

RAPPORT FRA PROSJEKTET

# Besøk i mottak

JUNI 2000

# INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>3</b>
<b>2. PROSJEKTETS MÅLSETTING OG MÅLGRUPPE.....</b>	<b>3</b>
Hovedmålsetting.....	3
Delmål .....	3
Målgruppe .....	4
<b>3. ORGANISERING.....</b>	<b>4</b>
<b>4. BESKRIVELSE AV PROSJEKTETS AKTIVITET .....</b>	<b>4</b>
Tiltak som har inngått i prosjektet.....	4
Innholdet i informasjonen .....	5
Tilbakemelding fra målgruppen .....	5
Samarbeid med mottaksansatte.....	6
Oppfølging i etterkant av mottaksbesøk.....	6
Økning i antall henvendelser til NOAS' sekretariat som følge av prosjektet.....	7
<b>5. HVORDAN GI RELEVANT INFORMASJON.....</b>	<b>7</b>
Livssituasjon .....	7
Landkunnskap.....	8
Søknadsprosess.....	8
<b>6. FORHOLD SOM HAR PREGET MOTTAKSSYSTEMET I 1999-2000 .....</b>	<b>9</b>
Ventetid og økt utnyttelse .....	9
<b>7. INFORMASJONSTILBUDET I MOTTAK - MÅL OG VIRKELIGHET.....</b>	<b>10</b>
Ulikt tilbud.....	10
UDIs retningslinjer for informasjon .....	11
Kompetanse og tilgjengelighet.....	11
Sektormodell .....	11
Generell informasjon og spesielle behov - utilstrekkelig veiledning.....	12
Manglende informasjon som grunnlag for konflikter.....	12
Eksempel på konflikt.....	13
NOAS' rolle.....	14
<b>8. ERFARINGSFORMIDLING .....</b>	<b>14</b>
<b>9. KONKLUSJONER .....</b>	<b>14</b>
<b>10. ANBEFALINGER.....</b>	<b>15</b>
<b>11. VEDLEGG .....</b>	<b>16</b>
Besøkte mottak .....	16

## 1. INNLEDNING

Våren 1999 var preget av en økning i antall beboere i mottak som kan sammenlignes med situasjonen som oppstod i forbindelse med krigen i Bosnia i 1993-94. Antallet som bodde i asylmottak var i løpet av sommeren og høsten 1999 oppe i over 14 000, fordelt på 130 mottak.

Utgangspunktet for prosjektet var diskusjoner i en kontaktgruppe som ble opprettet våren 1999 i forbindelse med Kosovo-krisen. Kontaktgruppen bestod av representanter fra Justisdepartementet, Kommunaldepartementet, Norges Røde Kors, Flyktningerådet, Norsk Folkehjelp, Redd Barna og NOAS. NOAS ble her oppfordret til å bidra med sin kompetanse i arbeidet med mottak av kosovo-albanske flyktninger.

Ettersom NOAS anså det som viktig å følge opp også de "ordinære" asylsøkerne, blant annet for å unngå en opplevelse av B-status blant disse, ble prosjektet rettet mot alle beboere i mottak

Initiativet bak prosjektet var fra NOAS sin side basert på en hypotese om at beboere i asylmottak, altså asylsøkere, er for dårlig informert om asylprosedyre, plikter og rettigheter knyttet til behandling av asylsøknad. Utilstrekkelig forståelse for betingelsene for behandling av en asylsøknad kan eventuelt svekke rettssikkerheten og skape frustrasjon og usikkerhet for den enkelte asylsøker.

Informasjonsprosjektet har gitt NOAS en unik mulighet til å besøke et stort antall mottak over hele landet. Gjennom vår kontakt med asylsøkere og ansatte har vi gjort mange erfaringer om hva det innebærer å bo og arbeide i asylmottak. Prosjektet har gjort oss i stand til å lære mye av asylsøkerne om deres livssituasjon. Vi har møtt mange engasjerte, kreative og kunnskapsrike ansatte som bidrar til å skape en meningsfull tilværelse for beboerne. I løpet av prosjektperioden har vi erfart at informasjon er en svært viktig del av mottaksdriften. Rapporten dreier seg primært om informasjonsbehov og informasjonsformidling i forhold til asylsøknad, men vi tror at våre erfaringer kan ha overføringsverdi til andre sider ved informasjonsarbeid rettet mot asylsøkere.

## 2. PROSJEKTETS MÅLSETTING OG MÅLGRUPPE

### **Hovedmålsetting**

Øke asylsøkeres forståelse for asylprosedyre, juridiske og velferdsmessige rettigheter og plikter. Dette skal oppnås gjennom ved tilrettelagt informasjon til beboere i asylmottak.

### **Delmål**

- Styrke rettssikkerheten for asylsøkere
- Øke kontaktflate for beboere og ansatte.
- Bidra til bedret psykologisk og sosial mestring for den enkelte beboer.
- Redusere frustrasjons- og konfliktnivået i asylmottak.
- Øke kunnskap om situasjonen for beboere og ansatte i mottak.

- Formidle erfaring.
- Forberede integrering

### Målgruppe

Beboere i alle asylmottak i Norge. Flyktninger fra Kosovo med midlertidig beskyttelse og øvrige asylsøkere.

### 3. ORGANISERING

Prosjektets tittel: "Tiltak for flyktninger fra Kosovo – tiltak rettet mot mottak".

Prosjektansvarlig: Norsk Organisasjon for Asylsøkere, v/Generalsekretær Bjarthe Vandvik

Prosjektleder: Morten Tjessem

Prosjektmedarbeidere: Janne Askolt, Knut Eggen, Janne Raanes,

Adresse: NOAS, P.b. 8893, 0028 OSLO  
Tlf: 22365660 Faks: 22365661

Tidsramme for gjennomføringen av prosjektet: Fra: 10.05.99. Til: 31.03.00.  
(Opprinnelig tidsramme var 10.05.99 – 31.12.99. Prosjektet ble etter søknad til UDI forlenget med 3 måneder.)

Prosjektet var i sin helhet finansiert av Utlendingsdirektoratet. Statsbudsjettet 1999, kap. 520 post 21 spesielle driftsutgifter, statlige mottak, tilleggsbevilgning. Budsjett kr. 1 680.000.

Prosjektet har hatt kontor ved NOAS' sekretariat i Oslo.

### 4. BESKRIVELSE AV PROSJEKTETS AKTIVITET

#### Tiltak som har inngått i prosjektet

Prosjektet har besøkt 78 forskjellige mottak i alle deler av landet. Et mottaksbesøk har hatt en varighet på en eller to dager og bestått av separate informasjonsmøter for de forskjellige språk-/land gruppene samt individuelle samtaler og rådgivning. Vi har også hatt samtaler med ansatte for å utveksle erfaringer og informere om aktuelle emner. Ved behov har prosjektet fulgt opp saker i etterkant av besøk. Enkelte mottak har vi besøkt flere ganger (se oversikt i vedlegg s.16)

Antall mottak:	<u>78</u>
" møter	<u>338</u>
" personer på møtene	<u>3429</u>
" individuelle samtaler	<u>850</u>
" oppfølgingssaker	<u>417</u>

## **Innholdet i informasjonen**

Hovedfokus i informasjonsmøtene og den individuelle veiledningen er å bidra til at rettssikkerheten ivaretas ved at asylsøkerne forstår hvordan asylsøknaden kan bli belyst i tilstrekkelig grad. Vi har forsøkt å gjøre informasjonen mest mulig tilrettelagt i forhold til hvor langt i søknadsprosessen tilhørerne er kommet. De viktigste tema som har blitt tatt opp i våre møter er:

- Politiintervjuet og betydningen av at søkeren er trygg på innholdet, og har hatt gjennomgang av dette med sin advokat. Mulighet for å gi nye aktuelle tilleggsopplysninger så lenge saken er under behandling.
- Behandlingsprosedyre
- Kriterier for innvilgelse av søknader
- Advokatens rolle og funksjon
- Gjennomsnittlig behandlingstid for asylsøknaden.
- Klageadgang
- Regler og prosedyre for søknader om familiegjenforening
- NOAS' rolle og funksjon

Samtalene vi har hatt med beboere på mottak har også omhandlet spørsmål om:

- Forholdene på mottaket
- Helsetjenester og refusjonsordninger
- Norske myndigheters asylpolitikk
- Situasjonen i asylsøkernes hjemland

## **Tilbakemelding fra målgruppen**

Beboere har gitt uttrykk for at våre besøk har bidratt til en øket forståelse og trygghet fordi vi har evnet å gi adekvate svar på de mange spørsmål og problemstillinger de har presentert. Ansatte har gitt oss tilbakemeldinger om at vi har bidratt til å redusere frustrasjons- og konfliktnivået blant beboere.

Et eksempel på dette er da prosjektet bidro med informasjon om Utlendingsdirektoratets endring av retningslinjene for behandling av søknad om midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere. I løpet av de første par månedene etter endringen i juli -99 var det mange som ble henvist til å sende søknad til UDI (Ventetiden for denne behandlingen var flere måneder). Dette til tross for at det i henhold til nye rutiner var politiet som skulle utstede arbeidstillatelsen uten å sende saken til UDI. I denne forbindelse tok det en del tid før både ansatte ved mottak og politikamre var kjent med de nye rutinene. Prosessen med å få tildelt skattekort ble i tillegg problematisk fordi mange ligningskontorer krevde at man var registrert i folkeregisteret. Mange asylsøkere som hadde problemer med å få arbeidstillatelse og skattekort trodde det lå personlige årsaker til grunn. Vi har sett at dette er en normal reaksjon fordi asylsøkere ikke alltid kan skille mellom hva som er regelstyrt og hva som er basert på skjønn.

Ved en del mottak har vi erfart at det er så vidt mye frustrasjon at det ikke er mulig med en konstruktiv dialog og utveksling av informasjon. Islike tilfeller har vi likevel hatt inntrykk av at det at noen utenfra kommer til mottaket og lytter til deres frustrasjoner i seg selv kan ha en "stressdempende" effekt. NOAS' uavhengighet i forhold til forvaltningen har vært en konstruktiv faktor i vår evne til å kommunisere med asylsøkere. Dette gjelder også når vår informasjon er den samme som den de får fra mottaksansatte og utlendingsforvaltning.

### **Samarbeid med mottaksansatte**

Prosjektet har vurdert ansatte som en viktig ressurs og samarbeidspartner. Vi har vært opptatt av ikke å være en belastning for de ansatte under våre besøk, og forsøkt å være en ressurs både for beboere og ansatte. Vi har lært mye om dagliglivet gjennom samtaler med de ansatte.

Prosjektet har hatt nytte av samarbeid med ansatte i forbindelse med forberedelse av mottaksbesøk. Ansatte har gitt oss informasjon om spesielle behov for informasjon blant beboere.

Prosjektet har erfart at ansatte ved mottak har hatt varierende grad av kjennskap til NOAS' rolle og aktivitet. Mange har nok hatt en avventende holdning til oss og kanskje vært usikre på om vårt formål var å kontrollere mottaket eller bygge opp under konflikter mellom ansatte og beboere. Vi har hatt inntrykk av at skepsis har forsvunnet når de har sett og forstått vår hensikt og rolle. Vi har erfart at en del mottak med mye konflikter i utgangspunktet har vært mindre imøtekommende overfor oss enn ved de mottakene hvor samarbeidet er bedre. Likeledes har vi sett at de mottak som har et velfungerende informasjonsopplegg har vært mer åpne for vårt bidrag enn der hvor det er mangler rutiner for dette. NOAS' sekretariat har registrert en betraktelig økning i antall henvendelser fra ansatte i mottak i prosjektperioden. Vi mottar daglig 4-5 henvendelser om ulike typer spørsmål fra ansatte i mottak.

### **Oppfølging i etterkant av mottaksbesøk**

Mange av de henvendelser og spørsmål vi har fått ved mottaksbesøk har vi fulgt opp fra kontoret. Oppfølging har bestått i ulike former for assistanse:

- Kontakte advokat på vegne av deres klienter for å be om avtale for gjennomgåelse av asylintervju. (Prosjektet har etter en undersøkelse kommet frem til at hele 40 % av asylsøkerne ikke hadde gjennomgått asylintervjuet med sin advokat.)
- Utarbeide tillegg til klage i de tilfeller hvor vi finner etter å ha gjennomgått saken, at advokatens klage mangler viktige momenter til opplysning av søknadsgrunnlag.
- Innhente landinformasjon der hvor det har vært nødvendig for å bidra til opplysning av asylsaker.
- Undersøke årsaker til lang ventetid på søknad om asyl og familiegjenforening og purre saker som har hatt uforholdsmessig lang behandlingstid, enten hos politi, direktorat eller departement.

## **Økning i antall henvendelser til NOAS' sekretariat som følge av prosjektet**

NOAS har fått en betraktelig økning i antall henvendelser som et resultat av at flere asylsøkere har blitt kjent med vår virksomhet. Vi får daglig 5-10 henvendelser fra asylsøkere i enkeltsaker. Det kan dreie seg om purring på lang ventetid, veiledning når det gjelder advokatbistand, event. lage tillegg til klage, vilkår for familiegjenforening etc. NOAS har fått mange henvendelser fra mottak hvor vi allerede har vært om å komme tilbake etter noen måneder, for videre oppfølging. Dette kan gjelde endringer i praksis spesielt for kurdere fra Irak, samt orientere kosovoalbanere om regjeringens politikk i forbindelse med deres midlertidige oppholdstillatelse.

## **5. HVORDAN GI RELEVANT LANDINFORMASJON**

For å kunne gi god og relevant informasjon er det avgjørende at formidleren har god kunnskap om asylsøkerens bakgrunn og livssituasjon. NOAS har gjennom mange års arbeid med asylsøkere opparbeidet god kunnskap om hvordan man kan gi informasjon på en tilfredsstillende måte. Da denne delen av NOAS' arbeid gjennom prosjektet ble intensivert var det nødvendig å være enda mer bevisst på informasjonsarbeidet.

Det er meget viktig å kontekstualisere både informasjonen som gis og måten den blir gitt på. Det vil si at målgruppene må vurderes i forhold til

1. deres individuelle livssituasjon
2. hvilke land de kommer fra
3. hvor langt de er kommet i søknadsprosessen

### **Livssituasjon**

Asylsøkeres generelle livssituasjon må taes med i betraktning når en avholder informasjonsmøter. Det er mange faktorer som spiller inn på deres livssituasjon: Ikke minst viktig er anerkjennelsen av at mennesker med til dels svært store psykiske problemer bor på mottak rundt i Norge. Tortur, fengsling, forfølgelse over år, flukt og tap av familier og venner fører til posttraumatisk stress. Det er ingenting som tyder på at dette bedres i vesentlig grad gjennom opphold i norske asylmottak, snarere vil det motsatte ofte være tilfelle. Det kan være mange årsaker til dette; usikkerhet omkring egen fremtid, mangel på norske språkkunnskaper og følgelig muligheten til å kommunisere med norske instanser, liten eller ingen anledning til arbeid eller andre meningsfulle gjøremål i hverdagen. Dette er noen av mange faktorer som kan påvirke oppholdet i et asylmottak i negativ retning. Personer med til dels store psykiske problemer, endog også psykoser, er også bosatt i mottak, noe som naturligvis i større eller mindre grad preger samhandlingen.

På et relativt tidlig tidspunkt fant NOAS det hensiktsmessig å dele hvert møte inn etter landgrupper. Dette syntes hensiktsmessig i forhold til å unngå møter der fire-fem ulike tolker snakker på en gang. Informasjonen som gis er noen ganger av så vidt ulik karakter at dette kan være egnet til å skape konflikter mellom forskjellige grupper. Dette fordi asylsøkere selv oppfatter seg som like verdige for beskyttelse og myndighetenes ulike vurderinger av forskjellige land kan derfor oppfattes som urettferdig.

Noen ganger er det mest hensiktsmessig at ansatte ved mottaket ikke er tilstede under møtene. Dette fortrinnsvis i de tilfeller der det er konflikter mellom mottaksansatte og beboere. I slike situasjoner kan det være nyttig at beboerne uforstyrret får anledning til å presentere sin versjon av konflikten. Det samme gjelder for øvrig for de ansatte selv.

Det kan være vanskelig å bo i et asylmottak over lang tid. Venting og usikker fremtid representerer en stor belastning for asylsøkerne. Den enkeltes psykiske press øker det potensielle konfliktklimaet på mange mottak. Dette er forhold som må tas hensyn til ved formidling av informasjon. Mange av spørsmålene vi får fra asylsøkere omhandler ventetid, frustrasjon over hvor vanskelig det er å få tak i advokat i denne lange ventetiden, konflikter som oppstår fordi folk er slitne av å bo så trangt sammen med ukjente mennesker osv. Når vi skal informere om hvordan systemet fungerer overfor mennesker som opplever at systemet *ikke* fungerer, må man ta seg tid til å lytte og ta problemene på alvor. I motsatt fall vil informasjonen om systemet verken nå frem eller føre til bedret systemforståelse.

## Landkunnskap

For å kunne gi relevant informasjon til hver enkelt asylsøker er det avgjørende å ha god landkunnskap om de ulike områdene. Det er to viktige grunner til dette.

1. Ulike landgrupper trenger ulik informasjon fordi de behandles ulikt i forvaltningen. Dette henger sammen med norske myndigheters vurdering av de ulike landområdene og situasjonen for etniske grupperinger, politiske organisasjoner, samt asylsøkernes livsvilkår her til en hver tid. Kosovoalbanere med kollektiv, midlertidig beskyttelse trenger annen informasjon enn asylsøkere fra Sri Lanka fordi forvaltningen anser situasjonen totalt forskjellig i de to ulike landene. Myndighetenes vurdering av situasjonen forandres i takt med utviklingen i de flyktningeproduserende land, og det er derfor viktig at NOAS er grundig oppdatert på denne utviklingen.
2. Mennesker som mottar informasjon vil prøve å danne seg et bilde av hvilke motiver og bakgrunnskunnskaper informantene har. I den forbindelse er det helt naturlig at vi tidlig i våre møter med asylsøkere observeres med en viss tilbakeholdenhet og skepsis. Herunder følger naturlig at informasjon gitt av forvaltningen vurderes i lys av asylsøkernes syn på norsk forvaltning. Det vil være rimelig å anta at asylsøkerne tolker informasjonen i forhold til at forvaltningen er avgjørelsesmyndighet. Summen av all informasjon asylsøkere får fra ulike hold kan enkelte ganger være motstridende. Det er derfor svært viktig å skape et tillitsforhold mellom informasjonsgiver og -mottaker for at informasjonen skal nå frem. NOAS innleder derfor alltid med å fortelle at vi er asylsøkernes egen uavhengige interesseorganisasjon, hvordan vi arbeider og hvordan vi eller andre instanser kan være behjelpelige. Ved i tillegg å vise at vi er oppdatert på situasjonen for deres land, mener vi å danne et godt grunnlag for informasjonsoverføring. Dette vil bidra til at asylsøkerne i større grad kan ta ansvar for sin egen asylsøknad, som igjen vil bidra til å heve rettssikkerheten.

## Søknadsprosess

For at man skal kunne motta kunnskap, må denne ha relevans til egen situasjon. Hvor lenge en person har vært i Norge, og hvor langt vedkommende er kommet i asylsøkerprosessen,

betingelser hva slags informasjon som kan og bør gis. For at en asylsøker skal kunne handle best mulig ut fra egen situasjon, er det svært viktig å få god informasjon tidlig i prosessen. På den annen side er det viktig å huske på at *muligheten* for inntak av informasjon i dette stadiet er begrenset. Det er henimot umulig for en asylsøker å absorbere all relevant informasjon på en gang, og det er således påkrevet at informasjon prioriteres ut i forhold til hva som til enhver tid er relevant. Dette innebærer at det umiddelbart etter ankomst vil være viktig å berøre retten til advokat og politiintervjuet som forhåpentlig er nært forestående. I tillegg har det i 1999 vært viktig å forberede asylsøkerne på ekstraordinær lang ventetid, og redegjøre for årsakene til dette. Etter hvert som asylsøkernes situasjon stabiliseres noe, og noe generell kunnskap om vårt land er ervervet, er det lettere å beskrive hvorledes norsk forvaltning fungerer, og derfra overbringe informasjon om klageadgang, familiegjenforening og bosetting. NOAS' erfaring tilsier at informasjon må gis flere ganger, og være relevant i forhold til hvilket stadium i prosessen den enkelte asylsøker befinner seg.

Prosjektet har påpekt noen viktige faktorer som virker inn på informasjonen som blir gitt og hvordan den blir gitt. For ytterligere å kunne kontekstualisere, er det viktig at vi åpner for en dialog gjennom hele møtet. Man må hele tiden kunne ta imot signaler fra asylsøkerne om de forstår og informasjonen. På samme måte har også vår metode, og vår informasjon endret seg gjennom prosjektperioden. Vi har prøvd ut og evaluert hva slags informasjon det er mest behov for, og tilpasset denne etter hva som til enhver tid har vært mest hensiktsmessig.

Det er vårt klare inntrykk at nettopp ved å åpne for en slik dialog, ved å ta asylsøkerne og deres problemer på alvor, blir vi også møtt med tillit, noe som styrker betydningen av vårt budskap. Vår mangeårige erfaring med asylsøkerspørsmål gir oss dessuten et godt grunnlag i så måte.

## **6. FORHOLD SOM HAR PREGET MOTTAKSSYSTEMET I 1999-2000**

### **Ventetid og økt utnyttelse**

Ventetiden har økt i samtlige faser av søknadsprosessen. Store grupper har ventet opptil 6 måneder på politiintervju. Gjennomsnittlig behandlingstid i UDI var i 1999 på 7 måneder. Dette har medført at svært mange har ventet mer enn et år for å få svar på søknad i 1. instans. I tillegg kommer ventetid for eventuell klagebehandling. Dessuten har ventetid for bosetting i kommune vist en tilsvarende økning. Dette faller sammen med det fokus som har vært på mottak av flyktninger fra Kosovo og den konsekvens det har hatt for andre grupper når det gjelder både kapasitet i mottak, saksbehandlingstid og oppmerksomhet.

Den dramatiske økningen i ventetid har uten tvil vært hovedårsaken til den frustrasjon vi har vært vitne til ved våre mottaksbesøk. Manglende kunnskap om årsaker til lang ventetid har vært en ekstrabelastning for den enkelte asylsøker. Den økede ventetiden er også et problem som kommer samtidig med sprengt mottakskapasitet. Økende press på mottakskapasiteten har ført til høyere krav til utnyttelse av kapasiteten på det enkelte mottak. Opprettelse av mange nye mottak skaper behov for å rekruttere arbeidskraft som ikke har erfaring med mottaksdrift. Dette kan blant annet på bekostning av tilrettelagt og kvalifisert informasjon.

Mottaksapparatet har altså vært preget av en kombinasjon av *øket ventetid, trangboddhet og redusert kapasitet/kvalitet på informasjonsarbeidet*. Når systemet er belastet på så mange nivåer fører det til at systemet heller ikke lenger klarer å gi et likeverdig tilbud til alle.

Et forhold som spesielt har skapt mye frustrasjon og stress blant beboere i mottak er den store variasjonen i saksbehandlingstid fra en asylsøknad til en annen. Mens noen har hatt politiintervju i løpet av de første 3 ukene etter at de kom til Norge har andre ventet i opptil 6 måneder. Enkelte har fått vedtak fra UDI 3 måneder etter intervjuet, mens andre har ventet i 12 måneder. Vi ser at saksbehandlingstiden i forskjellige faser kan bli svært ulik uten at det later til å være grunn som er forståelig for asylsøkeren. Dette går på bekostning av asylsøkernes tillit til forvaltningsapparatet, og kan indirekte være grunnlag for konflikter mellom beboere i mottak.

## **7. INFORMASJONSTILBUDET I MOTTAK – MÅL OG VIRKELIGHET**

NOAS har i løpet av den tiden vi har foretatt systematiske mottaksbesøk erfart at informasjonsarbeidet er en avgjørende faktor for hvordan et mottak fungerer. Det er imidlertid stor variasjon når det gjelder innhold og gjennomføring av denne delen av mottaksdriften. Slik vi ser det er det i praksis et større informasjonsbehov enn det tas høyde for når nye mottak etableres.

### **Ulikt tilbud**

Underskudd på informasjon varierer betydelig fra et mottak til et annet. Det er markante forskjeller mellom de mottak hvor ansatte er tilgjengelige for beboerne og det finnes gode kommunikasjonsrutiner på den ene side og de mottak hvor dette ikke fungerer. I de tilfeller hvor informasjonsrutinene er velorganisert har asylsøkerne forståelse for betingelsene for deres tilværelse som asylsøkere. De kjenner sine rettigheter og plikter, og har rimelig tillit til at systemet ikke styres av vilkårlighet.

På den annen side har vi ved en del mottak fått et umiddelbart inntrykk av at majoriteten mangler grunnleggende informasjon om asylprosedyre, hvordan man kan bidra som asylsøker til å opplyse egen søknad mest mulig, advokatens rolle og funksjon, saksbehandlingstid, saksbehandlingsrutiner og betingelser for helsetilbud. I tillegg har det i slike tilfeller vært begrensede muligheter for beboere å skaffe seg informasjon p.g.a. liten grad av assistanse fra ansattes side.

Vi har sett at bruk av kvalifiserte tolker har vært svært begrenset på noen mottak og i noen tilfeller nesten fraværende. Fravær av tolk har som regel blitt forklart som et resultat av at det er for kostbart eller at det ikke finnes noen i nærheten av mottaket. Ettersom prosjektet ikke har oversikt over de ulike økonomiske avtaler som det enkelte mottak har inngått med UDI er det ikke mulig for oss å vurdere påstander om at det ikke er midler til tolk. Vi finner det imidlertid påfallende at enkelte mottak har en konsekvent og utstrakt bruk av tolk mens andre nesten ikke finner rom til det innenfor sine budsjetterammer.

## **UDIs retningslinjer for informasjon**

I henhold til UDIs driftsreglement for mottaksdrift legges det opp til et relativt omfattende informasjonsprogram. Mottakene er pålagt å gjennomføre et program med et omfang av gjennomsnittlig 5 timer pr. uke i 8 måneder som skal omfatte en rekke tema, fra asylsøknadsbehandling til yrkesliv, økonomi og demokrati. Målsetningen om et slikt tilbud er bra, men det er vanskelig å se hvordan den kan gjennomføres i praksis slik som situasjonen faktisk er når det gjelder bemanningssituasjonen og tilgang til informasjon for ansatte ved de fleste mottak.

## **Kompetanse og tilgjengelighet**

For at et slikt informasjonstilbud skal ha en mening forutsettes grundig kjennskap til prosedyre for behandling av søknader, praktisering av utlendingslov og forskrifter, betingelser for advokatbistand m.m.. Mottaksansatte uten erfaring og opplæring har ikke den kompetanse som er nødvendig for å imøtekomme det omfattende behovet for informasjon. Det er heller ingen krav fra UDIs side at operatører har slik kompetanse.

Spesielt nyetablerte mottak vil ha problemer med å besitte den nødvendige kunnskap. Det betyr ikke at erfaring og kompetanse blant ansatte nødvendigvis er betinget av hvor lenge mottaket har eksistert. Vi har sett at nyetablerte mottak kan tilegne seg den nødvendige kompetanse på overraskende kort tid hvis betydningen av dette tas på alvor av ledelsen. Det er naturligvis en forutsetning at driftsoperatør anerkjenner behovet for informasjon og legger det inn i den økonomiske planleggingen.

## **Sektormodell**

Mottaksapparatet er organisert i forhold til en sektormodell, som legger opp til at asylsøkere skal henvende seg til instanser utenfor mottaket med sine spørsmål (advokatbistand, asylprosedyre, helse). Vi har imidlertid sett at i praksis er det de som arbeider på mottaket og som har den daglige kontakt med beboerne som i første rekke møter og må forholde seg til asylsøkernes spørsmål og frustrasjoner.

Prinsippet om sektoransvar er i utgangspunktet en god idé. Hensynet til integrering tilsier at det vil det være hensiktsmessig for asylsøkeren på et tidlig tidspunkt å forholde seg til ulike instanser. I praksis er det imidlertid vanskelig for de fleste asylsøkere å dra nytte av eksterne instanser uten assistanse fra mottaksansatte. Språkproblemer og manglende systemforståelse kompliserer muligheten til å ha en konstruktiv kontakt med advokat, helsetjenester og byråkrati. For eksempel er det i prinsippet advokatens oppgave å gi informasjon om spørsmål som vedrører asylsøknaden. Det er imidlertid svært begrenset hvor mye veiledning de fleste advokater yter sine klienter.

Følgelig kanaliseres de fleste spørsmål gjennom de ansatte og det daglige informasjonsbehovet og pågangen fra beboere blir i virkeligheten langt mer omfattende enn det i utgangspunktet er lagt opp til.

Konsekvensen blir som nevnt ovenfor en betydelig variasjon i tilbudet til asylsøkere på ulike mottak. Noen mottak definerer de ansattes rolle dithen at man overhodet ikke skal involvere

seg i beboernes asylsak. Dette innebærer at beboere for eksempel ikke får hjelp til å nå frem på telefon til en opptatt advokat for å få laget avtale. På den annen side finnes mottak hvor oppfølgingen kan gå så langt at ansatte i praksis overtar advokatens jobb.

Prosjektet har også opplevd at det kan være grunnlag for uenighet og konflikter mellom ansatte om hvor langt man skal gå i å involvere seg i beboernes asylsak. Når beboere er frustrert og fortvilet over lang ventetid, over ikke å få kontakt med advokat, ikke vite om saken er under behandling, ikke vite om eller hvordan man kan formidle tilleggsopplysninger etc., blir det for mange mottaksansatte umulig å la være å hjelpe til.

### **Generell informasjon og spesielle behov - utilstrekkelig veiledning**

UDIs regionkontorer er i henhold til driftsreglementet veiledende instans for mottakene. Regionkontorene behandler imidlertid ikke asylsaker og har følgelig ikke førstehånds kjennskap til mange av de forespørsler som mottaksansatte får. Informasjon passerer vanligvis gjennom flere ledd og når den endelig ender opp hos mottaksansatte er den svært generell og det kan bli vanskelig å relatere til den enkelte asylsøkers individuelle problemstillinger. De fleste asylsøkere opplever at de i større eller mindre grad har en spesiell sak, og behøver noen til å forklare på hvilken måte for eksempel en endring av praksis angår akkurat dem. På kurs lærer mottaksansatte om hvordan systemet er ment å fungere, mens spørsmål de stort sett får dreier seg om ting som *ikke* fungerer. Forståelse for hvordan systemet virker (eller ikke virker) kan man i realiteten kun tilegne seg gjennom å følge ulike enkeltsaker gjennom systemet. Altså gjennom å "involvere" seg. Ansatte kan for eksempel få en henvendelse fra en beboer som ber om hjelp fordi han eller hun er misfornøyd med innsatsen advokaten har gjort i klageomgangen. På tross av en instruks om å unngå det, er presset nettopp for å involvere seg betraktelig. I denne situasjonen opplever NOAS å fylle en viktig funksjon.

### **Manglende informasjon som grunnlag for konflikter**

NOAS har sett at det er en stor belastning ikke bare for beboerne, men også for de ansatte, når tilgang på relevant informasjon ikke er tilstrekkelig. De ansatte tvinges inn i en situasjon hvor de bruker mye av sin tid på å forklare og forsvare sin uvitenhet, og begrense sin tilgjengelighet.

Konflikter kan oppstå rundt "bagateller" fordi beboere er frustrert og føler avmakt. Vi har ofte erfart at asylsøkere har mye oppsamlet frustrasjon rundt praktiske og organisatoriske sider ved mottaksdriften; for få eller feil TV-kanaler, dårlig kjøkkenkapasitet etc. Slike problemer har ofte blitt formidlet når vi har kommet på besøk og vi har blitt bedt om å hjelpe beboere med å få gjennom sine krav. Vi opplever like ofte at disse spørsmålene får mindre betydning når vi har formidlet vårt budskap. Det har vist seg at spørsmål og uklarheter i forbindelse med asylsøknaden, eller fremtiden, i virkeligheten er årsaken til frustrasjon.

Flere asylsøkere har fortalt oss at de har blitt sjokkert, følt skam på egne vegne og ikke kjent seg selv igjen når de i ettertid har oppdaget hvordan de har latt bagateller vokse ut av proporsjoner. Tilværelsen på mottaket blir noen ganger så stressende på grunn av mangel på kontroll over egen tilværelse at asylsøkeren uttrykker en følelse av å "miste seg selv".

I enkelte tilfeller hvor konfliktnivået har vært høyt og skapt et dårlig klima for samarbeid mellom beboere og mellom ansatte beboere, har prosjektet gjennomført en tettere oppfølging og fungert som megler. Både beboere og ansatte har i slike tilfeller gitt uttrykk for at NOAS' innsats har resultert i at samarbeidet har blitt bedre. NOAS har i større grad enn forutsatt opplevet at informasjonsprosjektet virker aktivt i forhold til konfliktnivået på mottak, så vel forebyggende, som dempende der hvor konflikter er etablert.

### **Eksempel på konflikt**

Ved ett tilfelle var situasjonen svært fastlåst mellom beboere og ansatte. Beboerne, som hovedsakelig bestod av kurdiske menn, gav uttrykk for at de følte seg svært dårlig behandlet og derfor ikke hadde noen tillit til ledelsen "Vi blir behandlet som barn, helt *uten* respekt". Dette resulterte i at de etter hvert "streiket" dvs. de nektet å delta i norskundervisning og utføre i de daglige gjøremål på mottaket.

Ved dette mottaket var det en del forhold som er typisk for mottak som fungerer dårlig. Mottaket var relativt nyopprettet, det hadde vært mottak i de samme lokalene noen år tilbake, men med en annen driftsoperatør. I nærheten finnes et annet mottak som har hatt kontinuerlig drift i over 10 år, og som fungerer bra. Det ble så vidt vi vet likevel ikke gjort noe for å benytte den kompetanse som allerede fantes innenfor feltet i lokalmiljøet.

Vider var de ansatte uten erfaring med mottaksdrift. En ny situasjon som oppstod når det gjaldt praksis for denne gruppen førte til økt informasjonsbehov. De mottaksansatte hadde svært begrensede rutiner for å formidle informasjon og besvare henvendelser fra beboerne. Beboerne opplevde at de ble avvist når de henvendte seg til de ansatte for informasjon.

Beboerne ble ikke tatt med på råd når det gjaldt praktiske avgjørelser. Kombinasjonen av at beboerne ikke hadde innflytelse over tilrettelegging av praktiske innretninger på mottaket på den ene side, og manglende kapasitet og kompetanse til å orientere beboere om forhold knyttet til asylsøknad på den andre side, førte etter hvert til en umulig situasjon for beboerne. Beboerne følte seg ytterligere stigmatisert ved at mottaket fikk svært negativ omtale i lokalpressen.

Den negative prosessen som oppstod på mottaket var dels et resultat av manglende forståelse fra driftsoperatørens side for hva det innebærer å drive et asylmottak, dels et resultat av manglende oppfølging fra UDI. Konsekvensen av at de ansatte ikke hadde den nødvendige erfaring, eller ble skolert i tilstrekkelig grad var at de stengte seg inne på sitt kontor.

UDIs regionkontor kjente til forholdene, men grep først inn på et svært sent tidspunkt. Konflikten var da blitt preget av motsetninger mellom enkelte av beboerne og mottaksleder. Situasjonen endret seg til det bedre først etter at det etter initiativ fra UDI i samarbeid med driftsoperatør ble foretatt utskiftninger både blant beboere og ansatte, og begge parter forstod behovet for å samarbeide. Det ble også foretatt utvidelse av antall ansatte.

## NOAS' rolle

NOAS hadde i løpet av en periode på 3 måneder flere møter både med beboere og ansatte. I starten lyttet vi til beboerne og forsøkte å danne oss et bilde av konflikten. Ledelsen var i begynnelsen opptatt av å avdramatisere situasjonen. Ved vårt tredje besøk samlet vi både ansatte og beboere til samtale. Ledelsen sa seg da enig i at det var en del forhold som burde vært løst på en bedre måte både når det gjaldt praktiske og organisatoriske sider ved mottaket. De hadde da konkrete forslag til endringer, blant annet styrking av informasjonstilbudet. Beboerne gav uttrykk for at NOAS' tilstedeværelse gjorde at de endelig opplevde at noen tok dem på alvor.

NOAS mener at konflikter på mottak i mange tilfeller kunne vært unngått hvis asylsøkere hadde bedre tilgang på informasjon om asylprosedyre, forvaltningsrutiner og praksis. Det samme gjelder for øvrig informasjon om for eksempel helsetilbud og refusjonsordninger.

## 8. ERFARINGSFORMIDLING

NOAS har ved ulike anledninger redegjort for prosjektets erfaringer. Prosjektet har vært presentert i programposten "Migrapolis" i NRK 2, i forbindelse med et en reportasje om konflikter i asylmottak. Ansatte i prosjektet har blitt intervjuet av NRK distrikts TV og radio, i forbindelse med hhv. tilbakevending av kosovo-albanere og kriminelle asylsøkere.

NOAS har i kontaktmøter med Utlendingsdirektoratet, Justisdepartementet og Kommunaldepartementets ledelse informert om våre erfaringer fra mottaksbesøk.

Prosjektet har deltatt på en konferanse i Bergen i regi av Vestlandsheimen asylmottak. Her ble situasjonen i asylmottak debattert blant annet med tilstedeværelse av stortingsrepresentanter fra Hordaland.

## 9. KONKLUSJONER

På bakgrunn av de erfaringer vi har gjort gjennom prosjektperioden vil vi oppsummere følgende når det gjelder behov og vilkår for informasjonsformidling til asylsøkere i mottak:

- Ventetid er den viktigste årsak til frustrasjon og psykisk slitasje både for beboere og ansatte i mottak. Unødvendige forskjeller i saksbehandlingstid skaper ekstra stress. Dette er et moment som også Statskonsult behandler i sin rapport om saksbehandlingen i UDI.
- Det kan være stor avstand når det gjelder mål og virkelighet for drift av asylmottak. Ifølge UDIs driftsreglement for asylmottak skal tilbudet til asylsøkere være "likeverdig, nøkternt og forsvarlig". Botilbudet er tiltenkt en varighet på opptil 6 måneder. I dag bor asylsøkere opptil 2-3 år i asylmottak. Med dagens lange botid, er tilbudet verken likeverdig eller forsvarlig.
- Informasjonsbehovet er langt større enn det tas høyde for ved opprettelsen av nye mottak. Ansatte i mottak har i virkeligheten en langt mer omfattende og krevende rolle i

forhold til informasjon og veiledning enn det er lagt til rette for gjennom stillinger og opplæring. "Sektormodellen" fungerer vanligvis ikke i praksis.

- Det kan være en stor psykisk belastning både for beboere og ansatte i mottak at informasjonstilbudet er utilstrekkelig.
- I noen tilfeller gir driftsoperatører et uansvarlig og mangelfullt botilbud.
- UDI har et noe mangelfullt tilsyn, oppfølging og veiledning av de mottak som ikke tilbyr et forsvarlig bo- og informasjonstilbud.

## **10. ANBEFALINGER**

På bakgrunn av våre erfaringer vil vi gi følgende anbefalinger

- **Grundigere oppfølging av nye mottak**  
Nyetablerte mottak behøver langt tettere oppfølging enn det de får i dag. Mottaksansatte bør få veiledning fra fagpersoner som har erfaring og kunnskap om de ulike sider ved mottaksdrift. NOAS mener at enkeltpersoner, instanser og organisasjoner med særskilt kompetanse innenfor feltet, og som ikke representerer utlendingsforvaltningen, også kan bidra med nyansert og realistisk informasjon.
- **Kvalitetssikring av informasjonsrutiner**  
NOAS vil anbefale øket fokus på kvalitetssikring av informasjonsrutiner på mottak. På grunn av den sentrale funksjon informasjonsansvarlige fyller bør de gjennomgå mer grunnleggende opplæring. Kompetanseheving av informasjonsansvarlige vil gjøre dem i stand til å gi adekvate svar på henvendelser, vite når det for eksempel er nødvendig å følge opp med en henvendelse til advokat, UDI eller andre, og når det ikke er nødvendig.
- **Veiledning om samarbeidspartnere**  
Overfor NOAS har mange nyetablerte mottak beklaget det faktum at hvert nye mottak som opprettes må starte helt fra grunnen av, og selv finne ut av hvordan man innretter seg både internt på mottaket og i forhold til omgivelsene. De etterlyser en oversikt og anbefaling for hvordan man går frem ved en oppstart, basert på erfaringer som er gjort tidligere. Rutinebeskrivelsene for mottaksdrift omfatter for eksempel ikke hvordan man går frem for å tilnærme seg de ulike samarbeidspartnere. Det bør utarbeides mer informasjon og veiledning om hvordan man kan skape et nettverk hvor man har et mest mulig effektivt samarbeid med skole, helsetjenester, arbeidsmarked, politi, trygdekontor osv.
- **Styrking av UDI tilsyn**  
Ifølge mottaksansatte har tilsynsbesøkene tidvis preg av "høflighetsvisitt". Ved et tilfelle rapporterte NOAS til et regionkontor om uholdbare forhold på et mottak. Vi fikk til svar at de fant det beklagelig at forholdene var slik ettersom de hadde klaget til driftsoperatør for over et halvt år siden og hadde trodd at det var blitt bedre. Dette vitner om for svak oppfølging. Konsekvensen av dette blir at UDI ikke kan avdekke eventuelle

feil og mangler ved driften, ei heller være veileder for de mottaksansatte. Tilsynsbesøkene bør være grundigere og UDI bør i større grad tillate seg å stille konkrete krav til driftsoperatør.

- **Oppfølging av prosjektet**

I rapporten er det pekt på flere forhold som tilsier at behovet for den type informasjon NOAS kan tilby fortsatt er til stede. NOAS har derfor søkt Utlendingsdirektoratet om midler til å videreføring av prosjektet.

NOAS' uavhengighet i forhold til forvaltningen har vært en konstruktiv faktor i vår evne til å kommunisere med asylsøkerne og ansatte. Prosjektet har hatt nytte av NOAS' erfaring og posisjon som asylsøkernes interesseorganisasjon. Med bakgrunn i sektormodellen er det svært mange ulike aktører rundt den enkelte asylsøker. Disse er spesialiserte innenfor sine felt; juridisk, velferdsmessig, medisinsk osv., men asylsøkerne opplever at svært få ser dem i en helhetlig sammenheng. Her tror vi at NOAS har en styrke, og at dette også er et viktig suksesskriterium for vellykket informasjonsutveksling.

## 11. VEDLEGG

### Besøkte mottak

Liste over mottak prosjektet har besøkt etter antall dager og besøk på mottaket.

1 besøk, 1-2 dager		3-5 besøk	Flere besøk, tettere oppfølging
Arna	Rønningsåsen	Haugaland	Dale
Bankplassen	Sagvåg	Kirkenes	Dikemark/Lysaker
Bergum	Salhus	Kviteseid	Nærland
Bjerka	Sand	Nes	Trandum
Bogen	Sandnessjøen	Nordkalotten	
Bulken	Skaidi	Oscarsgate	
Falkenborg	Skikroken	Sand	
Figga	Skistua	Skistua	
Finnskogen	Skogbu	Svolvær	
Fossnes	Solbakken	Trandum	
Gjerdalstunet	Solenga	Vestlandsheimen	
Grong	Solstad		
Hammerfest	Sunndal		
Heiane	Svanviken		
Heimdalen	Svolvær		
Hove	Tanum		
Husnes	Tingvoll		
Håja	Tranberg		
Jølster	Uggdal		
Kabelvåg	Vang		
Kirkenes	Vardåsen		
Kristiansand	Vassbotn		

Kristiansand, transitt	Vestby		
Kvitnes	Vikhamar		
Lakselv	Ål		
Landeskogen	Åsnes		
Leira			
Leknes			
Løvheim			
Mandheimen			
Nome			
Nustabo			
Nærland			
Oscarsgate			
Porsgrunn			