C).

I siste sitat pekes det også på den positive betydningen dette har for beboernes egen livssituasjon, noe som ble fremhevet av flere informanter og som går igjen i studier om asylsøkeres psykiske helse (se blant annet Lauritsen et al 1999, Berg et al 2005). Også i Søholt og Holm 2010 framgår det hvordan spesielt nyetablerte mottak aktivt jobber med å få beboere, spesielt menn, til å delta i frivillig arbeid som plenklipping og snømåking hos eldre naboer.

Det framgår imidlertid i Casestudien at det er en del usikkerhet knyttet til hva som er greit i forhold til å involvere mottaksbeboere i dugnad og frivillig arbeid. På den ene siden er det et spørsmål om regelverk og mulig svart arbeid, og på den andre siden om hvorvidt det er å utnytte mottaksbeboerne, slik sitatet under tar opp:

”Vi trenger jo masse ressurser [på stedet] til dugnad og sånne ting. Og vi har nok mange prosjekter vi kunne gjort på dugnadsbasis, men vi tør ikke... (...) De ønsker å jobbe. Fordi de har jo bare rommene sine og norskkurs... men vi føler at vi utnytter dem fordi de er asylanter, at de er billig arbeidskraft. Så det burde vært redegjort for på en ordentlig måte. (...) Også det med betalingsordninger kunne det gjerne vært en type informasjon om. Fordi jeg ser jo at de som jeg har hatt sammen med meg på prosjekt på skolen... vi har spist lunsj i lag og prater norsk i lag og de malte en del vegger innvendig. Og det var kjempekoselig. Men så føler man et sånt ubehag, man føler at man har snyllet på et system og at man misbruker et system” (nøkkelaktør 6, case B).

Det hender også, ifølge informanter, at beboere får noen kroner når de raker plen eller måker snø, men at: ”Det er så små summer, at det... Det er jo så positivt.” Pengene blir her underordnet de andre fordelene for beboerne å gjøre frivillig arbeid, og det oppleves ikke som svart arbeid.

Utlendingsloven, både den gamle og den nåværende, krever at en person har oppholdstillatelse for å kunne ta lønnet eller ulønnet arbeid. Den vide definisjonen skal hindre svart arbeid. I forbindelse med ny utlendingslov kan det synes som å ha oppstått en uklarhet om hvordan dette påvirker mulighetene til å delta i for eksempel dugnad for idrettslag, frivillig arbeid som plenklipping og snømåking for eldre, og i frivillig organisasjoners vanlige aktiviteter. I Casestudien er det ulikt om dette er kjent eller oppfattet



slik. I den grad det er kjent, har det skapt forvirring og hindret inkludering av asylsøkere i organisert aktivitet. Dette kommer blant annet fram i sitatet under:

”Problemet sånn vi har forstått det, er at vi har hørt fra [sentralledet i organisasjonen] at før de har fått oppholdstillatelse så får du ikke lov til å jobbe. (...) Det jeg snakket med mottaket om, er at hvis vi skal prøve å starte opp med aktivitet, at vi prøver å tilrettelegge det slik at de kan være med uten at de har en frivillighetsrolle, at de ikke har ansvar som frivillig, men at de heller ikke bare er deltaker (...) Det jeg blant annet spurte mottaket om, før jeg ble klar over den loven og før vi fikk tak i nok frivillige, var om de kunne stille med halvparten eller like mange som vi stiller som frivillige. Det ville jo kunne være en sosial aktivitet for dem også, og så er de med å lære de andre. Og det var jo det mottaket også sa, at de hadde mange som også var veldig flinke på dette og at de kunne være med som frivillige fra mottaket og hjelpe de andre. (...) Det kan jo bli, i hvert fall hvis vi finner en måte i forhold til den loven. Det siste vi vil er jo at de skal få på papiret sitt at de har gjort noe ulovlig og så at de ikke får oppholdstillatelse. Det hadde ikke vært så kjekt. (Nøkkelaktør 5, case A)

Her var det tenkt å bruke mottaksbeboere med kunnskap om data som frivillige instruktører på et datakurs i regi av en frivillig organisasjon, men usikkerhet rundt hvorvidt dette rammes av loven har gjort at dette er lagt på is. Andre steder er aktiviteter med asylsøkere som frivillige fortsatt i gang, men hvor informanter uttrykker utrygghet i forhold til om de gjør noe galt. Som nevnt framstår dugnad og frivillig arbeid i organisasjoner som en svært viktig arena for å skape gode relasjoner mellom mottak og lokalsamfunn. I lys av dette kan det være hensiktsmessig i regelverket å tydeliggjøre et skille mellom arbeid og frivillig aktivitet og dugnad som ikke rammes av lovverket.

### **7.2.5 Andre sosiale arenaer**

Mangel på gode møteplasser er en gjennomgående utfordring. Som en mottaksansatt uttrykker det:

”Utfordringen er... vi nordmenn er sånn at vi er inne.. og det sier beboerne og... de hilser jo på de hvis de treffer de men de fleste kjører jo bil. Og sånn er det for oss også. Vi har ikke mye kontakt med naboene. Med mindre de ringer eller vi inviterer til fest og de

har lyst til å komme. Og så er jo de på jobb fra åtte til fire og det er vi og. (...)" (mottakspersonal 1, case A).

I en ny studie om desentraliserte mottak framgår det at kontakten med naboer i stor grad oppleves som ukomplisert, men er også her begrenset og sporadisk, og at beboerne opplever mer kontakt med lokalsamfunnet for øvrig enn med naboene (Søholt et al 2010). Vår studie viste ingen spesifikke forskjeller mellom sentraliserte og desentraliserte mottak når det gjaldt forholdet til lokalsamfunnet, men viste i stedet at begge typer først og fremst krever aktiv tilrettelegging fra mottakets side, og kontakt gjennom organiserte treffpunkt. Møter gjennom slike treffpunkt kan også være med på å endre synet på mottaksbeboerne slik det kommer fram i sitatet under:

"Jeg var jo med på den skitreninga oppe i [trekket] de første turene, og 'kjære meg, de på [mottaket] går på ski!' Det åpna jo plutselig... En som bor her, sa han hadde tre nye kompiser tvert han. De hadde gått i klassen, men plutselig fikk de et litt anna syn da han kom og datt likens som dem (...) Så det er slike små ting som åpner mye" (mottakspersonal 1, case C).

Treffes de først der, kan de gjøre de tilfeldige møtene lettere, slik denne informanten erfarte etter å ha tatt med noen mottaksbeboere på strikkekafe: "De var jo med, og så flere ansikt. Og det syntes de var trivelig for da kunne de møte de på butikken dagen etterpå og da kunne de si hei" (Nøkkelaktør 1, case C). Det kan også bidra til sterkere bånd og invitasjoner inn i private hjem. Organiserte treffpunkt kan både være i regi av mottakene selv, men også inkludering på eksisterende arenaer blir viktig. Ovenfor så vi på betydningen av foreningslivet. Her vil vi kort diskutere betydningen av andre sosiale arenaer som skole, SFO og barnehage, bibliotek, og kulturarrangement.

#### Skole, SFO og barnehage

Skole, SFO og barnehage kan sies å være viktige arenaer for integrering for de som får den tilknytningen, og mange barn opplever slik å få venner i lokalsamfunnet og bli invitert med hjem og i bursdager til skolekamerater. Slik får både de og familiene sine et bredere kontaktnettverk og naturlige møtepunkt i lokalsamfunnet. Som en informant uttrykte det: "Når du har unger, så sier det seg selv. Det er som når du går ute med en hund, så blir du stoppet, (...)og når din egen datter sier hun der går i klassen min, da har du noe å snakke om, selv om du ikke kan kommunisere så veldig" (Nøkkelaktør 3, case C).

Som vi så i kapittel 6 kan det variere noe hvordan disse tilbudene organiseres, i forhold til hvor stor grad elevene integreres i samme klasse, om barnehagetilbudet organiseres separat og hvor mange timer ungene får i barnehagen. I en av casekommunene valgte de for eksempel å gå lenger enn vertskommuneansvaret fordi de anså de positive effektene som viktigere:

”Vi har jo klart å håndtere det innenfor de rammene som er. Men at vi gjør mer enn minimumskravene, det er klart på de aller fleste områdene. Hadde vi holdt oss på det tilskuddet hadde vi hatt barnehage 17 timer i uka til nyankomne flyktnings barn. Nå har alle ungene barnehagetilbud fra kvart på sju til kvart på fem hvis de vil bruke det. Hver dag. Også mottaksbeboerne. Det å få struktur er konfliktforebyggende. Det er veldig viktig, og det at de lærer språket og kan hjelpe seg fram selv. Gå på butikken, posten” (Kommunal aktør 6, case C)

#### Bibliotek

Bibliotekets betydning som sosial arena, som en arena for aktivitet for beboerne, og som en informasjonskanal kom tydelig fram både i surveyen og i Casestudien. Som sosial arena har biblioteket stor grad av nøytralitet og kollektivitet. Mange steder vil biblioteket være en av de viktigste uforpliktende møteplassene for mottaksbeboere og lokalsamfunn (se Drangslund og Fuglseth 2009). Som det kommer frem i casen, får bibliotekene også nye ressursbehov når bruken av fremmedspråklige øker betraktelig, og er en viktig aktør å inkludere i det overordnede arbeidet.

#### Kulturarrangement

I surveyen framgikk det at mange mottak mente at de hadde hatt en aktiv rolle som initiativtakere til ulike typer kulturarrangement. Det kvalitative materialet antyder også at disse har en viktig betydning i omdømmeskaping, men at det kan være en utfordring å få folk til å komme, slik det framgår i sitatet under:

”Jeg skulle ønske naboene hadde lyst til å komme mer på fester. Det er noe vi kanskje har tenkt å gjøre mer. Nå har det vært sånn at beboerne selv har gått rundt med lapper i postkassene til de de kjenner, til de vet de er litt på hils med” (mottakspersonal 1, case A).

Casestudien tyder på at det er viktig for mottakene å jobbe aktivt med profileringen av ulike kulturarrangementer, og at det her kan være et forbedringspotensiale. I forbindelse med enkelte arrangementer i regi av mottakene, viste det seg at heller ikke de mest sentrale nøkkelaktører hadde

fått disse med seg. Effektiv informasjon krever kunnskap om hvilke informasjonskanaler lokalt som fungerer. Lokal presse kan spille en nøkkelrolle når det gjelder å være en informasjonskanal som når bredt.

Casestudien tyder også på at slike arrangement ikke bare er viktig i oppstarts- og etableringsfasen, men har også en viktig omdømme- og kontaktskapende funksjon over tid. Det kan imidlertid også være et poeng å ha større fokus på deltakelse på felles arrangement i lokalsamfunnet, som det framgår i dette sitatet: ”Det skjer ikke så mye hvor det er naturlig at de kommer og vi kommer. Det er ikke arrangert så mange slike ting. Det var det til å begynne med. Da var det noe ute på samfunnshuset” (Nøkkelaktør 1, case C). Poenget med felles kulturarrangement trekkes også fram av en annen lokal aktør: ”Når det er kulturskolekonserter 2-3 ganger i året, da er de ikke der, men der er jo vi. Så om en hadde klart å få til slike felles lavterskelmøteplasser for å si det slik, det tror jeg hadde vært bra. (Nøkkelaktør 3, case C)

### **7.2.6 Mottaket som brobygger og tilrettelegger**

Et gjennomgående tema så langt har vært hvor viktig mottakets rolle som tilrettelegger og brobygger er for det lokale foreningslivet, samt til gode relasjoner mellom mottaksbeboere og øvrig lokalbefolkning. Vi vil se litt nærmere på dette her.

Som Lauritsen og Berg (1999) peker på i rapporten ”Mellom håp og lengsel” vil faktorer som ulik størrelse og boligmasse være med å avgjøre hvilke muligheter mottaket har til å tilrettelegge for aktivitet på mottaket. Samtidig peker de på at hvor mye mottaket satses på å få til aktivitet på selve mottaket også er et spørsmål om ideologi. De skiller grovt mellom ”en linje for aktivitet i mottaket”, der mottaket er en aktiv bidragsyter for aktivitet selv, og en annen linje for aktivitet ”utenfor mottaket” hvor mottakene bare henviser beboerne til aktiviteter ellers i samfunnet. Som Lauritsen og Berg påpeker, så ligger nok ingen mottak helt i ytterkantene av disse ideologiene, men et sted imellom.

Mottakene i vår kvalitative undersøkelse ligger klart nærmest den førstnevnte ideologien i forhold til å være et aktivt mottak, samtidig som de vektlegger å få til koblinger og kontakt med nærmiljøet. Denne holdningen synes å ha betydning for hvordan lokale aktører opplever mottaket, noe som kan illustreres med et sitat:

”Jeg opplever at mottaket her er dyktig. At de kan mye om mennesker. At de har en veldig åpen og veldig aktiv utadrettet tekning slik at det er lett å komme i kontakt med de” (Nøkkelaktør 1, case A). Informanten fortsetter: ”Mottaket kom og informerte og var flinke og hadde forståelse av viktigheten av å bygge en relasjon. De var her og drakk kaffe og snakket litt, og det er ofte der man skaper noe (.). De har vært aktive på å sende informasjon til alle som nå har hatt et samarbeid med mottaket” (Ibid).

Et sentralt moment synes å være ansvarsforholdene mellom ulike aktører når det gjelder å *sette i gang*, *drive frem* og *tilrettelegge* for aktivitet. I vår Casestudie har initiativet til kontakt i overveiende grad kommet fra foreningslivet. Mottaket i case A har imidlertid også vært proaktiv på dette punktet ved å gå ut i lokalmedia og etterlyse aktører som kan drive aktiviteter ovenfor mottaksbeboere. Flere av foreningene i lokalsamfunnet vektlegger denne handlingen fra mottaket sin side, og mottaket selv formidler om stor respons i etterkant.

Undersøkelsen tyder på at det frivillige foreningslivet er helt avhengig av at mottaket spiller en *tilretteleggerrolle*, og at det er rollen som tilrettelegger som først og fremst tilfaller mottaket. Særlig gjelder dette mottakets rolle i forbindelse med å formidle informasjon om aktiviteter til beboerne. En aktør beskriver mottakets tilretteleggerrolle ovenfor dem:

”Vi lagde en innbydelse her som vi sendte til asylmottaket, på norsk og engelsk. Det de gjorde var å dele de ut. De har annen hver uke, tror jeg, sånn at de mottar penger, og de valgte å dele de ut da, sånn at de hadde kontakt med de også, sånn at de nådde hver enkelt. Så da tok de seg av den biten. Så hadde vi påmelding og påmeldingsfrist, og hun (mottaksleder) sendte da beskjed til meg om hvor mange og sånn” (Nøkkelaktør 2, case A).

Denne tilretteleggerrollen synes å være en kritisk suksessfaktor for foreningene skal kunne drive sin aktivitet ovenfor mottaksbeboerne, selv om de lokale foreningene synes til en viss grad å være inneforstått med at rollen med å drive aktiviteten fremover ligger hos dem.

Et moment det kan være viktig å ta med seg er at desentraliserte mottak synes å ha noen særskilte utfordringer knyttet til formidling av informasjon, og slik for mottakets brobyggerrolle mellom foreningsliv og beboere. Mottaket i case B er et delvis desentralisert mottak. Erfaringen her er at det var mye aktivitet for beboerne i enheten som er tilknyttet mottaksbygningen,

mens beboere i enheter i andre områder i mye mindre grad har et aktivitetstilbud.

I hvilken grad kan mottakets tilretteleggerrolle utøves innenfor rammene av mottaksdrift i dag? Dette spørsmålet omhandler både foreningenes behov og ressursene på mottaket. For foreninger som er avhengig av tilrettelegging på kveldstid, for eksempel foreninger med frivillige i jobb, kan mottakets arbeidstid være en slik utfordring. Et sitat illustrerer dette:

”Folk er i jobb sant? Og vi må ha aktiviteter etter jobb. Og utfordringen er; hvor kan man ha aktivitet? Der var det ene mottaket veldig åpen men på det andre sleit vi. De sa vi kunne bruke lokalene som mottaket hadde, men ingen kunne gi nøkkel til de frivillige, fordi den kunne bare bli gitt på dagen. Og vi må gjøre dette på de frivilliges premisser. Det var ikke ondt ment fra mottaket, men det hadde de ikke mulighet til å gi oss tilgang til nøkkel, gi oss egen nøkkel. Mens på datakurset på det første mottaket, der har det hver gang vært en ansatt til stede så det har ikke vært et problem å ha det åpent” (Nøkkelaktør 4, case A).

En annen utfordring som påpekes er terskelen det kan være for mottaksbeboere selv å ta den første kontakten. Igjen framheves behovet for en eventuell brobygger. Dette kan være lokale ildsjeler, men i Casestudien ser vi også en forventning til mottakene. I sitatet under ser vi igjen utfordringen med arbeidstid, men også en tanke om at egne aktiviteter i regi av mottaket skal kunne skape trygghet for å delta på andre arenaer:

”Vi tenker at de aktivitetene vi gjør med kvinnegruppa skal gjøre de trygg på deltakelse andre steder. Bibliotekaren var litt inne på det med deltakelse, det at mottaket ikke er betjent på ettermiddag og helg, så vet vi at ... tror veldig på at de har fått informasjon, blitt oppfordra til å dra, men at de går ikke av seg selv. Jeg ser jo at mottaket har veldig mange egne aktiviteter, og det er kjempebra, for det kan og kanskje være med å trigge den lysten til å mengse seg i storsamfunnet” (Kommunal aktør 2, case C),

I den grad det frivillige foreningslivet er begrenset eller kontakten med det er begrenset, får mottakene også en større rolle som arrangør av aktiviteter for beboerne. Noen av disse kan være kun for beboerne, men i Casestudien framgikk det også at mottakene bidro til aktiviteter som også var åpne for lokalbefolkninga, for som en mottaksansatt forklarer: ”Vi er ikke så mange kara på mottaket, og hallen er ganske stor, så for å fylle opp laga så får vi

med ungdommer fra videregående og ellers i [kommunen]” (Mottakspersonal 2, case C).

Når det gjelder mottakets ressurser gir ikke materialet et entydig svar, men case A og B tyder på en mottaksledelse som opplever å ha stilt opp utenfor normal arbeidstid for å kunne spille en slik tilretteleggerrolle. Flere av aktivitetene som foreningene har skjer på kveldstid, det samme gjelder dersom mottaksledelse og mottaksansatte blir invitert til å holde foredrag/komme å fortelle om mottaket på medlemsmøter. Det kan synes som om en slik tilrettelegger rolle kommer i tillegg til det som defineres som mottakets kjernevirksomhet, og at i hvilken grad tilretteleggerrollen ivaretas derfor er avhengig av de ansatte holdning og vilje til en ekstra innsats.

### **7.2.7 Lokalsamfunnets respons: Betydningen av ildsjeler**

Forskning på for eksempel regional omstilling og nyskaping i kommune-Norge tilsier at lokale ildsjeler er en viktig forutsetning for å få til positive utviklingsprosesser lokalt (se for eksempel Jakobsen m. fl. 2007). Etableringen av et asylmottak er en slik prosess, og for å få til en positiv utvikling kan det være viktig at det finnes personer som kan ta en lederrolle lokalt. Slike personer vil samtidig ofte være opinionsdannere og personer med stor legitimitet i lokalsamfunnet.

Som vi var inne på i kapittel 5, kan lokale ildsjeler som engasjerer seg ovenfor mottaket og beboerne få en avgjørende betydning i prosessen med å skape gode relasjoner mellom asylmottak og lokalsamfunn. Tendensen i casene er at aktiviteten som mottaket er involvert i lokalt er helt avhengig av et fåtall nøkkelaktører som engasjerer seg. Noe som er verdt å merke seg er at i case A og B har slike nøkkelaktører på ulike måter gått sammen og dannet mer formelle nettverk der samhandlingen ovenfor mottaket finner sted. Slike fora gir en opplevelse av et felles arbeid for et felles mål og synes å kunne bidra til å motvirke noe av slitasjen aktører kan oppleve i arbeidet ovenfor mottaket.

Hvilken logikk eller forståelse ligger bak lokale nøkkelaktører sitt engasjement? For det første synes nøkkelaktørene i stor grad å være aktører som allerede har et stort engasjement og er delaktige i arbeid for sitt lokalmiljø. For det andre synes motivasjonen til handling å være knyttet til det vi kan kalle en anstendighetsdiskurs. I sin masteroppgave fra 2005 viser Bakke hvordan den nasjonale diskursen om asylsøkere i norsk offentlighet gripes gjennom tre hovedtendenser: Problematisering av asylsøkere, krav om anstendighet og et uttalt ønske om kontroll fra myndighetens side (Bakke

2005). Motivasjonen til handling hos nøkkelaktørene i våre case befinner seg i stor grad innenfor nettopp en anstendighetsdiskurs, der det er det Bakke kaller det ”moralske elementet” som står sterkest (ibid.). Sitatet nedenfor fra en lokal aktør i case A, kan illustrere et slikt perspektiv:

”Sånn jeg ser det handler dette om medmenneskelighet... når dette først kommer til vårt område og man får asylanter i nærområdet så må man gjøre det beste ut av det og ta i mot de på den beste måten” (nøkkelaktør 6, case A).

Et interessant moment er at aktørene i liten grad er opptatt av skillet mellom ”reelle” og ”illegale”. Det er asylsøkeren som medmenneske som er i fokus:

”Jeg mener det at mottaksledelsen og UDI bør ha et ansvar for å ta seg av folk når man har tatt de til landet, uansett om de har gyldig asyl eller ikke. I det å ta seg av legger jeg det å vise de rundt, bærplukking, fiske, en sightseeing til byen, litt rundt for å se: Hva lever folk av? Hvordan er naturen? Hvilke muligheter er det? Jeg mener at dette bør være en del av virksomheten til en mottaksledelse, altså å ta vare på folk” (Nabo 1, case B); «Vi kan diskutere; skal de inn, skal de ut, skal de bort, men i den tiden de er her, den må vi fylle med livskvalitet» (Nøkkelaktør 1, Case A).

I Casestudien så vi også at motstand og negativ oppmerksomhet rundt mottak kunne bidra til engasjement for mottaksbeboerne. Flere av ildsjelene oppga dette som viktig grunn for at de ble engasjert.

Som vi var inne på i kapittel 5, er det sannsynlig at også deler av motstanden mot å opprette asylmottak må fortolkes i kontekst av et slikt ”anstendighetsregime”. Et sitat som kan illustrere dette:

”Jeg må si at jeg forundrer meg veldig over plasseringen av mottaket fra den dagen vi fikk vite det. Jeg tenkte med en gang ut fra min kompetanse som helsesøster at det var en plass som det ikke burde bo den typen brukere på (...) Godt stykke til butikk for brukerne. Befolkning rundt er det jo, men det er veldig spredt. Kjempe dårlig bussforbindelse der, og de som bor der har private biler” (Kommunal aktør 2, case A).

Nøkkelaktørene som engasjerer seg ovenfor er også preget av det vi kan kalle en kosmopolitisk holdning. Dette innebærer at kulturell forskjell i stor



grad fortolkes som en ressurs for lokalsamfunnet og mangfold blir sett på som et positivt bidrag.

### 7.2.8 Beboermedvirkning

Rundskriv 2008-034 setter ”Krav til beboermedvirkning i ordinære statlige mottak”. Her inngår det en målsetting om at beboerne skal ”ha reelle påvirkningsmuligheter i saker som angår deres hverdag”. Hvordan aktivitetsmidlene som mottaket disponerer skal benyttes er en del av dette. Dersom det kommer forslag om aktiviteter fra lokale foreninger som vil medføre bruk av aktivitetsmidler til transport eller kontingenter, skal beboerne altså være med å avgjøre dette.

Den formelle arenaen for beboermedvirkning er et samarbeidsråd eller beboerråd, som mottaket i følge rundskriv 2008-034 plikter å sette ned.

Studien tyder på at dette er vanskelig å få til i praksis. Knappe midler som skal fordeles, ulike interesser og lite stabilitet i beboerrådet er noen grunner til dette. Mottaket i case A har imidlertid mer aktivt forsøkt å koble beboerrådet med lokale aktører. Ulike aktører som har meldt at de ønsker å gjøre noe har blitt invitert til ekstraordinære møter med beboerrådet. Flere av foreningene forteller om kommunikasjonen med beboerne. Et sitat som illustrerer dette:

”De har et sånt råd der borte, hvor de har satt sammen en fra hver kultur. Så gikk vi igjennom hva de hadde lyst på. I og med at de var så mange menn så hadde mesteparten lyst til å begynne med fotball. Og så var det en del som hadde spilt en del volleyball tidligere, og der fikk vi de inn på et volleyballag. Men de måtte da spille på kveldstid. Så de fikk være en del sammen med andre, men de som spilte volleyball var veldig flinke i engelsk så der var det ikke noe konflikt” (Nøkkelaktør 2, case A).

En har ikke tidligere sett på samhandlingen mellom lokalsamfunn og beboerråd, og det er interessant å se at Casestudien tyder på at foreningene synes å sette pris på å bli kalt inn på møte med beboerne og få diskutert aktivitet med dem.

Aktiv beboermedvirkning krever at mottaket på rask varsel kan kalle inn beboerrådet når foreninger kommer med innspill, slik at innspillene ikke skal falle til jorden. Også i denne sammenhengen kan desentraliserte mottak representere en ekstra utfordring med tanke på organisering.

### 7.3 Konklusjoner og avslutning

I dette kapittelet har vi hatt fokus på følgende problemstillinger:

- i) *Hvordan kan asylmottaket og kommunen gjennom sitt arbeid bidra til en velfungerende samhandling og styrket relasjon mellom asylmottak og ulike aktørgrupper i lokalsamfunnet, samt gode relasjoner mellom mottaksbeboere og øvrig lokalbefolkning?*
- ii) *Hvordan kan det tilrettelegges for felles aktivitetsarenaer, samt møteplasser og nettverk mellom lokale aktører og beboere på asylmottak?*
- iii) *Hvilken type kompetanse og kunnskapsgrunnlag er viktig i et lokalsamfunns arbeid?*

Nedenfor vil peke på noen sentrale funn, samt på momenter som kan belyse problemstillingene. Først kan vi peke på noen generelle tendenser fra surveyundersøkelsen:

- Surveyundersøkelsen indikerer at forholdet mellom asylmottak og deres respektive lokalsamfunn i dag i stor grad er preget av gode relasjoner. Godt over 50 prosent av mottakene og 60 prosent av kommunene som deltok i surveyen mener forholdet er "bra". Nærmere 40 prosent av mottakene mener forholdet er "svært bra", mens ca 25 prosent av kommunene mener det samme. Svært få vil karakterisere forholdet som "dårlig"
- Surveyen viser videre at et stort flertall av både kommunene og mottakene mener at forholdet mellom mottaket og lokalsamfunnet har utviklet seg positivt seg i tiden etter at mottaket ble opprettet.
- Det er en generell tendens til at kommunene mener at mottak bidrar positivt med tanke på arbeidsplasser og lokalt næringsliv. Det generelt sett positive bildet som tegner seg rundt relasjonen mellom lokalsamfunn og asylmottaket understrekes ytterligere når påstandene dreier seg om hvorvidt mottaket har bidratt til henholdsvis mer rasisme og konflikt. Over 70 prosent er uenig (helt uenig, uenig) i denne påstanden. Den samme tendensen gjør seg gjeldende på spørsmålet om hvorvidt mottaket har bidratt til mer kriminalitet og utrygghet. Her svarer et stort flertall av kommunene benektende.

I det videre vil vi gå nærmere inn på enkelte funn og momenter som kan belyse problemstillingene:

- En relativt stor andel av mottakene vurderer at negative enkelthendelser kan og/eller har representert utfordringer knyttet til det å skape et godt forhold mellom lokalsamfunn og asylmottak. Negative enkelthendelser kan få en langsiktig negativ effekt dersom de ikke håndteres raskt. Vi har pekt på betydningen av en utadrettet mottaksledelse i denne sammenhengen. Jo lettere det er å ta kontakt for lokalbefolkningen, jo mer effektivt vil mottaksleder kunne få kunnskap om problematiske hendelser og slik håndtert situasjonen raskt. Også gode relasjoner til lokalt politi og lokal media synes å være sentralt i denne sammenhengen.
- Slitasje kan være en utfordring i forhold til å opprettholde gode relasjoner over tid. I Casestudien så vi hvordan mottak kan bidra til å informere og avdramatisere ved utsendelser som oppleves som dramatiske i lokalsamfunnet. God informasjons om asylprosessen til foreninger og ildsjeler som blir involvert i aktiviteter med beboerne kan også være et tiltak. Her kan mottak for eksempel bidra ved å stille opp på møter foreningene har for sine frivillige. Slitasje synes også å være en utfordring for kommuner og kommunale serviceytere, og her kan UDI bidra med råd og erfaringsutveksling om tiltak.
- Mangel på møtesteder vurderes av mange av kommunene som en utfordring knyttet til det å skape et godt forhold mellom mottak og lokalsamfunn. Kulturelle aktiviteter og arrangementer synes å ha en stor betydning som slike møteplasser. Dette er uforpliktende arenaer, der beboere og lokalbefolkningen kan møtes med utgangspunkt i et felles formål, uten at kontakten oppleves som tvingende. Slike møteplasser fremheves i materialet som viktige for å skape en første kontakt, som gir beboerne et ansikt og en historie og dermed reduserer en mulig utrygghet i lokalmiljøet. Samtidig synes kulturarrangementer å spille en viktig rolle når det gjelder mottakets arbeid for å profilere seg positivt ovenfor lokalsamfunnet. Biblioteket kan fremheves som en annen viktig sosial arena, det samme kan skole og barnehage for de som har det tilbudet. Ellers er det lokale foreningslivet i en særstilling når det gjelder å skape møteplasser.
- Studien tyder på at det er viktig for mottakene å jobbe aktivt med profileringen av ulike kulturarrangementer, og at det kan være et forbedringspotensial her. Effektiv informasjon krever kunnskap om hvilke informasjonskanaler lokalt som fungerer. Lokal presse spiller her en nøkkelrolle når det gjelder å være en informasjonskanal som når bredt.

- Informasjon til lokalsamfunnet er en kritisk faktor. Surveyen indikerer at mottakene kan drive et bedre informasjonsarbeid lokalt. Media og informasjon gjennom foreningslivet synes å være viktige informasjonskanaler i denne sammenhengen.
- Det lokale foreningsliv er i en særstilling når det gjelder å skape kontakt og gode relasjoner mellom lokalsamfunn og mottak. Undersøkelsen tyder imidlertid på at det frivillige foreningslivet er helt avhengig av at mottaket spiller en tilretteleggerrolle. Særlig gjelder dette mottakets rolle i forbindelse med å formidle informasjon om aktiviteter til beboerne. Denne tilretteleggerrollen synes å være en kritisk suksessfaktor for foreningene skal kunne drive sin aktivitet ovenfor mottaksbeboerne. Her kan desentraliserte mottak ha noen særskilte utfordringer det kan være viktig å være bevisst på. Det kan videre synes som om en slik tilrettelegger rolle kommer i tillegg til det som defineres som mottakets kjernevirksomhet, og at i hvilken grad tilretteleggerrollen ivaretas derfor er avhengig av de ansatte holdning og vilje til en ekstra innsats.
- For de som har arbeidstillatelse vil arbeidsstedet kunne være en viktig møtearena med lokalsamfunnet. Den var imidlertid svært begrenset i vår Casestudie da arbeidstillatelse for asylsøkere henger forholdsvis høyt. Dugnad og frivillig arbeid var for langt flere viktig for å fylle hverdagen og for bygge gode relasjoner med lokalsamfunnet. Det framgår imidlertid i Casestudien at det er en del usikkerhet knyttet til hva som er greit i forhold til å involvere mottaksbeboere i dugnad og frivillig arbeid. På den ene siden er det et spørsmål om regelverk og mulig svart arbeid, og på den andre siden om hvorvidt det er å utnytte mottaksbeboerne. I lys av dette kan det være hensiktsmessig å tydeliggjøre i regelverket et skille mellom arbeid og frivillig aktivitet og dugnad som ikke rammes av lovverket.
- Tendensen i casene er at aktiviteten som mottaket er involvert i lokalt er helt avhengig av et fåtall nøkkelaktører som engasjerer seg. Casene viser eksempler på god praksis i denne sammenhengen: I case A og B har aktører gått sammen og dannet mer formelle nettverk der samhandlingen ovenfor mottaket finner sted. Slike fora gir en opplevelse av et felles arbeid for et felles mål og synes å kunne bidra til å motvirke noe av slitasjen aktører kan oppleve i arbeidet ovenfor mottaket.
- Når det gjelder informasjon til foreningene så synes et viktig moment å være det vi kan kalle mottakets "bestilling" ovenfor foreningene. Foreninger som Røde Kors vektlegger betydningen av

en klar bestilling med tanke på å få med seg frivillige. Andre moment er lokaler og tilgang på økonomiske ressurser. Her kan både kommune og mottak bidra med tilrettelegging

- Casestudien tyder på at lokalisering av mottaket kan ha en betydning hva gjelder å skape aktivitetsarenaer og relasjoner mellom lokalsamfunn og beboere. Dette gjelder særlig med tanke på transport av beboere som en ekstrakostnad som foreningslivet/enkeltaktører må forholde seg til.

## 8 Konklusjoner og sammenfatninger

Både private og offentlige virksomheter har i stadig større grad behov for å være utadvendte (Hagen 2007). De må samhandle og kommunisere med sine omgivelser, og virksomhetene er i sterkere grad avhengig av at relasjonen med omverdenen fungerer. Spørsmålene som ofte melder seg er hvordan relasjonen mellom virksomhet eller organisasjon best kan forstås og håndteres. Slike problemstillinger er også relevante for asylmottak som organisasjon og virksomhet. Denne studien har vist hvor viktig det er at mottak samhandler med sine omgivelser. Vi har lagt til grunn at det ligger et potensiale i en slik samhandling. Et potensiale som kan bety økende trivsel for beboere på asylmottak, som kan bety at relasjonen mellom mottak og lokalsamfunn blir bedre, og som kan bety at den ressurs som et asylmottak representerer kan dras nytte av lokalt.

Til grunn for arbeidet med denne rapporten har vi valgt særlig to teoretiske innfallsvinkler som begge legger et slikt relasjonelt perspektiv til grunn. Det ene har vi knyttet opp til hva vi har kalt *Det åpne stedet*. Med dette har vi ment at steder ikke er gitt, men er i en kontinuerlig prosess av endring, både sosialt, materielt, kulturelt og økonomisk. Med dette perspektivet har vi kunnet se de ulike aktørene og virksomhetene i denne studien, slik som kommunen, asylmottakene, UDI, næringsliv, sivilsamfunnet og andre som aktører som skapere av stedet. Sammen med enkeltmennesker inngår disse institusjonene og gruppene i sosiale relasjoner og samhandling som sammen definerer og redefinerer stedet som sosial arena. I stedet som åpent ligger det også en forståelse av at steder er et møte mellom mennesker med ulike historier og bakgrunner, et møte mellom elementer som beveger seg inn og ut av stedet (eksempelvis migranter og flyktninger) og møte mellom mennesker, følelser, ting og alt det materielle vi er en del av, institusjoner osv (Massey 2005) som gjør at steder også er *heterogene*. Det er denne heterogeniteten, eller forskjelligheten om man vil, sammen med at steder er i endring, som gjør at vi sier at steder er åpne.

Den andre teoretiske innfallsvinkelen vi har lagt til grunn i denne rapporten er en nærmere utdyping av *samhandlingsaspektet* i det åpne stedet. I rapporten er dette blitt behandlet primært som et empirisk aspekt, siden vi antar det vil være mange ulike oppfatninger av hva som er god samhandling. Men samhandlingsaspektet kan også relateres til en rekke teoretiske innfallsvinkler. For eksempel kan det være fruktbart å skille mellom *bånd* venner i mellom, og *broer* mellom ulikhet i sivilsamfunnet. Derfor har

eksistensen av møteplasser og praktiseringen av møter mellom forskjellighet i sivilsamfunnet vært et viktig aspekt i denne rapporten. Vår antakelse er at møteplasser og møter mellom forskjellighet binder sammen på tvers av kulturell, sosial og materiell distanse. Dette kan skje gjennom planlegging og tilrettelegging, men i like stor grad gjennom tilfeldige ansikt-til-ansikt møter (Granovetter 1983; Larsen et al. 2006; Bærenholdt 2008).

Til sammen utgjør dette *stedsperspektivet* i denne rapporten. Perspektivet åpner for et fokus på relasjoner og samhandling på ulike nivå. I denne rapporten har dette betydning 1) samhandling mellom UDI, driftsoperatør og kommune, 2) samhandling lokalt mellom asylmottak, kommune og sivilsamfunnet, og 3) samhandling og møter mellom enkeltmennesker og grupper.

I dette kapitlet skal vi relativt kortfattet summere opp våre funn i rapporten og plassere disse inn i det teoretiske grunnlaget vi bygger våre analyser på, og på bakgrunn av dette komme med våre anbefalinger. Sammenfatningen strukturerer vi etter problemstillingene vi har arbeidet med.

## 8.1 Samhandling på institusjonelt nivå

Det generelle bildet som tegner seg av samhandlingen på institusjonelt nivå mellom mottak og kommune, er at samhandlingen fungerer godt. Dette er en samhandling som er formell, men det er et betydelig islett av uformelle relasjoner som også er viktige. Til tross for det positive bildet som tegner seg viser undersøkelsene at det også er mange barrierer for samhandling. Av kommunene knyttes disse til følgende:

- Mangelfull kunnskap om lokale forhold blant mottaksansatte.
- Mangel på tolk.
- Manglende koordinering internt i kommunen mellom ulike sektorer.
- Mangelfulle samarbeidsrutiner mellom kommune og mottak.

Mottakene på sin side knytter barrierer for samhandling først og fremst til følgende forhold:

- Mangelfull koordinering internt i kommunen.
- Mangel på samarbeidsfora.
- Manglende kommunale ressurser.

Vi har videre vist at informasjon mellom de ulike institusjonelle nivåene er viktig for at samhandlingen skal kunne styrkes. Surveyundersøkelsen viser at 57 prosent av kommunene oppgir at informasjonen de fikk ved etablering av mottak var tilstrekkelig. Informasjonen som gis ved etablering av mottak er

et tilbakevendende tema i rapporten. Enkelte kommuner mener imidlertid at informasjon om etablering burde vært gitt tidligere. Gitt anbudssystemet og usikkerheten rundt kapasitetsbehov knyttet til hvor mange asylsøkere som til enhver tid kommer, så kan vi ikke se at det ligger et særlig forbedringspotensial her. I dag er rutine slik at driftsoperatør (DRO) skal informere kommunen før de legger inn et anbud til UDI om drift av mottak. Før dette er det ikke mulig å informere fordi kapasitetsbehovet ikke er kjent, og det er heller ikke kjent hvilke operatører som vil legge inn anbud. Etter at en slik anbudsrunde er gjennomført foretas det en helhetsvurdering av tilbudet hvor blant annet samarbeid med kommunen inngår sammen med pris, beliggenhet og tilbudet til beboerne. Det er imidlertid en særlig utfordring i oppstartsfasen og når ankomstene av asylsøkere er store, å kunne gi tilstrekkelig og god informasjon til impliserte parter. UDI sitt primære mål er å sørge for at de som kommer får et tilbud om sted å bo, og da kan det være behov for å jobbe med korte tidsfrister.

God informasjon er likevel særlig viktig i oppstartsfasen, og denne informasjonen kan godt være i formaliserte rutiner i denne fasen. Vi sikter her til all informasjon mellom de ulike institusjonelle nivåene, og særlig mellom mottak og kommune. Det viser seg at det er en diskrepans i forventninger mellom UDI og lokalsamfunnet når det gjelder spørsmål om hva som er relevant informasjon. Dette kan være en kilde til støy i samhandlingen mellom forvaltningsnivåene som også kan påvirke lokalsamfunnets forhold til mottaket og myndigheter. Selv der konfliktnivået har vært relativt stort har folkemøter vist seg å være en viktig informasjonskanal, og som en viktig møteplass mellom mottaksledelse og lokalsamfunn. UDI deltar med informasjon om nasjonalitetsgrupper etc på slike folkemøter.

Det er en rekke forhold som kan skape støy i samhandlingen på institusjonelt nivå. I etableringsfasen kan dette knyttes til at nyopprettede mottak ikke godkjennes av kommunale helsemyndigheter, og må stenges. Også forhold som går på om hvorvidt mottak skal defineres som bolig eller institusjon kan skape støy i samhandlingen mellom kommune og mottak på institusjonelt nivå.

I de fleste kommunene er mottaksarbeidet organisert etter sektoransvarsprinsippet, men i mange kommuner er arbeidet også sektorovergripende. Der det er sektorovergripende samhandling viser det seg at tverrsektorielle samhandlingsmøter er særlig viktige i oppstartsfasen. Det ser ut til at dette er en arena for læring og brobygging mellom ulike aktører med ulik erfaringsbakgrunn og roller, men som alle på en eller annen måte



vil ha med mottakene å gjøre. På slike møter får mottaket enkelt kunnskap om hvordan det kommunale apparatet og den kommunale organiseringen fungerer. Disse møtene er også en anledning til å få avklart spørsmål på en effektiv måte. Dette gjelder både i oppstartsfasen og i driftsfasen.

I driftsfasen er samarbeidsmøter mellom mottak og sektormyndigheter en svært viktig arena for samhandling mellom mottak og kommune. Denne arenaen vektlegger kommunene særlig sterkt. Organisering av mottaksarbeidet i kommunene etter sektoransvar kan imidlertid representere en barriere for samhandling mellom mottak og kommune dersom dette arbeidet ikke koordineres internt i kommunen. Undersøkelsene viser også at det kan være strid internt i kommunene om hvilke ansvar som tilfaller hver enkelt etat, og hvilke rettigheter asylsøkere har krav på. Her utpeker særlig samhandling knyttet til omsorg og de kommunale helsetjenestene seg. En tydeliggjøring av rettigheter og ansvarsforhold vil kunne lette samhandlingen både internt i kommunene, men også mellom kommune og mottak. Helsepersonell stasjonert på mottakene synes å lette samhandlingen, men det kan oppstå strid om hvem som skal betale en slik stilling.

## **8.2 Samhandling mellom mottak og nærmiljø/ lokalsamfunn**

Lik det generelle bildet som tegner seg av samhandlingen på institusjonelt nivå, så er det også et generelt sett positivt bilde som tegner seg av samhandlingen mellom mottak og lokalsamfunn/nærmiljø. Godt over halvparten av mottakene og 60 prosent av kommunene mener samhandlingen mellom mottak og lokalsamfunn/nærmiljø er bra. Nærmere 40 prosent av mottakene karakteriserer relasjonen som ”svært bra”, mens 25 prosent av kommunene gjør det samme. Et flertall av kommunene og mottakene mener i tillegg at forholdet mellom mottak og omgivelser har utviklet seg positivt etter at mottaket ble etablert.

Det kan likevel identifiseres utfordringer og forbedringspotensial i relasjonen mellom mottak og lokalsamfunnet. Mangel på møteplasser, noe kulturelle aktiviteter og arrangementer kan representere, er et eksempel på slike utfordringer. Her snakker vi særlig om de uformelle og uforpliktende arenaene som vurderes som spesielt viktige for å skape den første kontakten mellom beboere på asylmottak og lokalbefolkningen ellers. Biblioteker er en slik arena, men også kulturarrangementer. Kulturarrangementer ser dessuten også ut til å kunne være anledninger for mottaket til å profilere seg positivt i et lokalmiljø. Der mottakene er aktive til å skape slike arrangementer viser

det seg imidlertid at det kan skorte på profileringen. Her ligger det antakelig et forbedringspotensial.

Mange mottak opplever at negative enkelthendelser knyttet til mottaket kan skape et dårligere forhold mellom mottak og lokalsamfunnet. Det er viktig at slike enkelthendelser håndteres raskt, og at mottaksledelsen generelt sett er utadrettet, særlig i slike saker.

Vi har flere ganger påpekt i rapporten at mangelfull kunnskap om lokale forhold blant mottaksansatte kan være en barriere for gode relasjoner mellom mottak og kommune. Også i lokalsamfunnsarbeidet er slik kunnskap viktig. Det er derfor viktig at mottaksansatte, om de ikke allerede har det, raskt får lokale nettverk. Her kan kommunene være en viktig aktør i å bidra og sette mottaksansatte i kontakt med lokale aktører. Slike nettverk kan brukes aktivt til å iverksette tiltak og på annen måte skape initiativ. Det lokale foreningsliv og lokale ildsjeler og enkeltpersoner er det viktig inngår i slike lokale nettverk. Foreningslivet står i en særstilling hva gjelder det å skape kontakt og gode relasjoner mellom lokalsamfunn og mottak. Mottaket må imidlertid spille rollen som tilrettelegger, og særlig det å gi informasjon til beboere om ulike aktiviteter og tilbud som foregår. Om mottaket ikke fungerer tilfredsstillende som tilrettelegger, så kan dette være en barriere for en god relasjon mellom mottak og lokalsamfunn. Det kan tyde på at en slik tilrettelegger rolle i dag i for stor grad avhenger av de ansattes holdning og vilje til å ta denne, siden en slik rolle vanligvis ikke er definert inn under mottakenes kjernevirksomhet. Det er også store forskjeller handlingsrommet de ulike mottakene får av driftsoperatør. Lokal mottaksledelse kan slik lett havne i en krysspressituasjon mellom forventninger og behov lokalt og hva driftsoperatør er villig til å gi. Dette er utfordringer knyttet til et system med mottak som kommersiell virksomhet.

Den gode relasjonen mellom mottak og lokalsamfunn er ikke bare avhengig av mottaksansattes ekstra innsats, men også av nøkkelaktører i lokalsamfunnet som engasjerer seg. Dette fåtallet av nøkkelaktører har i flere tilfeller dannet viktige nettverk og fora der samhandling ovenfor mottaket skjer. Slike fora kan ta opp, koordinere og informere omkring viktige saker og enkelthendelser, som for eksempel om utsendelser, eller de kan fungere i erfaringsutvekslingen mellom involverte formelle og uformelle aktører.

### 8.3 Kompetanse

God samhandling krever kompetanse. Vi har tidligere påpekt at kompetanse og kunnskap om lokale forhold blant mottaksansatte er viktig i denne sammenhengen. I tillegg vil vi påpeke at kompetanse i mediehåndtering og på nettverksbygging er av stor betydning. Kompetanse på mediehåndtering er viktig fordi media spiller en betydelig rolle for hvordan relasjonen mellom mottak og lokalsamfunn skal få utvikle seg. Dette gjelder både i oppstartsfasen og i driftsfasen. Våre undersøkelser viser imidlertid at både kommunene og mottakene opplever responsen fra lokale media som god.

Videre er kompetanse på nettverksbygging av stor betydning fordi en rekke lokale aktører, enkeltpersoner og ildsjeler kan utgjøre en betydelig ressurs for mottakene. Det er derfor viktig at særlig mottakslederne har en proaktiv holdning til nærmiljøet, for slik å få oversikt over lokale nøkkelaktører. At aktører i nærmiljøet opplever at det er en lav terskel for kontakt synes også viktig for at mottaksleder raskt skal kunne gripe inn og håndtere negative episoder.

### 8.4 Stedskvaliteter – samhandling i det åpne stedet

Vi har i analysene av forholdet mellom asylmottak og omgivelser lagt vekt på mottakenes og kommunenes egen forståelse av relasjonen mellom mottak og lokalsamfunn. Analysene tyder på at forståelsene blant mottakene er at denne relasjonen er bra og fungerer godt. Det kan tyde på at kommunene og mottakene legger en forståelse til grunn av de stedene de opererer i som åpne, likt det perspektivet vi har lagt til grunn i våre analyser. Måten lokalsamfunnene sin respons på etablering av mottakene, samt hvordan samhandlingen fungerer er med på å støtte opp under en slik påstand. Likevel har vi avdekket et potensial for at relasjonen kan bli bedre, og ikke minst så har dette med mottakene og kommunenes, og for den sakens skyld også UDI, sin egen forståelse av denne relasjonen. Dette bunner i at kommunene og mottakene ikke bare er rasjonelle systemer, men også arenaer for meningsskaping, forståelse og fortolkning (Hatch 2006). I følge deler av den institusjonelle teorien så er organisasjoner også åpne systemer som er mottakelige for impulser og påvirkning fra sine omgivelser (ibid). Det er slik de fungerer og samhandler med nettopp sine omgivelser. På denne bakgrunn har vi også understreket behovet for kunnskap om lokale forhold og kunnskap om lokal nettverksdannelse blant mottaksansatte.

I teorien om det åpne stedet ligger det imidlertid noe mer enn det å ta i mot impulser utenfra fordi det som gjerne anses som utenfra også er innenfor

stedet. Steder er ikke lukkede enheter, men enheter som en rekke faktorer og elementer strømmer gjennom og som bidrar til endring og prosess. Dette er relatert til økonomi, kultur, migrasjon osv hvor relasjoner inn i og ut av stedet er like viktige som relasjoner innenfor et sted (Massey 2005; Amin 2004). Slik sett må steder alltid forstås i et slikt relasjonelt perspektiv hvor det som er utenfor like mye er innenfor, og motsatt.

Vi har lagt til grunn i vår analyse at ledelse av mottakene og kommunene ikke bare handler om å ta rasjonelle valg etter noen gitte målsettinger og klart definerte instruksjoner, men også om å tolke sine omgivelser og agere og synliggjøre egen organisasjon for omverdenen (Hagen 2007). Det ligger altså en pragmatikk i relasjonen mottak og lokalsamfunn. Det vi har vist i denne rapporten er blant annet at stedene ser ut til å agere med en viss åpenhet ovenfor mottakene. Dette ser ut til å være oppfatningen blant mottakene og kommunene, og de kvalitative Casestudiene underbygger og nyanserer dette. Sivilsamfunnet i mottakskommunene er i stor grad imøtekommende, men de ønsker informasjon om mottakene, og sivilsamfunnet vil ta del i og ha mer kontroll over hva som skjer lokalt. Informasjonsbehovet ved for eksempel etablering av mottak, og i forbindelse med en rekke andre hendelser som for eksempel utsendelse av asylanter, kan forstås som en del av dynamikken i åpenheten et sted har. Det er med andre ord ingen motsetning mellom et lokalt informasjonsbehov og etablering av mottak, snarere tvert i mot.

Det kan se ut til at både UDI og mottakene i større grad må ta inn over seg at stedene de opererer i stor grad er åpne, og ikke minst at de definerer dem som det. Da vil også mottakene konstruere sitt eget handlingsrom som videre ved at lokalsamfunnet ikke potensielt sett er et hinder eller et problem (Weick 1995). En slik forutforståelse av omgivelsene kan fort bli en profeti som går i oppfyllelse. Det er den lokale dynamikken for åpenhet som i sterkere grad må forstås av mottakene så vel som av UDI. Dersom mottakene forstås som noe utenfra, eller som noe om ikke fullt skal være en del av lokalsamfunnet, så betyr dette en barriere i seg selv i et lokalsamfunnsperspektiv. Våre studier viser at omgivelsene er interesserte i mottaket. De ønsker det velkommen, men velkommen inn i en lokal setting av verdighet og kontroll. Åpenhet og kontroll er nødvendigvis i denne settingen ikke en motsetning, men to utfyllende størrelser. På denne bakgrunn vil vi derfor anbefale at instruksjoner og rolletaking må defineres sterkere inn mot lokalsamfunnsdeltakelse.

## 8.5 Anbefalinger

De funn som vi har kommet frem til gjennom våre analyser vil kunne ha betydning for forvaltningspraksis knyttet til asylmottak og for drift av asylmottak. Vi har derfor med bakgrunn i analysene satt opp anbefalinger, hvilken hensikt disse har og hvilken eller hvilke aktører som er adressat for disse i tabellen under. Dette er anbefalinger som har til hensikt å forbedre eller supplere gjeldende forvaltningspraksis. Disse anbefalingene står delvis i de ulike analysekapitlene, men vi samler dem her for å gi en skjematisk og systematisk oversikt.

Anbefaling	Hensikt	Adressat
<b>Etableringsfasen:</b>		
Følge opp driftsoperatør sitt ansvar om å varsle kommunen	Sikre at informasjon til kommunene blir gitt	UDI
Kvalitetssikring av informasjon til kommunene og å formalisere rutiner for informasjonsflyt	Forbedre informasjonen til kommunene, og sikre at alle driftsoperatørene har høy kvalitet på den informasjonen som gis.	UDI og driftsoperatør
Informasjon til kommunene om de praktiske sidene ved etablering av mottak	Gjøre kommunene mer forberedt på hva som kreves av dem ved etablering av mottak.	UDI og driftsoperatør
Følge opp driftsoperatør sitt ansvar for å sende inn melding til kommunale helsemyndigheter.	For å hindre at opprettede mottak ikke godkjennes av kommunale helsemyndigheter.	UDI og driftsoperatør
Klargjøre asylmottaks stilling i plan- og bygningsloven. Skal det behandles som institusjon eller bolig?	For å unngå tvil og unødig støy rundt spørsmål knyttet til bruksendring ved etablering	UDI
Gjennomføre tverrsektorielle samhandlingsmøter i kommunen hvor mottaksledelsen deltar	For å gi mottaket kunnskap om og kontakt med kommunale samarbeidspartnere. Gi en felles forståelse av målsettinger og verdier i det kommunale arbeidet ovenfor asylsøkere.	Kommunene og driftsoperatør
Erfaringsoverføring mellom kommuner med mottak og kommuner som akkurat har fått mottak.	Forbedring av kunnskap og læring	Kommunene, UDI og driftsoperatører
Arrangere folkemøte	For å informere i	UDI og

	lokalsamfunnet	driftsoperatør
Kompetanse i mediehandtering	For at mottakene aktivt kan bruke lokale media i arbeidet ovenfor lokalsamfunnet	Driftsoperatør i samarbeid med UDI
Kompetanse i nettverksbygging	Bygge og bruke nettverk aktivt i arbeidet ovenfor lokalsamfunnet	Driftsoperatør i samarbeid med UDI
<b>Driftsfasen:</b>		
Styrking av lokalkunnskap blant mottaksansatte	Styrke samhandlingen mellom mottak og lokalsamfunn	Driftsoperatør
Styrke den tverrsektorielle samhandlingen i kommunene	For å lette samarbeidet mellom kommune og mottak, og for å bedre koordineringen innad i kommunene.	Kommunene
Tydeliggjøring av regelverk og asylsøkeres rettigheter og ansvarsforhold	For å lette samhandlingen internt i kommunene, og forbedre samhandlingen mellom ulike institusjonelle nivå.	UDI
Konkretisering av lokalsamfunnsarbeid i rammebetingelsene for mottak	For unngå krysspress og store forskjeller i praksis mellom mottak	UDI
Helsepersonell stasjonert på mottak	For å lette samhandlingen mellom helse og omsorg	Kommune, driftsoperatør og UDI
<b>Forholdet mellom mottak og lokalsamfunnet:</b>		
En sterkere satsing på kulturelle aktiviteter	Som uforpliktende møteplass mellom mottaksbeboere og lokalsamfunn ellers. Viktige arenaer for mottaket til å profilere seg positivt.	Driftsoperatør og kommunene
Bedring av informasjon og profilering av kulturarrangementer	Gjøre mottakets arbeid mer kjent og tilgjengelig	Driftsoperatør
Et mer aktivt informasjonsarbeid, særlig gjennom lokalt media og foreningsliv, samt drive en aktiv utadrettet profil	For å bedre forholdet mellom lokalsamfunn og mottak, og å tydeliggjøre mottakets rolle lokalt.	Driftsoperatør
Styrking av den generelle kunnskapen om lokale forhold blant mottaksansatte	For å bedre forholdet mellom mottak og lokalsamfunn, og til å være bedre i stand til å takle	Driftsoperatør

	vanskelige hendelser som måtte oppstå.	
Tydeliggjøre hvilke muligheter det er i lovverket for frivillig arbeid	For å fjerne tvil og lette frivillige organisasjoner arbeid	UDI
Tilrettelegge for at lokalt foreningsliv kan spille en rolle for mottaksbeboere. Gi klare bestillinger til de frivillige om hva de kan bidra med.	For å skape gode relasjoner mellom mottak og lokalsamfunn.	Driftsoperatør

## Referanser

Aass, T. (2008). 'Fra høyfjellshotell til desentraliserte mottak'. I Asylmottak gjennom 20 år. Artikkelsamling fra Mottakskonferansen 2008. UDI

Aehnelt, R., H. Häussermann, W. Jaedicke, et al. (2004). Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms "Förderung von Stadtteilen mit Besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt". Berlin, IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH.

Amin, A. (2004) Regions Unbound: Towards a New Politics of Place. Geografiska Annaler 86 B (1): 33-44.

Becker, H., T. Franke, R.-P. Löhr, et al. (2002). Socially Integrative City Programm - An Encouraging Three-year Appraisal. DIFU. Berlin, Deutsches Institut für Urbanistik.

Berg, B og Sveass N m.fl.(2005). "Det hainnle om å leve..." Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak. Trondheim, SINTEF Teknologiledelse IFIM.

Bersås, S (2007) Asylmottak i Norge Systemer, prinsipper og erfaringer (foredrag)

Bærenholdt, J. O. (2008). Mobility and territoriality in making societies. Approaching 'governmobility' European Urban and Regional Studies Conference, Istanbul.

Brekke, J (2004). While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden. Report (2004:010) Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Christensen, T., P. Læg Reid, P. G. Roness, et al. (2004). Organisasjonsteori for offentlig sektor. Oslo, Universitetsforlaget.

Diken, B. (1994) 'Indvandrere, territorialitet og ambivalens', in J. Tonboe (ed.) Territorialitet. Rumlige, historiske og kulturelle perspektiver. Odense: Odense Universitetsforlag



Drangslund, K. A. K. (2007). Jungbusch i endring. Byplanlegging som integreringstiltak. Institutt for Geografi. Bergen, Universitetet i Bergen. Master i geografi.

Drangslund, K. A. K. og B. B. Fuglseth (2009). Asylmottak og nærmiljø. BYØK-rapport 01/09. Senter for byøkologi.

Fainstein, S. S. (2000). "New directions in planning theory." Urban affairs review **35**(4): 451-478.

Flaa, P m.fl. (1985). Innføring i organisasjonsteori. Oslo. Universitetsforlaget

Forester, J. (1999). The Deliberative practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes. Cambridge, MA: MIT Press.

Ganapathy J og Søholt S (2000): Store møter – små steder. Møter og møtesteders betydning i flerkulturelle bomiljø. Prosjektrapport 286. Norges byggforskningsinstitutt, Oslo.

Granovetter, M. (1983). Getting a Job. A Study of Contracts and Careers. Chicago/London, The University of Chicago Press.

Gressgård, R. (2005). Fra identitet til forskjell. Oslo, Scandinavian Academic Press.

Gullestad, M. (2002). Det norske sett med nye øyne. Oslo, Universitetsforlaget

Halvorsen, A., H. Hernes og M.-L. Magnussen (2002). "Århundrets sak på Evje". Hvordan kan etableringen av en ventetranstitt påvirke lokalmiljøet? Prosjektrapport 29/2002, Agderforskning.

Hagen, Ø. (2007) Organisasjonsteoriens behandling av forholdet mellom organisasjon og omgivelse. En vitenskapsteoretisk tilnærming. NTNU Program for industriell økologi. Working Paper no. 1/2007.

Hatch, M. (2006) Organization theory. Modern, symbolic and postmodern perspectives. Oxford: Oxford University Press.

Healey, P. (1998). Institutional Theory, Social Exclusion and Governance. Social Exclusion in European Cities. Processes, experiences and responses.

A. Madanipour, G. Cars og J. Allen. London, The Stationary Office/  
Regional Studies Association. Jessica Kingsley Ltd.

Hubbard, P (2005). 'Inappropriate and incongruous': opposition to asylum  
centres in the English countryside *Journal of Rural Studies* 21 (1) 3-17.

Innes, J. E. og D. E. Booher (2002). The Impact of Collaborative Planning  
on Governace Capacity. Annual Conference of the Association of Collegiate  
Schools of Planning, Baltimore.

Jakobsen m. fl. 2007. "Indikatorer for lokal sårbarhet: utredning av et  
analyseverktøy". SNF-rapport 2007:22

Joppke, C. (2006). "European Immigrant Integration in Change." Canadian  
Diversity 5(1): 145-148.

Larsen, J., U. John og K. Axhausen (2006). Mobilities, Networks,  
Geographies. Hampshire, Ashgate.

Lauritsen, K. og B. Berg (1999). Mellom håp og lengsel. Å leve i  
asylmottak. Trondheim, SINTEF Teknologiledelse IFIM.

Massey, D. (2005). For Space. London, Thousand Oaks, New Dehli, SAGE  
Publications.

Søholt S. og Holm, A. (2010). Desentraliserte asylmottak og bosetting.  
NIBR-rapport 2010:13

Thorseth, M. (1993). "Diskursetisk drøfting av sosial integrasjon: tilfellet  
flyktninger." Imif-notat 9.

Watson, V. (2006). "Deep Difference: Diversity, Planning and Ethics." Planning Theory 5(1): 31-50.

Weick, K. E. (1995) Sensemaking in organisations. London: Sage.

Hellevik, O. (1991) Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. Oslo:  
Universitetsforlaget

## Vedlegg I: Spørreskjema til kommuner

### Kommuner med asylmottak

#### 1. Bakgrunn

Vi trenger noe bakgrunnskunnskap om kjennetegn ved kommunen, antall og type mottak i kommunen. Denne bakgrunnskunnskapen vil brukes som et bakteppe i fortolkningen av dataene i spørreundersøkelsen.

**\* 1. Vennligst sett inn kommunenavn til din kommune.**

  
  
**2. Hvor lenge har mottaket/mottakene vært i drift?  
(Dersom det er flere virksomme mottak i kommunen, velg fra og med første gang mottak ble etablert i kommunen.)**

under 1 år

1-3 år

4-6 år

mer enn 6 år

**3. Har det vært drevet mottak i kommunen tidligere (før dagens mottak ble etablert)? Vennligst svar på begge alternativer (ja/nei og samme/annen driftsoperatør)**

ja

nei

samme driftsoperatør

annen driftsoperatør

## Kommuner med asylmottak

### 2. Bakgrunn

#### 1. Hvilken type mottak er det?

(Det er mulig å krysse av på flere av alternativene dersom det er flere typer mottak i kommunen)

- desentralisert
- sentralisert
- delvis desentralisert
- transittmottak
- mottak for enslig mindreårige (EM) eller ordinært med avdeling for EM
- mottak med forsterket avdeling

#### 2. Hvilken type driftsoperatør har mottaket?

(Det er mulig å krysse av på flere av alternativene dersom det er flere typer mottak i kommunen)

- privat driftsoperatør
- kommunal driftsoperatør
- ideell organisasjon som driftsoperatør

**Kommuner med asylmottak**

**3. Ta stilling til i hvilken grad du er enig i følgende påstander om mottakets betydning for lokalsamfunnet/kommunen.**

	helt uenig	uenig	både og	enig	helt enig
mottaket har bidratt til flere arbeidsplasser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
mottaket har bidratt til økte inntekter for det lokale næringslivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
mottaket har bidratt til mer rasisme og konflikt i lokalsamfunnet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
mottaket har bidratt til mer kriminalitet og utrygghet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
mottaket har vært en positiv ressurs i det lokale kulturlivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
mottaket har bidratt til økt kompetanse i det kommunale apparatet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
mottaket spiller en perifer rolle i kommunen, og er i liten grad gjenstand for diskusjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Kommuner med asylmottak**

**3. ETABLERINGS- OG OPPSTARTSFASEN**

Vi ønsker å undersøke hvordan samhandlingen mellom ulike aktører på systemnivå fungerer i denne fasen, samt hvilke grep og strategier ulike aktører tar for å tilrettelegge for et godt forhold mellom mottak og lokalsamfunn. Samtidig ønsker vi å kartlegge det generelle holdningsklimaet ved etablering av mottaket.

**1. Har etableringen av mottak i kommunen fått positiv eller negativ respons fra følgende grupper:**

	svært negativ	nokså negativ	både og	nokså positiv	svært positiv	vet ikke
lokal media	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
naboer/nærmiljø	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lokalt næringsliv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kommuneadministrasjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
politisk nivå i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
frivillige lag og foreninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**2. Hvordan fikk kommunen første gang informasjon om etablering av mottak i kommunen?**

Gjennom UDI

Fra driftsoperatør

Fra mottaksledelsen

Media

Andre

**3. Var informasjonen ved etablering tilstrekkelig?**

ja

nei

vet ikke

**Kommuner med asylmottak**

**4. ETABLERINGS- OG OPPSTARTSFASEN**

**1. [Ved nei på spørsmål om god informasjon] Hvorfor var ikke informasjonen som ble gitt ved etablering tilstrekkelig?**

Informasjonen kom for seint

Mottaket ble etablert for raskt (kommunen fikk ikke tid til å forberede sine tjenester/gitt tilstrekkelig informasjon internt i kommunen)

Feil type informasjon

Informasjonen ble gitt til feil mottaker

Feil informasjonskanal ble brukt

Annet

Vennligst spesifiser annet

**2. Hvilke tiltak gjennomførte kommunen for å informere lokalsamfunnet ved etablering av mottaket? (Det er mulig å krysse av på flere av alternativene)**

Bidrag til Folkemøte

Informerte ansvarlige sektorer/instanser

Informerte på kommunens hjemmesider

Informerte via lokalmedia

Informerte naboer gjennom brev

Åpen dag/besøk til mottaket (kun aktuelt på kommunale mottak)

Møter mellom kommunen og lokale nøkkelaktører (frivillig sektor, næringsliv med mer)

Organiserte kontakt mellom mottaket og lokale nøkkelaktører (frivillig sektor, næringsliv med mer)

Annet

Ingen

Vennligst spesifiser annet

**Kommuner med asylmottak**

**5. ETABLERINGS- OG OPPSTARTSFASEN**

**1. [Hvis ingen tiltak ble gjennomført] Hvorfor hadde ikke kommunen en slik strategi?**

Vi anså ikke dette som nødvendig

Vi anså ikke dette som vårt ansvar

Kommunen hadde ikke tilstrekkelige ressurser

Vi hadde for lite informasjon til å sette i gang et slikt arbeid

Annet

Vennligst spesifiser annet

**2. Hva slags kontakt var det mellom kommunen, lokalsamfunnet og driftsoperatør i forkant av etablering? (Det er mulig å krysse av på flere av alternativene)**

driftsoperatør sendte brev for å informere om at de ville sende inn tilbud (i henhold til rutine)

formelle samtaler og/eller møter mellom mottakdriftsoperatør og sentraladministrasjonen i kommunen

uformelle samtaler mellom driftsoperatør mottak og sentraladministrasjon i kommunen

driftsoperatørmottaket tok direkte kontakt med diverse aktører i lokalsamfunnet

vet ikke

annet



## Kommuner med asylmottak

### 6. SAMHANDLING MELLOM KOMMUNE OG MOTTAK I DRIFTSFASEN

Vi ønsker å få kunnskap om hvordan kommunen har organisert sitt arbeid ovenfor mottaket, og om hvordan samhandlingen mellom kommune og mottak fungerer i driftsfasen. Dette kan ha betydning for hvordan kommunen kan ivareta sitt arbeid ovenfor mottaket og mottaksbeboerne.

#### 1. Helt generelt, hvordan synes du samhandlingen mellom mottaket og kommunen fungerer?

- svært dårlig
- dårlig
- både og
- bra
- svært bra

#### 2. Hvordan er kommunens arbeid ovenfor mottaket og mottaksbeboerne organisert internt?

(Det er mulig å krysse av på flere av alternativene)

- Vi har etablert et sektorovergrepene arbeid ovenfor mottaket og beboerne
- Arbeidet ovenfor mottaket er delt inn etter tjenestesektorene (Hver sektor sitt ansvar)
- Det er opprettet en egen kontaktperson mellom mottak og kommune
- Annet

Vennligst spesifiser annet

#### 3. På hvilke arenaer foregår samhandlingen mellom mottaket og kommunen?

(Det er mulig å krysse av på flere av alternativene)

- på samarbeidsmøter mellom mottaket og de ulike sektormyndighetene
- på samarbeidsmøter der også sentraladministrasjonen er til stede
- samhandlingen mellom mottak og kommune er av mer uformell art
- mottaket er blitt med i ulike koordinerende organ
- annet

Kommuner med asylmottak				
7. SAMHANDLING MELLOM KOMMUNE OG MOTTAK I DRIFTSFASEN				
1. Med utgangspunkt i de erfaringene kommunen har hatt, hva kan skape barrierer for et velfungerende samarbeid mellom mottak og kommune, og for kommunens arbeid ovenfor beboerne?				
	ja	delvis	nei	vet ikke
Mangelfull kunnskap hos mottaksansatte om lokale forhold	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mangelfull koordinering internt i kommunen mellom ulike sektorer/instanser som arbeider ovenfor beboere/mottaket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er mangelfulle samarbeidsrutiner mellom mottaket og kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mottakets beliggenhet i kommunen vanskeliggjør kontakt mellom mottaket og de kommunale servicefunksjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manglende tilgang på kvalifisert tolk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mangelfull informasjon fra mottaket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunens ressurser er ikke tilstrekkelig til å gi beboere et tilfredsstillende tjenestetilbud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Kommuner med asylmottak

### 8. FORHOLDET MELLOM MOTTAKET OG LOKALSAMFUNNET

Målsettingen med de følgende spørsmålene er å få kunnskap om hvordan forholdet mellom mottaket og lokalsamfunnet er i deres kommune i dag, samt om hvilke tiltak som er gjort for å skape et godt forhold mellom asylmottak, mottaksbeboere og lokalsamfunnet.

#### 1. Hvordan vil du karakterisere forholdet mellom lokalsamfunnet som helhet og asylmottaket i dag?

- svært dårlig
- dårlig
- både og
- bra
- svært bra
- vet ikke

#### 2. Hvordan har forholdet mellom mottaket og lokalsamfunnet utviklet seg over tid etter opprettelsen av dagens mottak?

- Forholdet til lokalsamfunnet har vært stabilt/uendret
- Forholdet til lokalsamfunnet har forbedret seg
- Forholdet til lokalsamfunnet har forverret seg
- Forholdet til lokalsamfunnet har vært varierende

Kommuner med asylmottak						
3. Med utgangspunkt i kommunens erfaring, er det mulig å peke på noen positive faktorer som bidrar til et godt forhold mellom mottak og lokalsamfunn?						
	svært uenig	uenig	både og	enig	svært enig	vet ikke
Mottaket har hatt en aktiv rolle som initiativtaker til ulike typer kulturarrangementer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboere har deltatt på det lokale arbeidsmarkedet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er blitt etablert gode samhandlingsrutiner mellom mottaket og kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mottaket har informert godt i lokalsamfunnet gjennom oppslag i lokalmedia og/eller andre fora	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere har vært en faktor som har gjort kontakt mellom beboerne og lokalbefolkning lettere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det lokale foreningslivet og mottaket samhandler	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fravær av konflikt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mottaket har gitt arbeidsplasser i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Kommuner med asylmottak

### 9. FORHOLDET MELLOM MOTTAKET OG LOKALSAMFUNNET

**1. Med utgangspunkt i kommunens erfaring, hva er de største utfordringene for å skape et godt forhold mellom lokalsamfunnet og asylmottaket?**

**(Det er mulig å krysse av på flere av alternativene)**

- Mottakets beliggenhet i kommunen vanskeliggjør kontakt mellom lokalsamfunnet og asylmottaket
- Mangel på lokale møtesteder vanskeliggjør kontakt mellom beboere og lokalbefolkning
- Lokal skepsis
- Negativ dekning av mottaket i lokalmedia
- Negative enkelthendelser som knyttes til mottaket har bidratt til et dårlig forhold mellom beboere og lokalbefolkningen
- Manglende informasjon fra mottaket ovenfor lokalsamfunnet

Takk for samarbeidet.

## Vedlegg II: Spørreskjema til asylmottak

Asylmottak
<b>2. Bakgrunn</b>
<b>1. Hvilken driftsoperatør har dere?</b>
<input type="radio"/> privat
<input type="radio"/> kommunal
<input type="radio"/> frivillig organisasjon
<b>2. Hvor mange plasser har mottaket totalt (faste plasser + stykkpris plasser)?</b>
<input type="radio"/> Under 100 plasser
<input type="radio"/> 101-150 plasser
<input type="radio"/> 151-200
<input type="radio"/> 201-250
<input type="radio"/> Over 250

**Asylmottak**

**3. ETABLERINGS- OG OPPSTARTSFASE**

Vi ønsker å undersøke hvilke tiltak mottaket har iverksatt i denne fasen, samt å kartlegge det generelle holdningsklimaet ved etablering av mottaket.

**1. Har etableringen av mottak i kommunen fått positiv eller negativ respons fra følgende grupper:**

	svært negativ	nokså negativ	både og	nokså positiv	svært positiv	vet ikke
lokale media	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
naboer/nærmiljø	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lokalt næringsliv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kommuneadministrasjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
politisk nivå i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**2. Hvilke tiltak ble iverksatt for å skape aksept i lokalsamfunnet i etablerings- og oppstartsfasen?**  
(Det er mulig å krysse av på flere av alternativene)

Folkemøte

Åpen dag på mottaket/besøkt til mottaket

Oppslag i lokalavisen

Møte mellom mottaket og lokale nøkkelaktører (frivillig sektor, næringsliv med mer)

Samarbeidsmøter mellom mottak og kommunen

Frivillige organisasjoner inviterte til aktivitet

Annet

Vennligst spesifiser annet

**Asylmottak**

**4. SAMHANDLING MELLOM MOTTAK OG KOMMUNE I DRIFTSFASEN**

Vi ønsker å få kunnskap om hvordan samhandlingen mellom mottak og kommune fungerer i driftsfasen, etter etableringen av mottaket.

**1. Hvordan synes du samhandlingen mellom mottaket og kommunen fungerer generelt sett?**

svært dårlig

dårlig

både og

bra

svært bra

**2. På hvilke arenaer foregår samhandlingen mellom mottaket og kommunen?**  
**(Det er mulig å krysse av på flere av alternativene)**

På samarbeidsmøter mellom mottaket og de ulike sektormyndighetene

På samarbeidsmøter der også sentraladministrasjonen til kommunen er til stede

Informasjonsutveksling og samhandling foregår mer uformelt

Mottaket er med i ulike koordinerende organ



### Asylmottak

#### 3. Hva kan skape barrierer for et velfungerende samarbeid mellom mottak og kommune?

(Det er mulig å krysse av på flere av alternativene)

- Mangelfull kunnskap om lokale forhold hos mottaksansatte
- Mangelfull koordinering internt i kommunen
- Mangel på tverrsektorielle samarbeidsfora der mottaket kan delta
- Manglende informasjon fra UDI til mottaket
- Mangelfull bistand eller veiledning fra UDI om sektoransvar eller regelverk
- Manglende tilgang på kvalifisert tolk
- Kommunens ressurser er ikke tilstrekkelig for å gi beboere et godt tjenestetilbud
- Annet

Vennligst spesifiser annet

## Asylmottak

### 5. FORHOLDET MELLOM MOTTAKET OG LOKALSAMFUNNET

Målsettingen med de følgende spørsmålene er å få kunnskap om hvordan forholdet mellom mottaket og lokalsamfunnet er i kommunen i dag, samt om hvilke tiltak som er gjort for å skape et godt forhold mellom asylmottak, mottaksbeboere og lokalsamfunnet.

#### 1. Hvordan vil du karakterisere forholdet mellom lokalsamfunnet som helhet og asylmottaket i dag?

- svært dårlig
- dårlig
- både og
- bra
- svært bra

#### 2. Hvordan har forholdet til lokalsamfunnet totalt sett utviklet seg over tid etter opprettelsen av mottaket?

- Forholdet til lokalsamfunnet har vært stabilt/uendret
- Forholdet til lokalsamfunnet har forbedret seg
- Forholdet til lokalsamfunnet har forverret seg
- Forholdet til lokalsamfunnet har vært varierende

Asylmottak					
3. Med utgangspunkt i mottakets erfaring, er det mulig å peke på noen positive faktorer som har bidratt til et godt forhold mellom mottak og lokalsamfunn? Svar på følgende påstander.					
	helt uenig	uenig	både og	enig	helt enig
Mottaket har hatt en aktiv rolle som initiativtaker til ulike typer kulturarrangementer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboere har deltatt på det lokale arbeidsmarkedet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er blitt etablert gode samhandlingsrutiner mellom mottaket og kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mottaket har informert godt i lokalsamfunnet gjennom oppslag i lokalmedia og/eller andre fora	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere har vært en faktor som har gjort kontakt mellom beboerne og lokalbefolkning lettere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det lokale sivile foreningslivet og mottaket samhandler godt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fravær av konflikt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mottaket har skapt arbeidsplasser i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Asylmottak**

**6. FORHOLDET MELLOM MOTTAKET OG LOKALSAMFUNNET**

**1. Med utgangspunkt i mottakets erfaring, hva er de største utfordringene for å skape et godt forhold mellom lokalsamfunnet og asylmottaket? Svar på følgende påstander.**

	helt uenig	uenig	både og	enig	helt enig
Mottakets beliggenhet i kommunen vanskeliggjør kontakt mellom lokalsamfunnet og asylmottaket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mangel på lokale møtesteder vanskeliggjør kontakt mellom beboere og lokalbefolkning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lokal skepsis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Negativ dekning av mottaket i lokalmedia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Negative enkelthendelser som knyttes til mottaket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asylmottaket ligger for tett på boligområder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Vennligst spesifiser hvis det er andre årsaker

**2. Hvilke aktører i lokalsamfunnet har vært viktig å ha et godt samarbeid med for mottaksledelsen? (Det er mulig å krysse av på flere av alternativene)**

<input type="checkbox"/> lokal media	<input type="checkbox"/> barnevern
<input type="checkbox"/> naboer/nærmiljø	<input type="checkbox"/> barnehage-/skole
<input type="checkbox"/> lokalt næringsliv	<input type="checkbox"/> helse
<input type="checkbox"/> kommuneadministrasjonen	<input type="checkbox"/> brannvesen
<input type="checkbox"/> politisk nivå i kommunen	<input type="checkbox"/> lokalt foreningsliv
<input type="checkbox"/> politi	

**Asylmottak**

**7. FORHOLDET MELLOM MOTTAKET OG LOKALSAMFUNNET**

**1. I hvilken grad er det kontakt mellom beboere og lokalbefolkning?**

	ingen kontakt	noe kontakt	mye kontakt
Barn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ungdom	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Voksne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**2. På hvilke arenaer er det kontakt mellom beboere og lokalbefolkningen?  
(Det er mulig å krysse av på flere av alternativene  
Hvis du svarer ingen på alle kategorier i forrige spørsmål, gå videre til neste spørsmål)**

I kirken/lokal menighet

Gjennom idrettslag/frivillige organisasjoner/dugnadsarbeid

På kulturarrangementer

På kafeer, butikker, oppholdssteder ute

På biblioteket

På arbeidsplassen

På mottaket

**3. Har mottaket gjennomført tiltak for å skape kontakt mellom beboere og lokalbefolkningen?**

Vi har tatt kontakt med det lokale foreningslivet

Vi har arrangert ulike kulturarrangementer

Vi har deltatt på lokale kulturarrangementer

Vi har invitert lokalbefolkningen på besøk

Vi informerer jevnlig om beboere og aktiviteter til lokal media

Vi har arbeidet for at beboerne skal delta på det lokale arbeidsmarkedet

Annet

Venligst spesifiser annet

Takk for samarbeidet.

## Vedlegg III: Intervjuguider

### INTERVJUGUIDE ASYLMOTTAK

#### a. Bakgrunnsinformasjon om intervjuobjekt og mottaket

1. Hvor lenge har du arbeidet på mottaket?
2. Hva er ditt arbeid/hva går din stilling ut på?
3. Bor du på N-sted? Evt. Hvor lenge har du bodd der?
4. Informasjon om mottaket:
  - a. Størrelse, beboergruppe, beliggenhet, hvor lenge det har vært i drift
  - b. Intern organisering: antall ansatte, oppgavefordeling, lokal forankring blant de ansatte
5. Beskrivelse av stedet og hvilke rammebetingelser det legger for mottaket sitt arbeid:
  - a. fysiske rammebetingelser som avstand, transportmuligheter etc
  - b. eksisterende offentlige servicetilbud

#### b. Etablerings- og oppstartsfasen

1. Kan du beskrive hvordan dere/evt DRO arbeidet for å informere lokalbefolkningen i oppstarts- og etableringsfasen?
  - a. Hvilke aktører tok dere kontakt med i etablerings- og oppstartsfasen? (næringsliv, politi, naboer, frivillige organisasjoner) og hvordan foregikk denne kontakten?
2. Hvilke grep ble tatt for å skape aksept i lokalsamfunnet ved etablering, og hvor virkningsfulle var ulike grep?
  - a. Hvilke aktører tok hvilke grep?
  - b. Eksempler på tiltak som hadde en funksjon (hvordan?)
  - c. Eksempler på tiltak som var lite effektive (hvorfor?)
  - d. På hvilket tidspunkt i prosessen ble ulike grep gjort?
3. Hvordan jobbet dere for å få på plass samhandlingsrutiner med kommunen/ulike kommunale aktører i oppstartsfasen? (konkret beskrivelse).
4. Hva var UDI sin rolle i oppstarts- og etableringsfasen?
  - a. Var UDI sin tilstedeværelse i denne fasen tilstrekkelig? (informasjon)
  - b. Er det noe dere mener burde vært gjort på en annen måte?
5. Hvilke rolle spilte media i etablerings- og oppstartsfasen?

**Holdninger i oppstarts- og etableringsfasen**

1. Hva slags holdninger var det i på politisk-administrativt nivå i kommunen til etableringen av mottaket?
  - a. Hvordan vil dere si disse holdningene påvirket den videre prosessen?
  - b. Hvis negative holdninger: Hvordan forholdt mottaket seg til dette?
2. Hva slags holdninger var det i lokalsamfunnet generelt til etablering av mottaket?
  - a. Var det noen aktører som skilte seg ut positivt/negativt? (næringsliv, foreningsliv, naboer, nøkkelaktører, media)
  - b. Hvis ja ”negativt”: Ble det tatt noen spesifikke initiativ overfor disse?

**c. Forholdet mellom asylmottaket og kommunen/offentlige instanser**

1. Hva slags holdninger er det på politisk-administrativt nivå i kommunen til mottaket i dag, slik du oppfatter det?
2. Hvordan foregår samhandlingen og informasjonsutveksling mellom mottaket og kommunen?
  - a. Nøyaktig beskrivelse av hva slags møter de har, hvor ofte? (sektorspesifikt/tverrsektorielt, ansvarsnivå, koordinerende organ)
  - b. Uformell eller formell kommunikasjon? Da med hvem? Og hvem tar hovedsakelig initiativ?
  - c. Hva slags type informasjon gir dere kommunen slik at kommunen kan ivareta sitt arbeid ovenfor asylmottaket på best mulig måte?
  - d. Hva slags informasjon trenger dere fra kommunen?
3. Opplever dere at ansvarsforholdene i kommunen er klare?
4. Har det vært tatt grep som har vært spesielt viktig for å lette samhandlingen? Beskriv.
5. Finnes det noen utfordringer/barrierer for samhandling og informasjonsflyt? Beskriv
6. Hvordan fungerer samhandlingen med det lokale politiet – hvordan er denne organisert?
7. Hvordan fungerer samhandlingen med skolen?
8. Kan du beskrive mottakets samhandling med UDI? (hyppighet, formell/uformell). Hvilke typer temaer er det som hovedsakelig blir tatt opp? Når er det mest behov for kontakt?
9. Opplever kontakten som tilstrekkelig?

**d. Forholdet mellom lokalsamfunn – asylmottak (overordnet)**

1. Hvordan preger asylmottaket N-sted?
2. Hvordan har forholdet mellom mottaket og lokalsamfunnet utviklet seg over tid? Er det spesielle ting du kan peke på som kan forklare endringer enten i positiv eller negativ retning?
3. Har det vært konflikter eller uheldige hendelser som har blitt knyttet til mottaket?
  - a. Fikk de noen betydning for forholdet mellom mottaket/beboerne og lokalsamfunnet? Beskriv.
  - b. Ble det tatt noen grep for å unngå konflikt/skade? Beskriv (type, funksjon, initiativ)
  - c. Ble det samarbeidet med andre aktører? (hvem? Erfaring?)
  - d. Er det noe dere ser kunne blitt gjort bedre/annerledes i håndteringen?
4. Hvilke aktører i lokalmiljøet samarbeider mottaket primært med og hvordan fungerer samarbeidet?
5. Er det noen andre relevante aktører dere ikke har samarbeid med – i så fall hvorfor ikke?
6. Hva gjør mottaket av holdningsskapende arbeid lokalt? Erfaringer? Hvordan har holder mottaket seg orientert om lokale forholdet?

**e. Beboernes deltakelse på aktiviteter i nærmiljøet**

1. Opplever du at beboerne på mottaket er integrert i lokalsamfunnet? Hvorfor/hvorfor ikke?
2. Bruker beboerne nærmiljøet? Hvordan?
3. Når det er kontakt mellom beboere på mottaket og innbyggere på stedet, er det da i organisert form, eller skjer det også mer uformelt?
  - a. Uformelt: Hvilke møteplasser finnes i nærmiljøet der beboere og lokalbefolkning kan møtes?
  - b. Organisert aktivitet: Hva slags aktiviteter i nærmiljøet deltar beboerne på?
  - c. Er det hovedsakelig i) i regi av mottaket; ii) i regi av andre aktører, men spesielt tilrettelagt for mottaksbeboere, eller iii) deltar beboerne også i ”vanlige” aktiviteter i lokalsamfunnet som er rettet mot alle?
4. Hvilke type tilrettelegging for aktivitet for beboere gjør mottaket? Har dere en strategi for å stimulere beboerne til aktivitet?
5. Opplever dere at det å tilrettelegge for aktivitet er en av mottakets oppgaver, eller er det noe andre aktører primært burde ha ansvar for/beboerne selv bør ha ansvar for? (konkrete eks.)



6. Hva opplever dere som de viktigste utfordringene/barrierene for å få til
  - a. aktiviteter for beboere i samarbeid med lokale aktører
  - b. deltakelse av beboere på aktiviteter i lokalsamfunnet generelt
7. Er det ulikheter mellom ulike typer beboere mht deltakelse på aktiviteter (dublinere, alder, ventetid, kjønn, familiesituasjon ect)
8. Utskiftning av beboere/slitasje – hva tenker de om det? Er det en utfordring? Hva kan evt gjøres?

**f. Kontakten til foreningslivet**

1. Hvordan vil du beskrive det lokale foreningslivet (stort, mangfoldig, aktivt, lite, ikke-eksisterende, type forening, lokal forankring)?
2. Av de foreningene som enten rekruttere blant beboere eller driver egne aktiviteter rettet mot beboere, hvordan ble kontakt med de etablert?
3. Hva ble gjort videre for å få inkludert beboerne i aktiviteten til de ulike foreningene og hvilke utfordringer møtte dere i dette arbeidet? (Institusjonelle utfordringer mtp å ta i mot henvendelser fra frivillige organisasjoner).
4. Hvordan har dere organisert kontakten med foreningslivet (formell/ uformell, direkte/indirekte) og hvordan vil du si det fungerer? (konkret beskrivelse)
5. Er det noen aktiviteter som krever mer/mindre tilrettlegging/oppfølging av dere?
6. Hvilke aktiviteter/foreninger har mest direkte/måltrettet rekruttering av beboere?/ Hva slags type foreninger/aktiviteter er det lettest å inkludere beboere i?

**g. Beboernes medvirkning**

1. Hvordan fungerer samarbeidsrådet, og hvilken rolle har de i forhold til å utvikle planer og tiltak i forhold til kontakt med lokalsamfunnet for øvrig?
3. Bli beboerne på noen måter inkludert på samarbeidsarenaer mottaket har med lokalsamfunnet? (Nabomøter, møter med frivillige lag, ressursgrupper etc.)

**h. Lokalt næringsliv**

1. Har dere kontakt med lokalt næringsliv?

2. Beskriv hvordan kontakten med næringslivet fungerer/er organisert (formell/ uformell, direkte/indirekte)?
3. Deltar beboere på arbeidsmarkedet?
  - a. Hvordan/hvorfor ikke? Har det vært gjort forsøk?

**i. Media**

1. Hvordan er kontakten med lokal media?
2. Beskrivelse av mediestrategi: Har dere en strategi med tanke på samarbeid med media?
  - a. Hvordan håndteres evt. negative oppslag i media?
3. I hvilken grad skriver lokal media om mottaket og hva slags type saker skriver de? (vinkling)?
4. Hvordan opplever dere reaksjoner fra lokalsamfunnet på medieoppslag om mottaket?/Oppslag om negative hendelser ved andre mottak?

**j. naboer/velforeninger/lokale ildsjeler?**

1. Har mottaket kontakt med naboer og velforeninger? Hva er evt. gjort for å få til en kontakt/dialog, hvordan er det organisert og hvem tok/tar initiativ?
2. Hvilke type tilbakemeldinger/innspill har mottaket fått fra naboer? Hvordan håndteres disse?

## **INTERVJUGUIDE KOMMUNE**

### **A. OPPSTARTS- OG ETABLERINGSFASE FORHOLD DRO/UDI OG KOMMUNE**

1. Når fikk dere første gang informasjon om etablering av mottaket i bydelen/kommunen?
  - Fra hvem fikk dere informasjonen?
  - Var informasjonen tiltrekkelig (type og tidspunkt)
2. Hva slags kontakt var det mellom kommunen og driftsoperatør i forkant av etablering?
  - a. Betydning?
3. Følte kommunen seg hørt i prosessen med oppstart/etablering av DRO og UDI? Hva kunne evt. vært gjort annerledes?
4. I hvilken grad opplever dere at driftsoperatør har hatt forståelse av/kunnskap om stedet i etableringsprosessen?
5. Under oppstart, hvordan ble kontakten med mottaket organisert, og hvordan vil dere si det fungerte?
6. Hvordan fungerte kontakten med UDI i oppstartsfasen? Tilstrekkelig informasjon og kontakt?

### **B. OPPSTARTS- OG ETABLERINGSFASE: LOKALSAMFUNN OG KOMMUNENS ROLLE**

1. Hva slags holdninger var det på politisk-administrativt nivå til oppstarten av mottaket?
  - a. Hvordan vil dere si disse holdningene påvirket den videre prosessen?
2. Var det grep som ble tatt på politisk eller administrativt nivå som var viktige for å legge til rette for et godt forhold mellom asylmottak og lokalsamfunn?
  - a. Var det personer/aktører som var spesielt viktige i denne sammenhengen?
3. Hadde kommunen erfaringer med tidligere etableringer, og ble det gjort noe annerledes ved denne opprettelsen?
4. Hvilken rolle hadde kommunen med tanke på å informere lokalsamfunnet ved etablering av mottaket? (Konkretisering av tiltak/grep).
5. Var det kontakt mellom driftsoperatør og lokalsamfunnet på dette tidspunktet? Betydning=
6. Spilte UDI noen rolle overfor lokalsamfunnet i denne fasen? Evt: beskriv rollen.

### **C. DRIFTSFASE: FORHOLD MOTTAK OG KOMMUNE**

#### ***Kommunenes vurdering av egen tjenesteyting***

1. Hvordan vil kommunen vurdere sin egen tjenesteyting ovenfor beboerne på mottaket innenfor områdene: skole, helse og barnevern?
2. Har mottakets nærvær i kommunen ført til nye brukerbehov? Hvordan er disse dekket?
3. Er det sektorer der det er spesielt vanskelig å møte nye brukerbehov?
  - a. Hvorfor? Er noen av forklaringene av institusjonell karakter? Kunne noe vært gjort annerledes?
4. Opplever dere at tilskuddsordningene er dekkende/tilstrekkelige?

#### ***Forhold mottak-kommune***

1. Hvordan vurderer dere kommunens samarbeid med mottaket?
2. Er det noen områder/sektorer det fungerer bedre/dårligere enn andre, evt. hvorfor?
3. Hvordan er samarbeidet mellom mottaket og de ulike kommunale sektorene organisert? (må få svar fra hver etat)? (hyppighet på møter, type kontakt, betydning av uformell kommunikasjon, hvilke myndighetsnivå er representert)
4. Er det grep mottaket eller kommunen har gjort som har gjort samarbeidet lettere?
5. Er det noen utfordringer/barrierer for samarbeidet og informasjonsflyten mellom mottak og de ulike kommunale instanser?
6. Får de ulike instansene den nødvendige informasjonen til å drive optimalt i hverdagen?
  - a. Hvis ikke: Hva slags type informasjon mangler?
7. Er det klart for ulike instanser hvor de skal få nødvendig informasjon og hvordan ansvarsforholdene i mottaket er? (kontaktpersoner)

#### ***Organisering internt i kommunen***

8. Hvordan fungerer informasjonsflyten om forhold som angår mottaket mellom ulike sektorer i kommunen?
9. Finnes det noe organ/arena der de ulike delene av kommunens arbeid ovenfor mottaket kan koordineres (tverrsektorielt)? Er det behov for slike fora?/ Hvilke betydning har slike fora i forhold til enkeltmøter med hver sektor?

#### ***Kommunikasjon mellom kommunens etater og beboerne***

1. Hvordan fungerer kommunikasjonen mellom kommunens etater og beboerne på mottaket? Opplever dere at nødvendig informasjon blir forstått av beboerne?
2. Tolk: tilstrekkelig tilgang til tolk/utfordring å skaffe nok tolker? Hvordan løses utfordringen?

### **Generelt**

1. Har tilstedeværelsen av mottaket bidratt til å gi kommunen/bydelen økt kunnskap og kompetanse på arbeidet med flyktninger/innvandrere?
  - a. På hvilken måte? Har de mottaksansatte hatt en rolle her?
2. Hvilke rammebetingelser gir mottakets beliggenhet (spesifiser spørsmålet i forhold til hver case)?
3. Gjør kommunen et arbeid ovenfor mottaket/beboere og forholdet til lokalsamfunnet som strekker seg ut over å ivareta vertskommuneansvaret ovenfor brukerne?
  - a. Hvordan finansieres dette arbeidet?

### **UDI**

1. Hvordan fungerer samhandlingen mellom kommunen og UDI?
2. Har dere erfaringer med endringer i mottaket (utvidelse, nedskalering/nedleggelse, fra sentralisering til desentralisering)? Hvordan har da kontakten med UDI og DRO/mottak vært?

### **FORHOLD ASYLMOTTAK OG LOKALSAMFUNN**

1. Helt overordnet: hvordan vil dere karakterisere forholdet mellom mottaket, beboerne og lokalsamfunnet?
2. Hvordan har utviklingen vært siden oppstart? Til det bedre eller til det verre?
  - a. Hvis stor motstand/trøblete oppstart – hva vil dere peke som de viktigste grunnene til det? /Hvis liten motstand/trøbbel: Hva tror dere var årsaken til det?
3. Kjenner dere til uheldige enkeltepisodes/konflikter beboerne på mottaket har vært involvert i?
  - a. Hvordan har disse vært håndtert?
  - b. Hvilke konsekvenser har de fått?
4. I hvilken grad vil dere si at mottaket/beboerne klarer å utnytte mulighetene/tilbudene i lokalsamfunnet? Konkrete negative og positive eksempler
  - a. Hva tror dere er utfordringene og hva kunne evt. blitt gjort bedre?
5. Har asylmottaket hatt noen positive konsekvenser for bydelen/kommunen?

**Lokalmedias rolle:**

1. Hvordan vil du si dekningen av mottaket er i media? Hvilke betydning har lokal mediedekning hatt etter deres syn?
2. Har dere noen strategi i forhold til å håndtere oppslag i media? Oppfatter dere mediehåndtering som et område dere har noe ansvar for?

**AVSLUTNING**

Er det mulig å peke på noen positive faktorer som bidrar til et godt forhold mellom mottak og lokalsamfunn?

**VED EKSTRA TID:**

Spiller UDI en rolle i arbeidet for å få et godt forhold mellom asylmottaket og lokalsamfunnet? Evt. hva slags rolle spiller de?

**Til de som har mer enn et mottak:**

(Dersom det institusjonelle likt – hvorfor fungerer det evt. forskjellig)

1. Hvordan fungerer samhandlingen med de ulike mottakene? Samme struktur på måten dere har kontakt med de ulike mottakene på?
2. Er det ulikheter i hvordan samhandlingen med de forskjellige mottakene fungerer?
  - a) Hvis så: hvorfor, hvordan fungerer det i forhold?
3. Er det noen spesielle utfordringer/fordeler ved å ha mer enn et mottak i kommunen?

## INTERVJUGUIDE FRIVILLIGE ORGANISASJONER

### Bakgrunnsinfo:

- 1) Type organisasjon?
- 2) Rollen til personen som intervjues i organisasjonen og i forhold til aktivitet på mottaket? Hvor lenge har N-person vært med?
- 3) Hvilke typer aktiviteter har dere i lokalsamfunnet?
- 4) Hvilke typer aktiviteter har dere som er relatert til mottaket. Er aktivitetene primært av typen:
  - a. Aktiviteter direkte rettet mot beboerne?
  - b. Aktiviteter i lokalsamfunnet generelt der beboere på mottak også deltar?
- 5) Er aktivitetene av jevnlig karakter (i uken/måned), eller mer av typen engangseventer?
- 6) Hvor mange mottaksbeboere er engasjert i aktivitetene? Hvor mange fra lokalsamfunnet ellers?
- 7) Hvordan finansieres evt. kostnader for beboerne på mottaket/kostnader ved aktiviteten?
- 8) Hvorfor valgte dere å drive aktivitet i forhold til beboere på mottaket?

### Organisering av aktiviteter og samarbeid med mottaket:

#### Oppstart:

- 1) Hvordan ble det etablert kontakt med mottaket?
  - a. Hvem tok initiativ til kontakt? Hvordan ble kontakten fulgt opp?,
- 2) Hvilke sentrale utfordringer opplevde dere når dere skulle starte opp aktivitet?
  - a. Hvordan ble disse evt. løst? (ulike aktørers rolle)
- 3) Fikk dere noen bistand fra andre aktører til å komme i gang (kommunen, UDI, andre ledd i egen organisasjon etc.) I så fall hvilken?
- 4) Ble beboere på noen måte inkludert i utviklingen av aktiviteten?
  - a. På hvilken måte?
  - b. Hvordan fungerte det?

- 5) Er det noe dere i etterkant ser kunne vært gjort annerledes av enten dere, mottaket eller andre i oppstarten?

**Generell drift:**

- 1) Hvordan organiseres kontakten med mottaket?
- 2) Opplever dere å få den informasjonen dere trenger for å gjennomføre aktiviteten? Hvilken type informasjon er dette/hva savner dere evt?
- 3) Hvilken type bistand får dere fra mottaket for å gjennomføre aktiviteten?
  - a. Er denne tilstrekkelig? Hva skulle dere evt. ønsket å få bistand på?
- 4) Hvordan organiserer dere internt i forhold til kontakt med mottaket og beboerne?
- 5) Hvordan rekrutterer dere beboere til aktivitetene?
  - a. Hvordan er responsen?
- 6) Hvis spesielt tilrettelagte aktiviteter for beboere, hvordan rekrutterer dere frivillige i lokalsamfunnet?
  - a. Hvordan er responsen?
- 7) Er beboerne på noen måte inkludert i driften av aktiviteten?
- 8) Hvilke utfordringer opplever dere i forhold til å drive aktivitetene og hvordan løser dere disse? (språk, transport, lokalisering av aktivitet, frivillig kapasitet i egen organisasjon etc.)
  - a. Opplever dere særskilte utfordringer i forhold til ulike typer beboere?
    - a. Er beboerne en ressurs for organisasjonen på noen måte?
    - b. Har dere opplevd negative holdninger internt i egen organisasjon eller fra lokalsamfunnet generelt i forhold til i drive aktivitet for eller med beboere på mottaket?

**Oppfatning av forholdet mellom asylmottak og lokalsamfunn:**

- 1) Hvordan oppfatter du forholdet mellom asylmottak og lokalsamfunnet generelt? Merkes det?
  - a. Hva ser du som de største hindrene for et godt forhold?
  - b. Hva bidrar til å skape et godt forhold?
- 2) Er det noe du ser kunne blitt gjort for å skape et bedre forhold mellom beboere på mottaket og innbyggere i lokalsamfunnet?



- a. Hvor hviler evt dette ansvaret etter din oppfatning/hvor burde initiativet her ligget?
- 3) På hvilken måte vil dere si at mottaket/beboerne klarer å utnytte mulighetene/tilbudene i lokalsamfunnet? Konkrete negative og positive eksempler
  - a. Hva tror dere er utfordringene og hva kunne evt. blitt gjort bedre?
- 4) Lokalmedias rolle – hvordan opplever dere den i forhold til påvirke oppfatningen om asylmottaket og beboerne?

## INTERVJUGUIDE MEDIA

### Om medias rolle og forhold til mottaket

- 1) Hvordan er vil du si dekningen av asylmottak generelt er i avisa/hva slags type oppslag (hyppig sak, lite, mye negativ fokus)?
- 2) Hvilken politikk har dere på dekking av negative enkelthendelser?
- 3) Hvordan vil du karakterisere kontakten med mottaket?
  - a. Vil du si de er aktive i forhold til å få på positive saker?
- 4) Hvordan opplever dere mottakets håndtering av media, særlig med tanke på negative enkeltepisoder?
  - a. Noen anbefalinger?
- 5) Hvordan opplever dere kommunens håndtering av asylmottaksaker i media?
- 6) Hvordan opplever dere å få informasjon fra UDI, hvis relevant?
- 7) Opplever dere reaksjoner fra lokalbefolkningen på saker om asylmottak?
  - a. Hvilke type saker er det spesielt som skaper reaksjoner?
  - b. Er asylmottak er et tema i leserbrevspaltene? Beskriv.

### Oppstarten

- 1) Hvordan vil du si dekningen av oppstarten av mottaket var i media?
- 2) Hvilke aktører i lokalsamfunnet var aktive i debatten?
  - a. Var det noen aktører som skilte seg ut positivt/negativt? (næringsliv, foreningsliv, naboer, nøkkelaktører, media)
  - b. Hvilke typer argumenter ble brukt for/mot mottaket av hvem?
- 3) Hvordan opplevde dere informasjonstilgangen og håndteringen fra:
  - i. UDI
  - ii. DRO/mottaket
  - iii. kommunen
- 4) Hvordan vil du karakterisere arbeidet DRO/mottak, kommunen og UDI gjorde med å informere lokalsamfunnet i forhold til oppstarten generelt?
- 5) Hva kunne vært gjort annerledes?

**Oppfattning av forholdet mellom asylmottak og lokalsamfunn:**

- 5) Hvordan oppfatter du forholdet mellom asylmottak og lokalsamfunnet generelt nå? Merkes det at det er et asylmottak på stedet?
- 6) Hvordan vil du si forholdet har utviklet seg siden oppstarten? Kan du peke på noen faktorer som kan forklare evt. endringer?
- 7) På hvilken måte vil dere si at mottaket/beboerne klarer å utnytte mulighetene/tilbudene i lokalsamfunnet? Konkrete negative og positive eksempler
  - a. Hva tror dere er utfordringene og hva kunne evt. blitt gjort bedre?
- 8) Hva slags holdninger vil du si det var på politisk nivå i kommunen til oppstarten av mottaket?
  - a. Hvordan vil du si disse holdningene påvirket den videre prosessen?
  - b. Hvordan oppfatter du kommunens og det politiske miljøets holdninger til mottaket nå?
- 9) Hva er de største utfordringene/barrierene for et godt forhold mellom mottak/lokalsamfunn?
- 10) Er det noe du ser kunne blitt gjort for å skape et bedre forhold mellom mottaket/lokalsamfunn og beboere på mottaket/innbyggere i lokalsamfunnet? Hvor hviler evt dette ansvaret etter din oppfatning/hvor burde initiativet her ligget?

## INTERVJUGUIDE NØKKELPERSONER/NABOER

### Info om informanter

- 1) Rolle i lokalsamfunnet
- 2) Rolle/kontakt med mottaket

### Informasjon om stedet

- 1) Beskrivelse av stedet:
  - a. fysiske aspekt som avstand, transportmuligheter etc
  - b. eksisterende offentlige servicetilbud, aktivitets og kulturtilbud, foreningsliv og næringsliv
- 2) Hvordan preger asylmottaket N-sted?
  - a. Hvilken betydning har lokaliseringen av mottaket?
- 3) Hvilke møteplasser/arenaer for kontakt finnes på stedet?
  - a. Savn?

### Oppstarten og håndteringen av den

- 6) Hva slags holdninger var det i lokalsamfunnet generelt til etablering av mottaket?
  - a. Var det noen aktører som skilte seg ut positivt/negativt? (næringsliv, foreningsliv, naboer, nøkkelaktører, media)
  - b. Hvilke typer argumenter ble brukt for/mot mottaket?
  - c. Ble det, som dere kjenner til, tatt noen positive initiativ fra lokalsamfunnet i oppstartsfasen?
- 7) Hvordan ble dere informert om at det skulle etableres et asylmottak?
- 8) Hvordan opplevde dere informasjonstilgangen og håndteringen fra:
  - iv. UDI
  - v. DRO/mottaket
  - vi. kommunen
- 9) Opplevde dere at lokalsamfunnet ble hørt i prosessen med etablering?
  - a. Evt. av hvem?
- 10) Kan dere peke på noen tiltak dere mener var spesielt nyttige i forhold til å dempe/unngå konflikt ved oppstart? (initiativtakere)
- 11) Hva kunne evt. vært gjort bedre?
- 12) Hva slags holdninger vil du si det var på politisk nivå i kommunen til oppstarten av mottaket?

- a. Hvordan vil du si disse holdningene påvirket den videre prosessen?
  - b. Hvordan oppfatter du kommunens og det politiske miljøets holdninger til mottaket nå?
- 13) Hvordan vil du si dekningen av oppstarten av mottaket var i media?
- a. Hvilken betydning tror dere denne dekningen hadde på holdninger i lokalsamfunnet?
  - b. Hvordan opplevde dere DRO/mottak/UDI/kommunen håndterte media?

### **Forholdet mellom asylmottak og lokalsamfunn generelt**

- 1) Hvordan oppfatter du forholdet mellom asylmottak og lokalsamfunnet generelt nå?
- 2) Opplever du at beboerne på mottaket er integrert i lokalsamfunnet? Hvorfor/hvorfor ikke?
- 3) På hvilke måter vil dere si asylmottaket bidrar positivt/negativt i lokalsamfunnet?
- 4) Hvordan vil du si forholdet har utviklet seg siden oppstarten? Kan du peke på noen faktorer som kan forklare evt. endringer?
- 5) På hvilken måte vil dere si at mottaket/beboerne klarer å utnytte mulighetene/tilbudene i lokalsamfunnet? Konkrete negative og positive eksempler
  - a. Hva tror dere er utfordringene og hva kunne evt. blitt gjort bedre?
- 6) Hvordan opplever dere mottaket fungerer i forhold til tilrettelegging?
- 7) Opplever dere at mottaket og de ansatte der har en god forståelse for lokalsamfunnet? (beskriv, betydning)
- 8) Kjenner dere til konflikter/negative episoder beboerne på mottaket har vært involvert i?
  - a. Hvilke konsekvenser har de fått for oppfatningen av mottaket i lokalsamfunnet?
  - b. Hvordan har disse vært håndtert?
- 9) Skriver lokalavisa ofte om saker knyttet til mottaket/ mottakene i kommunen?
  - a. Hvilken type oppslag vil du si disse primært er? (tar opp negative hendelser/ kritikk/ gladsaker?)

- 10) Er det noe dere generelt ser kunne blitt gjort for å skape et bedre forhold mellom beboere på mottaket og innbyggere i lokalsamfunnet?
- b. Hvor hviler evt dette ansvaret etter deres oppfatning/hvor burde initiativet her ligget?
- 11) Hvilke utfordringer/barrierer for et godt forhold finnes?
- a. Utskiftning av beboere/slitasje – hva tenker de om det? Er det en utfordring? Hva kan evt gjøres?

## Fou informasjon

Tittel	Asylmottak og lokalsamfunn
Prosjektnr	1652
Oppdragets tittel	Asylmottak og lokalsamfunn
Prosjektleder	Knut Hidle
Forfattere	Kari Anne K. Drangland, Winfried Ellingsen, Knut Hidle og Marry-Anne Karlsen
Oppdragsgiver	Utlendingsdirektoratet
Rapport type	FoU
Rapport nr	01/2010
ISSN-nummer	978-82-7602-133-2
Tilgjengelighet til rapporten	Åpen

Emneord: Asylmottak, lokalsamfunn, sted, kompetanse, samhandling.

Agderforskning AS

Kristiansand:  
Gimlemoen 19  
4630 Kristiansand, Norway

Arendal:  
Langbryggen 17  
4841 Arendal

Tel: +47 480 10 520  
Fax: +47 38 14 22 01

Epost: [post@agderforskning.no](mailto:post@agderforskning.no)

<http://www.agderforskning.no>

Bankgiro/ Banking account:  
3023.07.08521



**Agderforskning**