

Hanne Cecilie Kavli og Elin Svensen

Overføringsflyktninger – uttak og integrering

Hanne Cecilie Kavli og Elin Svensen

Overføringsflyktninger – uttak og integrering

© Forskningsstiftelsen Fafo 2001
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
Ord og uttrykk	6
Kapittel 1 Innledning	9
Problemstillinger og datamateriale	9
Hva er integrering – og hvordan kan den måles?	11
Gangen i rapporten	13
Kapittel 2 Uttak av overføringsflyktninger	15
Kort historikk og fakta om overføringsflyktninger	15
Et komparativt blikk på uttakskriterier og uttaksprosedyrer	16
UNHCRs utvelgelse av flyktninger for gjenbosetting	18
Uttak av overføringsflyktninger til Norge	21
Utlendingsrettslige kriterier	22
Integreringspotensial	24
Kommisjonen intervjuer flyktningene	25
Hvem tas ut?	25
Hvem tas ikke ut?	27
Budsending	29
Konklusjon	30
Kapittel 3 Kjennetegn ved overføringsflyktninger	33
Kort historikk	33
Direkte bosetting eller asylmottak?	34
Familiesammensetning og aldersfordeling	35
Helse	37
Yrkesaktivitet	38
Flytteaktivitet	40
Oppsummering	41
Kapittel 4 Informasjon om Norge – før eller etter bosetting?	43
Informasjon i forbindelse med uttak	43
Uformell informasjon	44
Informasjon som ikke registreres?	45
Informasjonsprogram – før eller etter ankomst til Norge?	46
Informasjon etter ankomst til Norge	48
Oppsummering	49

Kapittel 5 Informasjonsflyt og erfaringsutveksling	51
Kontakt mellom Utlendingsdirektoratet og kommunene	51
Hva slags informasjon og oppfølging etterspør kommunene fra Utlendings- direktoratet?	52
Fra kommunenes erfaringer til uttakspraksis	53
 Kapittel 6 Hovedfunn og utfordringer	 55
Integreringspotensial i dagens uttakspraksis	55
Er overføringsflyktninger annerledes?	56
Erfaringsformidling gjennom flere ledd	57
Brosjyre eller program? Informasjon om Norge	58
Avslutning	59
 Litteratur	 61
Offentlige dokumenter og generell statistikk	61
 Tabellvedlegg	 63

Forord

Dette notatet er resultat av et prosjekt finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet. Notatet er skrevet på bakgrunn av departementets ønske om å etablere et bredere kunnskapsgrunnlag for å vurdere modellene for uttak, mottak og bosetting av overføringsflyktninger. I tillegg har det vært et ønske om mer kunnskap om hvilke egenskaper som eventuelt er særegne for overføringsflyktninger, og i hvilken grad de kan tenkes å påvirke integreringsprosessen i Norge. Dette notatet inneholder en sammenstilling av til dels tidligere innsamlet materiale fra Fafos undersøkelser innenfor temaområdet, og til dels nye kvalitative intervjuer med spesifikt søkelys på uttak og bosetting av overføringsflyktninger.

Vi takker alle våre informanter som har stilt opp til intervju i forbindelse med undersøkelsen. I tillegg har Kåre Hagen (Arena) vært en viktig diskusjonspartner og veileder for prosjektet.

Notatet er ferdigstilt av forfatterne i fellesskap, men Hanne Cecilie Kavli har skrevet kapittel en og tre, Elin Svensen kapittel to og fire. Kapittel fem og seks er skrevet av forfatterne i fellesskap.

Jon Lahlum har korrigert og redigert manus fra tekst til notat.

Oslo 19. mars 2001

Hanne Cecilie Kavli (prosjektleder)

Elin Svensen

Ord og uttrykk

Asyl: Fristed for personer som med rette frykter forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller tilhørighet til en spesiell sosial gruppe. Asyl innebærer blant annet beskyttelse mot å bli sendt tilbake til området der vedkommende har grunn til å frykte forfølgelse. Asyl gir også visse rettigheter under oppholdet i asyllandet. Utlendinger som innvilges asyl i Norge, får status som flyktninger.

Bosetting: Flyktning, person med opphold på humanitært grunnlag eller person med kollektiv beskyttelse som flytter ut av statlig mottak og blir ordinær innbygger i en kommune. Begrepet omfatter også overføringsflyktninger og andre som ikke er innom statlig mottak. Personer som trenger offentlig hjelp, må bosette seg i den kommunen som staten ved Utlendingsdirektoratet og kommunen blir enige om (bosettingskommune).

Bosettingskommune: Betegner den kommunen en flyktning er blitt bosatt i etter avtale mellom kommunen og Utlendingsdirektoratet.

Dossier: Uttak av overføringsflyktninger på bakgrunn av dokumentasjon fra UNHCR. Ved uttak på dossier gjennomføres det ikke intervju med flyktningene.

Egenbosetting: Når flyktninger flytter ut av asylmottaket og bosetter seg i en kommune uten at det på forhånd er gjort en avtale om dette mellom kommunen og Utlendingsdirektoratet.

Enslig mindreårig: Asylsøker, flyktning eller person med opphold på humanitært grunnlag som er under 18 år ved ankomst til Norge, og som er uten foreldre eller andre med foreldreansvar i Norge. En gift person under 18 år registreres som gift og regnes ikke som enslig mindreårig.

Familiegjenforening: Oppholds- eller arbeidstillatelse som innvilges til nære familiemedlemmer til norsk statsborger eller utenlandsk statsborger med lovlig opphold i Norge. Familiegjenforening gjelder i hovedsak ektefelle og barn under 18 år.

Flyktning: I juridisk forstand omfatter begrepet «flyktning» overføringsflyktninger og asylsøkere som har fått innvilget asyl. I dagligtale brukes begrepet om en person på flukt, for eksempel på grunn av krig, uroligheter, menneskerettighetsovergrep eller miljøkatastrofer. I forbindelse med flyktningarbeid i Norge brukes begrepet «flyktning» om overføringsflyktninger og asylsøkere som har fått asyl eller opphold på humanitært grunnlag.

Gjenbosetting: Permanent bosetting i et annet land enn første tilfluktsland.

INA: Integreringsavdelingen i Utlendingsdirektoratet

Integrering: Inkludering av individ eller grupper (som minoriteter) på like vilkår i samfunnet, i en organisasjon eller på ulike samfunnsområder (som utdanningssystemet, arbeidslivet eller boligmarkedet). I begrepet ligger det at det må være en gjensidig tilpasning mellom gruppene i samfunnet (St.meld. 17 2000–2001).

Integreringstilskudd: Kommuner som bosetter flyktninger mottar et tilskudd på 290 000 kroner per person fordelt over fem år. Kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger får i tillegg 90 000 kroner per barn per år. Kommuner som bosetter personer over 60 år får et ekstra engangstilskudd på 100 000 kroner. Det utbetales også et ekstra engangstilskudd på 100 000 kroner for personer med kjente funksjonshemminger etter spesifisert søknad fra kommunen til Utlendingsdirektoratet. Hvis kommunen kan dokumentere at 100 000 kroner ikke vil dekke ekstra utgifter knyttet til tilrettelegging og oppfølging av den funksjonshemmede, kan det søkes om ytterligere 150 000 kroner i tilskudd (Se også rundskriv Utlendingsdirektoratet 30/97 INA.).

JURA: Juridisk avdeling i Utlendingsdirektoratet

Kollektiv beskyttelse/Midlertidig beskyttelse: Midlertidig oppholds- eller arbeidstillatelse kan innvilges personer i en massefluktsituasjon på kollektivt grunnlag, det vil si etter en gruppevurdering. Eventuelle asylsøknader stilles i bero i inntil tre år. Slik tillatelse danner ikke grunnlag for bosettingstillatelse de første fire årene.

Oppholdstillatelse: Vanlig betegnelse på tillatelse som gis til asylsøkere som ikke fyller kravene til asyl, men som har en flyktningliknende bakgrunn. Kan også gis der andre sterke menneskelige hensyn taler for at de bør få bli i landet.

Opphold på humanitært grunnlag: Vanlig betegnelse på tillatelse som gis til asylsøkere som ikke fyller kravene til asyl, men som har en flyktningliknende bakgrunn. Kan også gis der andre sterke menneskelige hensyn taler for at de bør få bli i landet.

Overføringsflyktninger: Flyktninger som får komme til Norge etter et organisert uttak, vanligvis i samarbeid med FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR). Stortinget, etter forslag fra Regjeringen, fastsetter en kvote for hvor mange overføringsflyktninger Norge kan ta imot hvert år. (Overføringsflyktninger ble tidligere betegnet som kvoteflyktninger.)

Repatriering: Innebærer at en flyktning reiser tilbake til hjemlandet frivillig. Ble tidligere også brukt i Norge om tilrettelegging av frivillig tilbakevending for personer med flyktningbakgrunn (se Tilbakevending).

Sekundærflytting: Innebærer at en flyktning flytter fra bosettingskommunen før det er gått fem år etter at vedkommende ble bosatt i kommunen.

Statlig mottak: Bosted for asylsøkere mens de venter på behandling av asylsøknaden. Etter vedtak blir de normalt boende enda en periode i statlige mottak før bosetting eller utreise. Beboere i statlige mottak får hjelp til det nødvendigste av mat og klær, og har ulike plikter og tilbud. Stedene har nøktern standard og fortrinnsvis selvhushold.

Tilbakevending: Brukes om personer med flyktningbakgrunn som vender tilbake til sine hjemland. Tilbakevending kan skje på eget initiativ eller være organisert av myndighetene. Den kan foregå med eller uten offentlig støtte og annen aktiv stimulans eller tilrettelegging (se Repatriering).

Transittmottak: Midlertidig bosted for asylsøkere inntil de er avhørt av politiet og har gjennomgått helsesjekk.

Utlendingsloven: Utlendingslovens bestemmelser gir rammer for utlendingers adgang til Norge og deres opphold. Loven ble vedtatt 24. juni i 1988, og den trådte i kraft 1. januar 1991. Utlendingsloven erstattet Fremmedloven av 1956. Utlendingsdirektoratets vedtak om beskyttelse og arbeids- og oppholdstillatelse fattes i henhold til Utlendingsloven og -forskriften.

Visum: Tillatelse til å reise inn i landet og oppholde seg her i inntil tre måneder. Utenlandske borgere som ønsker å reise til Norge skal som hovedregel søke om slik tillatelse ved nærmeste norske utenriksstasjon. Søknaden må være innvilget før innreise til Norge. Norge har visumfrihetsavtaler med en rekke land. Statsborgere fra disse landene trenger ikke visum for innreise.

UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees – FNs Høykommissær for flyktninger

Utlendingsdirektoratet (UDI): skal sette i verk flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken på Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde. Direktoratet har hovedansvaret for tiltak for regulering av innvandring, utlendingskontroll, mottak, bosetting og introduksjonstiltak for nyankomne innvandrere, samt tilbakevending til hjemlandet. Dessuten skal direktoratet i samarbeid med andre virksomheter bidra til integrering og deltakelse, iverksette og utvikle tiltak mot rasisme og diskriminering, samt bidra til å fremme mangfold og fellesskap (St.prp. 1 2000–2001).

Kapittel 1 Innledning

De siste årene har det blitt bosatt om lag 1500 overføringsflyktninger i Norge hvert år. Dette er flyktninger som bosettes etter et organisert uttak, vanligvis i samarbeid med FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR). Bakgrunnen for dette notatet er at Kommunal- og regionaldepartementet ønsker å etablere et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere modellene for uttak, mottak og bosetting av overføringsflyktninger. I tillegg ønskes det mer kunnskap om hvilke faktorer som eventuelt er særegne for overføringsflyktninger og hvordan de påvirker integreringsprosessen i Norge. Utgangspunktet er tilbakemeldinger fra kommuner som bosetter overføringsflyktninger om at de som er kommet de siste årene, gjennomgående synes å være mindre forberedt på hva et liv i Norge innebærer enn personer fra statlige asylmottak (St.prp. 1 2000–2001).

Problemstillinger og datamateriale

Slik utvalgskriteriene for overføringsflyktninger framstår i en rapport fra Arbeidsgruppen for gjenbosettingsspørsmål (1999), fremmes to hovedhensyn: For det første prioriteres flyktninger som har et spesielt behov for hjelp. For det andre søker man å velge ut flyktninger som har forutsetninger for å integreres i Norge. Bygget inn i disse to prioriteringene ligger det en potensiell konflikt mellom et humanitært ansvar for personer med et beskyttelsesbehov på den ene siden, og hensynet til integreringen i norske kommuner på den andre. En av problemstillingene i dette notatet er derfor i hvilken grad hensynet til integrering i kommunene ivaretas i den faktiske utvelgelsen av overføringsflyktninger. Hva som borger for en rask og god integrering i Norge, er imidlertid ikke umiddelbart gitt. For at hensynet til integreringsprosessen i kommunene skal kunne innbakes i uttaksprosessen på en fornuftig måte, er det derfor en forutsetning at kommunenes erfaringer med integrering av ulike flyktningkategorier formidles tilbake til Utlendingsdirektoratet og Kommunal- og regionaldepartementet og systematiseres. Noe informasjon tilflyter gjennom forskningsprosjekter på feltet, men det er også løpende kontakt mellom Utlendingsdirektoratets regionkontorer og bosettingskommunene. Et viktig spørsmål i dette notatet vil være hvordan, og i hvilken grad, kommunenes erfaringer med integreringsarbeidet kommuniseres tilbake til de myndighetene som er ansvarlige for uttaket av overføringsflyktninger.

Generelt vet vi at en overvekt av kommuner som har bosatt overføringsflyktninger de siste tre årene, opplever at dette er en gruppe som er mer arbeidskrevende å integrere enn andre (Djuve og Kavli 2000). Mellom annet er det blitt trukket fram av flere at overføringsflyktninger ofte har en høyere traumatiseringsgrad og dermed dårligere helse enn andre grupper av flyktninger, i tillegg til at de oftere har større behov for veiledning og generell opplæring. Et viktig spørsmål blir derfor om overføringsflyktninger generelt er mer ressursvake enn asylsøkere og eventuelt på hvilke områder. Noe av overføringsflyktningenes ekstra

behov for informasjon kan åpenbart forklares med at de i motsetning til asylsøkere, bosettes direkte i kommunen ved ankomst til Norge. Hvilken informasjon de har om Norge før de bosettes i en kommune, vil likevel kunne ha store konsekvenser for hvordan de opplever det tilbudet de får og, i forlengelsen av dette, motivasjonen for kvalifisering. Det er derfor interessant både å kartlegge hva slags informasjon overføringsflyktninger får før de bosettes i en kommune, og samtidig knytte noen kommentarer til under hvilke betingelser denne informasjonen blir gitt.

I dette notatet tar vi altså sikte på å belyse fire hovedproblemstillinger:

1. Hvordan velges overføringsflyktningene ut, og hvordan ivaretas hensynet til integrering i kommunene i den faktiske utvelgelsen av overføringsflyktninger?
2. Er det systematiske forskjeller mellom overføringsflyktninger og asylsøkere som kan påvirke mulighetene for vellykket integrering i de to gruppene?
3. Hvordan kommuniseres kommunenes erfaringer med integrering av overføringsflyktninger tilbake til de myndighetene som er ansvarlige for uttaket?
4. Hva slags informasjon får overføringsflyktningene før bosetting, og under hvilke betingelser blir denne informasjonen gitt?

Problemstillingene vil belyses med utgangspunkt i flere sett med data. Hovedtyngden av datainnsamlingen ligger i kvalitative intervjuer av personer som er involvert i uttak av overføringsflyktninger. Det er gjennomført intervjuer med fem personer fra Juridisk avdeling i Utlendingsdirektoratet (JURA) som har deltatt på kommisjonsreiser. Hovedtema for intervjuene var prosedyrer før, under og etter gjennomførte kommisjonsreiser, og praksis ved uttak av overføringsflyktninger. I tillegg intervjuet vi tre ansatte ved Integreringsavdelingen (INA) som har deltatt på kommisjonsreiser. Et viktig tema her var hvordan deres oppgave med å informere flyktninger om Norge blir ivaretatt. Det er også gjennomført intervjuer med ledelsen sentralt i Kommunal- og regionaldepartementet, JURA og INA. For å få innblikk i UNHCRs del av ansvaret for uttak av overføringsflyktninger, intervjuet vi dessuten gjenbosettingsavdelingen i UNHCR med ledelse og alle regionkontorer representert, samt lederen for analyseavdelingen i UNHCR. Vi gjennomførte også en postal spørreundersøkelse blant lederne for Utlendingsdirektoratets regionkontor med sikte på å kartlegge både generell kunnskap om overføringsflyktninger sammenliknet med andre grupper av flyktninger, og hvordan kommunikasjonen med bosettingskommunene er organisert. For å belyse eventuelle forskjeller mellom overføringsflyktninger og asylsøkere med henblikk på egenskaper som kan påvirke integreringen, har vi brukt data fra Fafos intervjuundersøkelse blant flyktninger 2000. Undersøkelsen omfatter personlige intervjuer med 499 flyktninger som ble bosatt i årene 1994–1996, og som har opprinnelse i Bosnia, Tidligere Jugoslavia, Irak og Somalia.¹

¹ For en nærmere beskrivelse av flyktningundersøkelsen, se kapittel en i Djuve og Kavli 2000.

Hva er integrering – og hvordan kan den måles?

Før vi går videre med å beskrive uttaket av overføringsflyktninger og hvordan myndighetene søker å ivareta hensynet til integrering i kommunene ved uttak, er det nødvendig å knytte noen kommentarer både til begrepet integrering,² hvordan den kan måles og i hvilken grad vi faktisk har kunnskap om hvilke egenskaper ved individer eller grupper av individer som borger for god eller dårlig integrering.

I faglitteraturen brukes begrepet integrering ulikt, og til dels på motstridende måter. Normalt avgrenses integrering mot assimilering på det ene ytterpunktet av en skala, og segregering på det andre. Assimilering innebærer at minoriteten gir fullstendig avkall på (eller fratas) sin egenart og blir en «usynlig» del av majoritetsbefolkningen. Segregering innebærer derimot at minoriteten fortsetter å utgjøre en egen sosial eller kulturell enklave, med liten eller ingen kontakt med majoritetssamfunnet. Enkelte forfattere opererer med begrepet inkorporering i stedet for integrering (Gilen m.fl. 1994). Assimilering, inkorporering og segregering brukes da til å beskrive ulike grader av integrering i majoritetssamfunnet.



Totalt sett er det bred enighet om at integrering foregår i spennet mellom disse to ytterpunktene, men stor variasjon i hvordan selve innholdet i integreringen defineres. Kjernen av debatten kan knyttes opp mot forholdet mellom *like rettigheter* og *retten til å være forskjellig* (Hylland Eriksen 1997:25). En vanlig forståelse av integrering er at minoritetene har rett og plikt til deltakelse i samfunnets felles institusjoner, samtidig som de opprettholder en rett til egen identitet gjennom sin kulturelle og religiøse egenart. En fordel ved denne måten å definere integrering på, er at den gir et normativt signal om hvordan integreringen bør skje. Flyktninger og innvandrere kan beholde sin særegne identitet samtidig som de har de samme rettigheter og plikter som den etniske majoritetsbefolkningen. I denne typen definisjon av begrepet er det også vanlig å inkludere en passus om at integrering forutsetter en gjensidig tilpasning mellom ulike etniske grupper i samfunnet. En slik definisjon er imidlertid ikke egnet til verken å undersøke grad av integrering blant flyktninger og innvandrere i Norge eller til å legge føringer på uttaket av overføringsflyktninger.

En funksjonell definisjon av integrering legger større vekt på praktiske forhold og innebærer at «flyktninger tilpasser seg institusjoner, normer og språk i majoritetssamfunnet i den grad det er nødvendig for å fungere normalt» (Ålund og Schierup 1991 som gjengitt i Djuve og Hagen 1995). En slik definisjon åpner imidlertid også opp for fortolkning i ulike retninger. Hva skal til for at en person med etnisk minoritetsbakgrunn fungerer i det norske samfunnet – er yrkesaktivitet og selvforsørging en forutsetning, eller kan også andre definisjoner av hva som er normalt gjøres gjeldene?

Ved å bruke et levkårsperspektiv på integrering er det mulig å bli noe mer konkret i forsøket på å definere ikke bare hva integrering er, men også hvordan det kan måles. Ifølge Djuve og Hagen (1995) kan et individs eller en gruppes integrering i det norske samfunnet kartlegges ved å undersøke deres deltakelse og stilling i sentrale velferdsarenaer som

² Denne diskusjonen er i hovedsak basert på en framstilling i Djuve og Hagen 1995:40–41.

arbeidsmarkedet, boligmarkedet og utdanningssystemet, og ved deres bruk av velferdsstatlige ytelser. Begrepet velferdsarena omhandler her steder hvor individuelle ressurser omsettes til velferdsgoder. Levekårsforskningen retter søkelyset mot sammenhengen mellom et individs ressurser og i hvilken grad de lykkes på ulike velferdsarenaer. Ulikheter i levekår kan i dette perspektivet forklares på to grunnleggende måter. For det første kan forskjeller i levekår oppstå som en konsekvens av ulikheter i relevante ressurser eller innsats. Noen vil ha høyere lønn for eksempel fordi de har høyere utdanning eller yter mer. I den grad det er enighet om at enkelte former for utdanning eller atferd skal belønnes høyere enn andre, vil dette kunne betegnes som «rettferdige ulikheter». Alternativt kan forskjeller i levekår oppstå blant personer med like ressurser og lik innsats. Et nærliggende eksempel er lønnsforskjeller mellom kvinner og menn med samme utdanning. Slike levekårsforskjeller mellom personer eller grupper av personer kan betegnes som «urettferdig ulikhet» (Djuve og Hagen 1995). I et levekårsperspektiv vil derfor en definisjon av integrering være den tilstanden en gruppe er i «når dens posisjon i de sentrale velferdsarenaer ikke kan forklares med, eller samvarierer sterkt med, de kjennetegn som definerer gruppen» (Ibid). En slik definisjon av integrering forutsetter at det dreier seg om en toveis prosess. For at integreringen skal komme så langt at forskjeller mellom etniske minoriteter og andre kan betegnes som «rettferdige ulikheter i resultat», er det en forutsetning ikke bare at flyktninger og innvandrere tilpasser seg det norske samfunnet ved å tilegne seg ressurser som er nødvendige for å lykkes, men også at vi får bukt med diskriminering og utstengningsmekanismer som vil hindre dem i å nå målene sine. Både «gamle» og «nye» nordmenn må integreres i et flerkulturelt samfunn.

Å ta hensyn til flyktningenes integreringspotensial ved uttak, er trolig ingen lett oppgave. For det første er det ikke umiddelbart innlysende hva god integrering faktisk innebærer. Som vi har sett har det vært, og er fortsatt, en diskusjon rundt selve begrepet. Fra myndighetenes side er det likevel et overordnet mål at alle skal bli selvforsørget så raskt som mulig etter bosetting, selv om blant annet Utlendingsdirektoratet har bemerket at dette ikke vil være et realistisk mål for alle og at selvhjulpenhet i hverdagen i forhold til praktiske gjøremål vil være et mer realistisk mål (UDI 1999). I lys av at Norge tar ut overføringsflyktninger også av rent humanitære årsaker, virker det rimelig at integreringspotensial vurderes ikke bare i forhold til egenskaper ved individene som kan fremme en vellykket integrering med sikte på økonomisk selvhjulpenhet, men også selvhjulpenhet i en noe videre forstand, for eksempel å greie seg i dagliglivet og fungere i en foreldrerolle i Norge.

Utfordring nummer to er imidlertid at det ikke er gitt hvilke egenskaper ved individene eller gruppa som helhet som borger for enten en god eller en dårlig integrering. Forskningen retter oftest søkelyset mot kommunal eller statlig tilrettelegging for kvalifisering og integrering, og mindre mot hvilke egenskaper ved individer eller grupper som kan gjøre integreringen lettere. Hovedpoenget i denne forskningen er hvordan offentlige myndigheter kan legge opp et best mulig kvalifiseringsløp for ulike grupper av flyktninger med ulike kvalifikasjoner og interesser, ikke i hvilken grad noen av disse gruppene har dårligere ressurser enn andre. For eksempel – å ha lav utdanning og komme fra landsbygda vil kunne være en ulempe hvis du blir bosatt i en stor by, men kan virke i positiv retning i forhold til både økonomisk og sosial integrering i en mindre landsbygd. Vi vil ikke her gå nærmere inn på hvilke egenskaper ved individene som kan henholdsvis lette eller vanskeliggjøre integrering. Hvilke

vurderinger myndighetene som er ansvarlige for uttaket gjør, vil imidlertid bli behandlet grundig i kapittel to. Gjennomgangen der vil belyse både egenskaper som vurderes som positive, og andre som vurderes som negative. Et hovedfunn er likevel at skjønnsvurderinger vil være svært viktig i uttaksprosessen, spesielt under kommisjonsreisene.

Gangen i rapporten

I neste kapittel vil vi rette søkelyset mot hvordan uttaket av overføringsflyktninger er organisert, og mer konkret i hvilken grad hensynet til flyktningenes integreringspotensial ivaretas under utvelgelsen. Dernest vil vi presentere data fra tidligere undersøkelser, både våre egne og andres, som kan bidra til å belyse om det er slik som enkelte kommuner hevder, at overføringsflyktninger generelt er mer ressurskrevende å integrere enn andre grupper av flyktninger, og i tillegg gjøre noen betraktninger rundt måten overføringsflyktninger velges ut og bosettes på. I kapittel fire gjør vi rede for hvilken informasjon flyktninger får om Norge før de bosettes, og diskuterer alternative modeller for informasjon. Deretter følger en gjennomgang i kapittel fem av informasjonsstrømmen mellom sentrale og lokale myndigheter med henblikk på overføringsflyktninger og en diskusjon av hvordan kommunenes erfaringer kan brukes ved vurdering av flyktningers integreringspotensial i forbindelse med uttak. Avslutningsvis vil vi kort oppsummere hovedfunn og trekke opp noen utfordringer i arbeidet med å ta ut og bosette overføringsflyktninger.

Kapittel 2 Uttak av overføringsflyktninger

En av problemstillingene som skal belyses i dette notatet, er i hvilken grad hensynet til integrering styrer den faktiske utvelgelsen av flyktninger. Kommunal- og regionaldepartementet har nedfelt flyktningenes integreringspotensial som ett av de forholdene som skal vurderes ved uttak av overføringsflyktninger. Integreringspotensial handler om at visse personlige egenskaper og kjennetegn kan antas å ha betydning for flyktnings evne og vilje til å bli selvhjulpne og integrerte i det norske samfunnet. Spørsmålet om hvorvidt, og i hvilken grad, integreringspotensial styrer det faktiske uttaket av overføringsflyktninger, kan belyses fra flere sider. Den første utvelgelsen av kandidater til gjenbosetting skjer gjennom UNHCR og deres presentasjon av kandidater for gjenbosetting. Deretter siles kandidatene ytterligere, gjennom vurderingen fra Utlendingsdirektoratets representanter. Et sentralt spørsmål som i utgangspunktet bør besvares på flere nivåer blir derfor: hva kjennetegner de flyktningene som velges ut – og hvem blir ikke valgt? I dette kapitlet vil vi beskrive hvordan utvalgsprosessen for overføringsflyktningene arter seg, og hvilke kriterier som legges til grunn for utvelgelsen.

Kort historikk og fakta om overføringsflyktninger

UNHCR – FNs Høykommissær for flyktninger – ble opprettet i 1950. Det hele startet som en liten organisasjon med et treårig mandat til å gjenbosette europeiske flyktninger som fortsatt var hjemløse noen år etter avslutningen av den andre verdenskrig (UNHCR 2000). Siden den gang har organisasjonen gradvis ekspandert, og i dag bistår UNHCR om lag 22 millioner flyktninger i alle verdenshjørner. Av disse ble det midt på 1990-tallet gjenbosatt mellom 50 000–60 000 flyktninger årlig. Nå er antallet nede i om lag 30 000, men behovet for gjenbosetting endres fra år til år (St.prp. 2000–2001). Tidligere var det hovedsakelig ti land som hadde et gjenbosettingssamarbeid med UNHCR, men den siste tida har det lyktes å få med flere. I dag har 18 land et gjenbosettingssamarbeid med UNHCR, de nye landene er Argentina, Benin, Burkina Faso, Chile, Island, Irland, Spania og Sveits. Omfanget av forpliktelsene i de 18 landene er imidlertid meget varierende.

Fra slutten av 1970-tallet og flere år framover utgjorde vietnamesiske flyktninger den overveldende majoriteten av flyktninger som ble gjenbosatt. Først i 1993 utgjorde vietnamesiske flyktninger for første gang på 15 år under halvparten av flyktningene som ble gjenbosatt av UNHCR. Fra å lenge ha vært en organisasjon der hovedtyngden lå på bosetting av vietnamesere, bosettes det i dag flyktninger fra et stort antall nasjonaliteter. I UNHCR sentralt snakkes det om *demokratisering av gjenbosetting*. Gjenbosetting skal være et tilbud til flyktninger fra alle nasjonaliteter. Samtidig reduseres det samlede antall flyktninger som gjenbosettes. For gjenbosettingslandene fører dette til at de mottar færre flyktninger fra samme nasjonalitet.

Norge har en politisk selvpålagt målsetning om å ta imot en kvote på 1500 overføringsflyktninger fra FN årlig. Sammensetningen av kvoten skjer etter forslag fra FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) om hvilke grupper/nasjonaliteter som skal tas ut. Utlendingsdirektoratet (UDI) sender anbefaling til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) som fastsetter den endelige kvoten. Selve sammensetningen av kvoten kan endres underveis, for eksempel på grunn av endring i behov fra UNHCR sin side.

Etter ønske fra UNHCR er kvoten fleksibel i et treårs perspektiv (St.meld. 17 1994/95). Dette betyr at ubrukte plasser kan overføres fra ett år til neste innenfor perioden, og det er mulig å overskride kvoten ett år for å ta imot tilsvarende færre flyktninger senere. Det er også mulig å justere hvilke nasjonaliteter som tas ut, i tråd med den skiftende flyktningssituasjonen i verden. De fleste overføringsflyktningene i 1999 var fra Iran, Irak, Afghanistan, Jugoslavia og ulike land i Afrika. I vurderingen av hvilke enkeltflyktninger som skal overføres til Norge, legges det i første rekke vekt på behovet for beskyttelse. I tillegg vurderes flyktningenes muligheter for å finne seg til rette i det norske samfunnet (St.prp. 1 2000–2001).

Et komparativt blikk på uttakskriterier og uttaksprosedyrer

Det er to dimensjoner som er sentrale ved uttak av flyktninger for gjenbosetting; beskyttelsesbehov og integreringspotensial. De nordiske landene legger i vekslende grad vekt på dette i forbindelse med uttak. Det hevdes ofte at de skandinaviske landene er mindre opptatt av integreringspotensial enn for eksempel USA eller Canada. En god belysning av denne påstanden krever en mer omfattende kartlegging enn det vi har mulighet til å gjennomføre innenfor rammen av dette prosjektet, men én innfallsvinkel kan likevel være de offisielle uttakskriteriene.

Landene som mottar overføringsflyktninger gjør dette på frivillig basis. I Norge fattes det en politisk uttalelse om at kvoten opprettholdes med Stortingets godkjenning. Det ligger ingen forpliktelse om å motta flyktninger i avtalen mellom gjenbosettingslandene og UNHCR, men de fleste landene som mottar overføringsflyktninger har en relativt stabil kvote fra år til år. Gjenbosettingslandene kan også fritt velge uttakskriterier.

Det har blitt mye diskutert hvorvidt Norge og resten av Norden tar imot tyngre flyktninggrupper enn andre gjenbosettingsland. Særlig har store gjenbosettingsland som Canada og USA blitt beskyldt for å sikre seg de «beste» flyktningene, det vil si personer med høy utdanning, relevant jobberfaring og andre egenskaper som antas å føre til rask integrering og selvforsørgelse i gjenbosettingslandene. Fra amerikansk hold hevdes det at dette er feil (Younk 2000), og at USA overhodet ikke vurderer flyktningers integreringspotensial når de velges ut. Det hevdes likevel i en rapport om uttakskriterier i de nordiske land at det gjennomgående er grunn til å tro at andre gjenbosettingsland vektlegger flyktningenes integreringspotensial i sterkere grad enn de nordiske landene (KRD 1999).

Blant våre informanter er meningene delte. Flertallet av de norske informantene synes å mene at Norge er «snillest i klassen» og dermed får presentert de vanskeligste sakene fra UNHCR. Et lite fåtall mener at påstandene om at Norge tar flere flyktninger med lavt

integreringspotensial enn andre land er betydelig overdrevet. UNHCR på sin side framholder at de presenterer flyktningenes saker for de landene det er størst sjanse for å få innvilgelse fra. Dette betyr at de forholder seg aktivt til de uttakskriteriene hvert av gjenbosettingslandene har spesifisert.

Ser vi på uttakskriteriene de ni største gjenbosettingslandene har spesifisert,¹ sier Danmark, Finland og Norge at de i hovedsak følger UNHCRs anbefalinger i uttaket av overføringsflyktninger. Finland og Norge spesifiserer likevel at flyktningenes integreringspotensial vil kunne spille inn på selve uttaket.

Enkelte av gjenbosettingslandene stiller strenge krav til flyktningenes helsetilstand, mens andre land er mindre restriktive. De nordiske landene er positive til uttak av flyktninger som har behov for medisinsk behandling og som ikke kan få slik behandling i tilflyktslandet. Hvorvidt de faktisk kan tas ut, avhenger av tilgjengelig behandlingsskapasitet. Dette gjelder hovedsakelig flyktninger med somatisk sykdom/fysisk skade. Sinnslidelse vil tale imot uttak til alle de nordiske landene, men Danmark kan ta imot personer med sinnslidelse såfremt det finnes adekvat behandlingstilbud. (KRD 1999).

Både Australia og Canada har relativt strenge kriterier knyttet til helse i uttakskriteriene. For Australias del heter det at søkere ikke må ha tuberkulose eller andre sykdommer som kan representere en risiko for «offentlig helse og sikkerhet». Søkere må heller ikke ha medisinske tilstander som kan tenkes å påføre det australske helsevesenet store kostnader, eller som kan hindre tilgangen til helsetilbud for australske borgere. Alle søkere må gjennomgå en helsetest. Canada har tre uttakskriterier, hvorav ett går på helse, ett på kriminalitet og ett på integrasjonsevne. For at flyktninger skal bli gjenbosatt i Canada, må de bestå en medisinsk test. De må ikke lide av sykdommer som er en fare for offentlig helse eller som vil være en unormalt stor byrde for helsevesenet eller det sosiale støtteapparatet. I tillegg må de passere en sjekk av rulleblad og sikkerhetsklarering. Flyktningene må også vise potensial for å bli selvforsørgende i Canada, helst innen ett år etter ankomsten. Faktorer som alder, utdanning, arbeidserfaring og kvalifikasjoner, språkkunnskaper, initiativ og tilpasningsevne vil bli vurdert av dem som tildeler visum.

Australia og Canada framstår som land med relativt strenge uttakskriterier, og står på den måten i en særstilling i forhold til de andre gjenbosettingslandene. Flertallet av gjenbosettingslandene spesifiserer at de prioriterer «sårbare» flyktninger. Flyktninger som er definert som sårbare er enslige kvinner (women at risk), torturofre, fysisk eller psykisk utviklingshemmede og personer med behov for medisinsk behandling.

Tabell 2.1 illustrerer hvilke land som i sine uttakskriterier presiserer at de vektlegger UNHCRs anbefalinger, integreringspotensial eller prioriterer sårbare grupper.

Som nevnt har Australia relativt strenge krav til flyktningenes helsetilstand i sine kriterier. Til Sverige er uttak på medisinsk grunnlag tillatt bare i spesielle tilfeller, og forutsatt at relevant behandling er tilgjengelig i Sverige. Personer med alvorlige sinnslidelser velges normalt ikke som del av kvoten, selv om sykdom i seg selv vanligvis ikke er et hinder for å ta ut flyktninger som har behov for beskyttelse. USA vektlegger at de prioriterer flyktninger med medisinsk behandling. Flyktninger kan likevel nektes gjenbosetting i USA dersom de lider av overførbare sykdommer, fysiske eller mentale forstyrrelser.

¹ Opplysningene er basert på landkapitlene i Resettlement handbook (UNHCR 1997, oppdatert 1998).

Tabell 2.1 Faktorer som vektlegges i landenes uttakskriterier

	Følger i hovedsak UNHCRs anbefalinger	Vektlegger integreringspotensial	Prioriterer sårbare grupper i uttaket	Krav om god helsetilstand
Australia				X
Canada		X		X
Danmark	X		X	
Finland	X	X	X	
Nederland		X	X	
New Zealand		X		
Norge	X	X	X	
Sverige				(x)
USA			X	(x)

På bakgrunn av de nedskrevne uttakskriteriene er det ikke grunnlag for å si at Norge mottar flyktninger med større problemer enn majoriteten av de andre bosettingslandene. Tvert imot peker Norge seg ut som ett av fem land som presiserer at flyktninger må ha evne til å bli integrert for å bli tatt ut til gjenbosetting. De øvrige gjenbosettingslandene nevner ikke integreringspotensial i uttakskriteriene.

Det ligger ikke innenfor rammene av dette prosjektet å undersøke i hvilken grad gjenbosettingslandene systematisk får presentert ulike saker på bakgrunn av disse kriteriene, og hvilke uttak som faktisk finner sted i forbindelse med gjenbosetting. Praksisen i UNHCR er å presentere saker for land de antar vil godta dem. Denne praksisen bygger både på de formelle uttakskriteriene og erfaringer i forhold til tidligere avslag på saker. I realiteten vil det trolig bety at UNHCR ikke presenterer flyktninger med behov for medisinsk behandling for Australia, fordi Australia avslår søknader fra søkere med medisinske tilstander som kan tenkes å påføre det australske helsevesenet store kostnader. Men hvorvidt Norge i større grad enn majoriteten av de andre gjenbosettingslandene mottar flyktninger med medisinske problemer eller andre kjennetegn som kan vanskeliggjøre integrering, er uvisst.

UNHCRs utvelgelse av flyktninger for gjenbosetting

FNs flyktningbegrep er definert i 1951-konvensjonen:

«The term refugee shall apply to any person who (...) owing to wellfounded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality [or his former habitual residence] and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country (...).» (1951-konvensjonen art. 1A (2)) (Einarsen 1997)

Ansatte i UNHCR står for prosessen med å identifisere flyktninger som går inn under denne artikkelen i flyktningkonvensjonen. Hvilke flyktninger som presenteres for Norge som aktuelle gjenbosettingssaker, vil et stykke på vei styre hvilke overføringsflyktninger Norge bosetter. På den ene siden handler dette om hvilke flyktninger UNHCR velger å gi flyktningstatus, og hvilke flyktninger det søkes gjenbosetting for. På den andre siden blir det et

spørsmål om hvilke saker UNHCR legger fram for Norge med utgangspunkt i norske uttakskriterier.

UNHCR vil generelt være mer liberal i forhold til å innvilge personer flyktningstatus enn hva for eksempel Norge er i forhold til å innvilge personer asyl, fordi UNHCR ikke har mulighet til å bruke virkemidler som midlertidig opphold eller opphold på humanitært grunnlag. Selv om UNHCR har gitt en person flyktningstatus, trenger det derfor ikke bety at Norge ville gitt vedkommende asyl. Dette kommer vi tilbake til under avsnittet om utlendingsrettslige kriterier i forbindelse med uttak av overføringsflyktninger til Norge.

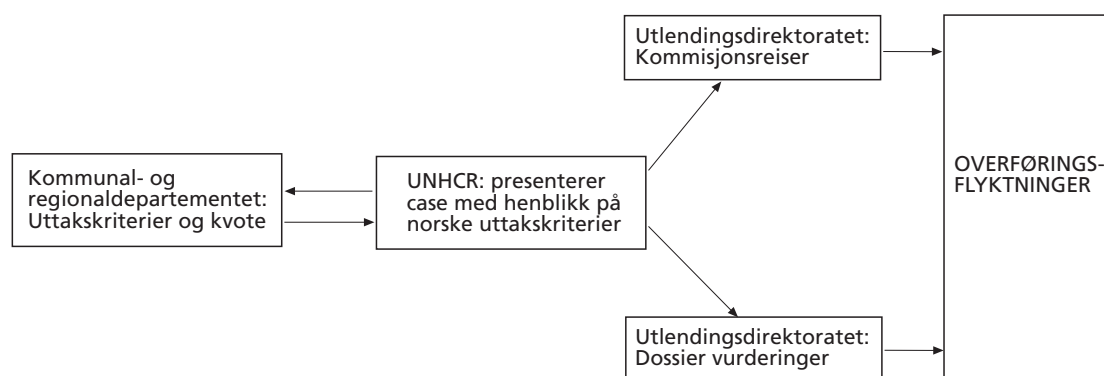
Gjenbosetting brukes i dag sjeldnere som instrument for å håndtere flyktningstrømmer enn hva tilfellet var tidligere. Det finnes tre strategier som anses som varige løsninger på flyktningkriser: repatriering (tilbakevending), lokal integrasjon i første tilfluktsland eller gjenbosetting i et tredje land. På midten av 1980-tallet ble gjenbosetting sett på som en av tre (likeverdige) løsninger som kunne brukes i krisesituasjoner. Holdningen i dag er imidlertid at gjenbosetting er den minst ønskelige løsningen og bare skal brukes dersom de to andre alternativene er uaktuelle (Fredriksson og Mougne 1994). Den økte vektleggingen av repatriering og lokal integrasjon har ifølge Fredriksson og Mougne (1994) ført til en marginalisering av gjenbosetting som virksomhet. Det hevdes at lokalt ansatte i feltet som er opptatt med å administrere repatrieringsoperasjoner som involverer titusener, eller hundretusener av flyktninger, delegerer oppgaven med gjenbosetting av noen få flyktninger til uerfarne assistenter.

UNHCR har blitt kritisert for inkonsistent bruk av gjenbosetting som beskyttelsesinstrument (Fredriksson og Mougne 1994). Det synes for det første å være to ulike oppfatninger av hva gjenbosetting skal være. Det hevdes at både flyktninger og FN-ansatte i fattige tilfluktsland ofte oppfatter gjenbosetting som et privilegium som kan gi økonomiske fordeler for flyktningen, og ikke primært som en internasjonal løsning på et beskyttelsesbehov. Uerfarne ansatte i felten må ofte forholde seg til ønsker og motivasjoner blant flyktninger, frivillige organisasjoner og andre som har en tendens til å se på gjenbosetting som en tjeneste som gis flyktningen. Dette har i enkelte tilfeller ført til at gjenbosetting har blitt tilbudt en flyktning som belønning for god oppførsel, eller som kompensasjon for utførte tjenester. Det har også vært tilfeller der gjenbosetting har blitt brukt som middel for å bli kvitt flyktninger som er vanskelige å ha med å gjøre (Fredriksson og Mougne 1994).

Det er grunn til å tro at de fleste tilfeller av denne typen avdekkes når deltakerne på kommisjonsreisene intervjuer flyktningene og stiller kontrollspørsmål i forhold til flyktningbakgrunn. Det hender at representantene for de norske kommisjonene stiller spørsmål ved troverdigheten til flyktningene, og da avslår sakene. Fredriksson og Mougne (1994) hevder at årsaken til at denne typen situasjoner i det hele tatt oppstår, er mangel på ressurser og prioritering av gjenbosetting, delegering av oppgaven med å forberede saker i feltet til uerfarne ansatte, samt manglende evne blant de ansatte til å kritisk vurdere arbeidet sitt før de sender saker til uttakskommisjonene.

UNHCRs kapasitet til å presentere aktuelle kandidater i henhold til «norske kriterier» og deres forståelse av disse kriteriene, vil være av betydning for hvilke overføringsflyktninger Norge mottar. I forbindelse med uttak av overføringsflyktninger får Norge tilsendt saker fra UNHCR. En sak er en presentasjon av flyktningenes bakgrunn og grunnlaget for at

UNHCR søker om gjenbosetting. Overføringsflyktninger kan tas ut enten på dossier, eller gjennom kommisjonsreiser. Uttak på dossier innebærer at UNHCRs søknad om gjenbosetting for en gitt flyktning behandles som en sak i Norge. UNHCR presenterer sakene for Juridisk avdeling i Utlendingsdirektoratet, JURA, som enten godtar eller avslår saken på bakgrunn av materialet fra UNHCR. Kommisjonsreiser innebærer at en delegasjon fra Norge intervjuer flyktningene før uttak finner sted. Modellen nedenfor illustrerer forholdet mellom instansene som er involvert i gjenbosetting av flyktninger i Norge.



UNHCRs evne til å presentere saker i henhold til norske uttakskriterier kan til en viss grad anslås ved å undersøke hvor ofte saker fra UNHCR blir avvist. Norge har allerede i uttakskriteriene sagt at de i hovedsak følger UNHCRs anbefalinger, men tilleggskriteriene om beskyttelsesbehov og integreringspotensial åpner for å avslå saker UNHCR presenterer. I noen tilfeller skjer dette på et tidlig tidspunkt. I forkant av kommisjonsreiser gjennomgås sakene første gang i Norge, og tydelige avslagssaker avgjøres der. Tydelige avslagssaker er for eksempel flyktninger med høymilitær bakgrunn, eller tilfeller der Utlendingsdirektoratets representanter mener at flyktningbakgrunnen er svak. Ett tilfelle av manglende flyktningbakgrunn dreide seg om en gruppe eritreere som var blitt gitt flyktningstatus av UNHCR, men som Norge ikke mente hadde et reelt beskyttelsesbehov. Etter utbruddet av krigen mellom Etiopia og Eritrea, fikk en gruppe eritreere som oppholdt seg i Addis Abeba beskjed om at de var uønsket i Etiopia. Dette var ressurssterke personer, mange av dem var ansatt i FN-systemet. I 1999 oppholdt de seg i Kenya, og UNHCR søkte om gjenbosetting for dem i Norge. Den norske kommisjonen mente at eritreerne hadde et hjemland de kunne vende tilbake til, og at det ikke var noen fare forbundet med å dra til Eritrea. Etter lange diskusjoner trakk UNHCR tilbake flyktningstatusen for akkurat denne gruppa. Vi har ikke nøyaktige tall over hvor mange saker som avvises før kommisjonen drar til uttaksstedet, men på bakgrunn av intervjuene med deltakere på kommisjonsreiser, er inntrykket at dette antallet er forholdsvis lavt.

Kvaliteten på sakene som presenteres fra UNHCR varierer med hvilket landkontor de kommer fra. Noen av UNHCRs kontor har høy kvalitet på arbeidet og presenterer godt dokumenterte saker. Andre kontor oppviser dårligere kvalitet på arbeidet. I gjenbosettingsavdelingen i UNHCR følges antall avslåtte saker nøye, og i mange tilfeller viser det seg at avslag på saker er et resultat av at de er for dårlig forberedt. I noen tilfeller blir det nødvendig å gjennomgå avslåtte saker på ny og presentere dem på en bedre måte for å få gjenbosettingsland til å akseptere dem.

UNHCR presenterer saker for land de tror vil akseptere saken. Dersom de likevel får avslag, presenteres saken for et annet gjenbosettingsland helt til flyktningene er bosatt. Som nevnt vil UNHCR i en del tilfeller gjennomgå presentasjon av saken på nytt dersom de får avslag fra et gjenbosettingsland. Det er svært sjelden at saker avsluttes og «lukkes» uten at flyktningene er gjenbosatt. Det har skjedd med en fire–fem saker i Midtøsten. Dette var stort sett personer som har vært medlemmer av paramilitære organisasjoner. I tillegg ble det lukket en sak for en person som tidligere hadde sonet for drap, og som ingen gjenbosettingsland aksepterte å ta imot.

Antall saker som blir tilsendt i forbindelse med uttak av en kvote flyktninger, varierer. Norge har uttrykt ønske om å bli presentert for om lag 30 prosent flere saker enn antall flyktninger som skal tas ut, for å ha en reell mulighet til å rangere flyktninger og velge bort dem som ikke tilfredsstiller uttakskriteriene. Blant våre informanter er inntrykket at kommisjonen de har deltatt i sjelden har fått presentert 30 prosent flere saker enn de skulle ta ut, men de færreste framhever det som et problem. Tvert imot påpeker et par av informantene at det var en lettelse å slippe å velge bort så mange flyktninger, siden de sakene de fikk presentert fra UNHCR var sterke saker som var godt presenterte. I ett tilfelle førte likevel et høyt antall avviste saker, sammen med få presenterte saker, til at kommisjonen tok ut færre flyktninger enn kvoten skulle tilsi.

Vi har ikke nøyaktige tall over hvor mange av sakene UNHCR presenterer som blir avslått av Norge. Antallet vil variere fra kommisjon til kommisjon. Et generelt inntrykk er at de norske kommisjonene stort sett tar ut de sakene UNHCR presenterer, men at de vurderer hver sak individuelt, og avslår saker som ikke imøtekommer de norske uttakskriteriene.

Uttak av overføringsflyktninger til Norge

Norge tar ut om lag halvparten av alle overføringsflyktninger på kommisjonsreiser, resten tas ut på dossier. Dossieruttak brukes mest i forbindelse med hastesaker, eller ved uttak av små flyktninggrupper. Det er vanlig at sakene dokumenteres grundigere fra UNHCR sin side når uttaket foretas på bakgrunn av dossier, siden det ikke gjennomføres intervjuer med de aktuelle flyktningene. Når større grupper flyktninger skal tas ut, er det vanlig at en delegasjon fra Norge drar på kommisjonsreise.

Fram til 1996 var delegasjonene sammensatt av representanter fra JURA og INA, som i fellesskap intervjuet og foretok uttak av overføringsflyktninger. Nå er det kun representanter for JURA som gjennomfører intervjuer og foretar uttak. Det siste året har det likevel ofte vært med en eller flere ansatte fra INA som informerer flyktningene om Norge, og som svarer på spørsmål flyktningene har.

Antall deltakere på kommisjonsreisene varierer etter hvor mange flyktninger som skal tas ut. Ofte er lederne for seksjonene² med som ledere av kommisjonen. I tillegg er det vanlig at ansatte med relevant landkunnskap blir med på kommisjonsreisen. De ansatte ser på

² Juridisk avdeling er delt i fire seksjoner, organisert etter landområde. Seksjonene behandler alle typer saker innen et geografisk område, det vil si både asylsaker, uttak av overføringsflyktninger, familiegjenforening m.m.

deltakelse på kommisjonsreiser som en «gulrot» som motiverer i jobben som saksbehandler. En annen viktig konsekvens er at deltakerne på kommisjonsreiser får svært nyttig landkunnskap som kommer til nytte i behandlingen av asylsaker og andre saker seksjonen har ansvar for. Dette har både fordeler og ulemper. På den ene siden er det viktig at deltakerne på kommisjonsreisen er motiverte, og det er positivt dersom kommisjonsreiser oppleves som så attraktivt at det gjør jobben mer interessant. Det er også viktig at ansatte i avdelingen får oppdatert sin landkunnskap. På den annen side fører denne praksisen til at oppdraget med å dra på kommisjonsreise spres på flere personer, og det kan lett bli liten kontinuitet i uttaket. Mange har deltatt på bare én kommisjonsreise, mens færre har deltatt på mange. Det er ikke bare praksisen for deltakelse på kommisjonsreiser som er årsaken til dette. Det har vært stor gjennomtrekk av ansatte i Utlendingsdirektoratet, og i tillegg ruller ansatte internt i seksjonene, slik at personer som jobber med saker knyttet til overføringsflyktninger, ofte ved neste tur har blitt overført til for eksempel asylsaker. Rulleringen er innført etter ønske fra de ansatte om mer variasjon og tilgang til større saksområde.

Før kommisjonen drar til uttaksstedet, får de tilsendt saker fra UNHCR. Når tydelige avslagssaker er identifisert, sendes en liste til UNHCR over de flyktningene kommisjonen ønsker å intervju. Deretter organiseres intervjudidspunkter, og delegasjonen drar til det aktuelle uttaksstedet. Flyktningene intervjues enten i flyktningleire eller på UNHCRs landkontor. Noen flyktninger befinner seg i leire, andre bor mer spredt rundt om i landet. Dette varierer med regioner, i Øst-Afrika er det vanlig at flyktninger bor i leir, mens i for eksempel Tyrkia er det vanlig at flyktningene er plassert rundt om i hele landet i ulike landsbyer. De flyktningene som bor spredt rundt i landet, drar til det aktuelle uttaksstedet for intervju.

Det er to hovedkriterier for uttak: utlendingsrettslige kriterier og integreringskriterier. Kommisjonen skal i hovedsak legge vekt på utlendingsrettslige kriterier. De nordiske land har tradisjonelt lagt sterkest vekt på beskyttelsesaspektet ved gjenbosetting, men alle landene har også tilbudt gjenbosettingsplasser for å løse situasjonen til flyktninger som verken har utsikter til å kunne vende tilbake til hjemlandet i trygghet eller til å bli integrert i nærområdene (KRD 1999). I spesielle situasjoner kan slik sett de nordiske land også tilby gjenbosetting til flyktninger som ikke har umiddelbare beskyttelsesproblem. Dette kan for eksempel gjelde situasjoner der flere land tar del i en byrdefordeling for å hjelpe land som har mottatt flere flyktninger enn de på sikt har kapasitet til å ta seg av, men også situasjoner der flyktninger over lengre tid lever under humanitært sett meget vanskelige forhold i det første tilfluktslandet.

Utlendingsrettslige kriterier

En flyktning er en utlending som går inn under FNs flyktningkonvensjon av 28. juli 1951. Grunnlaget for oppholdstillatelse som flyktning med *konvensjonsstatus* (etter 1951-konvensjonen) og asyl framgår av Utlendingslovens § 17 (rett til asyl), jamfør Utlendingsloven §18 første ledd. FNs flyktningbegrep er her innlemmet i norsk rett (Einarsen 1997).

Ifølge norsk lovgivning kan det etter medhold av Utlendingslovens §22 gis oppholdstillatelse for overføringsflyktninger i medhold av forhåndsavtale om gjenbosetting (Einarsen 1997). Reglene er begrunnet i hensynet til personer som er vanskelig stilt i tilfluktslandet, og til internasjonalt samarbeid i flyktningsaken. Utvelgelsen av overføringsflyktninger

er ikke begrenset til «konvensjonsflyktninger» slik norske myndigheter generelt tolker 1951-konvensjonen i asylsaker (Einarsen 1997). Målsetningen er likevel at Norge skal ha mest mulig lik praksis for overføringsaker og asylsaker. Dette skjer ikke alltid i praksis, fordi Norge tar imot 1500 overføringsflyktninger, mens innvilgelsesgraden på asylsaker er lavere. I 1999 fikk 181 søkere innvilget asyl. Det er tre prosent av søkerne (St.meld. 17 2000–2001).

Hva er så grunnen til at det ikke er lik behandling av flyktninger valgt ut av UNHCR og asylbehandlingen i Norge? I flyktningkonvensjonen finnes det et prinsipp om at en flyktning ikke skal sendes tilbake til det landet de frykter forfølgelse i. UNHCR er skeptisk til tilbakesendelse, selv i saker der grunnlag for asyl ikke er til stede. UNHCR vil derfor være mer liberal i forhold til å innvilge personer asyl, fordi det er det eneste kriteriet de har. I Norge har en også andre kriterier, for eksempel midlertidig opphold og opphold på humanitært grunnlag. Selv om UNHCR har gitt en person flyktningstatus, trenger det derfor ikke bety at Norge ville gitt vedkommende asyl.

I Norge har en, som nevnt, i tillegg til flyktningstatus betegnelsen «opphold på humanitært grunnlag», som blir gitt til asylsøkere som ikke oppfyller vilkårene for asyl. Denne hjemmelen finnes i Utlendingslovens §8 andre ledd, som sier at arbeids- eller oppholdstillatelse kan gis når sterke menneskelige hensyn tilsier det, eller når utlendingen har spesiell tilknytning til riket. De siste årene har om lag 40 prosent av alle som søker asyl i Norge fått opphold på humanitært grunnlag (St.meld. 17 2000–2001). Sterke menneskelige hensyn kan brukes fordi de generelle trygghetsforholdene i hjemlandet er spesielt vanskelige. Andre grunner kan være alvorlige helseproblemer eller hensyn til barn. Det er også mulig å gi hele grupper arbeids- og oppholdstillatelse på kollektivt grunnlag. Det hender i tillegg at asylsøkere som ikke trenger vern mot forfølgelse eller opphold på humanitært grunnlag likevel har fått oppholdstillatelse, fordi det nærmest er umulig å sende dem tilbake mot deres egen vilje.

De fleste overføringsflyktningene som Norge tar imot er innvilget flyktningstatus fra UNHCR. På kommisjonsreisene som gjennomføres av norske delegasjoner er det vanlig å rangere flyktningene etter i hvilken grad de oppfyller kravene i flyktningkonvensjonen, og i hvilken grad de risikerer forfølgelse. Beslutninger om å tilby enkeltflyktninger gjenbosetting er i hovedsak basert på skjønn. Kriteriene er veiledende, og de er ikke grunnlag for en rett til å bli gjenbosatt.

Hva gir grunnlag for uttak som overføringsflyktning til Norge? Et notat utarbeidet av KRD (1999) sammenholder en del prinsipielle momenter som kan tale for eller mot uttak i de nordiske landene. Norge anser at konvensjonsstatus etter 1951-konvensjonen innebærer en betydelig styrking av en sak, men slik status er verken et nødvendig eller tilstrekkelig kriterium for uttak som overføringsflyktning. En flyktning kan oppleve et beskyttelsesproblem i sitt første tilfluktsland. Tilfluktslandets myndigheter kan for eksempel true med tilbakesendelse i en situasjon der flyktningen ikke anses å kunne vende tilbake til hjemlandet i trygghet. Alle de nordiske landene anser at slik tilbakesendingstrussel er et tilstrekkelig grunnlag for uttak (KRD 1999). Det samme gjelder når flyktninger etter først å ha unnsluppet forfølgelsesfaren fra hjemlandet myndigheter, også utsettes for forfølgelse eller andre overgrep fra myndighetene i tilfluktslandet. Forfølgelse fra andre enn myndighetene i tilfluktslandet kan, dersom den anses alvorlig nok, også være et tilstrekkelig grunnlag for

uttak. Dette kan dels gjelde overgrep fra ikke-myndighetspersoner i tilfluktslandet, fra andre i samme eksilmiljø som flyktningen eller av hjemlandet «forlengete armer» (KRD 1999).

Flyktninger kan også på andre måter anses å være i en utsatt stilling i tilfluktslandet. Kvinner som er revet opp fra den sosiale og familiemessige tilhørigheten og beskyttelsen i hjemlandet, kan for eksempel utsettes for seksualisert vold (Women at risk). Norge anser også at mindreårige flyktninger uten nær familie eller gode omsorgspersoner i tilfluktslandet kan tas ut på kvoten (KRD 1999).

Flyktninger som verken har et beskyttelsesproblem i tilfluktslandet eller tilhører noen av kategoriene ovenfor, kan ha problemer i den forstand at de ikke har utsikter til å bli integrert i tilfluktslandet. Dette kan gjelde manglende bevegelsesfrihet, manglende utdanningsmuligheter og manglende tillatelse til å ta arbeid. Alle de nordiske landene anser at slike forhold, som ledd i en totalvurdering, taler for uttak (KRD 1999).

I uttak av overføringsflyktninger er det dermed hele tida et samspill mellom kriteriene som avgjør det endelige uttaket.

Integreringspotensial

I uttakskriteriene Norge har spesifisert i UNHCRs Resettlement Handbook (håndbok for gjenbosetting) understrekes det at Norge legger vekt på flyktningenes integreringspotensial i uttaket. Hva ligger i denne betegnelsen?

Det er et overordnet mål i asyl- og flyktningpolitikken i Norge at alle skal ha lik anledning, like rettigheter og like plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser. Det er også et mål at nyankomne flyktninger så fort som mulig skal bli selvhjulpne, både økonomisk og i forhold til å delta og fungere i samfunnet på lik linje med resten av befolkningen (St.meld. 17 2000–2001). Situasjonen er likevel at flyktninger har lavere inntekter enn folk flest, er overrepresenterte blant mottakere av sosialhjelp og at arbeidsledigheten er høyere blant flyktninger enn blant befolkningen for øvrig (St.meld. 17 2000–2001). Overordnede mål for flyktninger på individnivå er at flyktninger skal komme raskt i arbeid, de skal aktiviseres, det kan brukes incentiver, og en skal unngå klientifisering (UDI 1999). Utlendingsdirektoratet mener under dette punktet at et mål for noen er selvhjulpenhet i dagliglivet. Ikke alle kan ha som realistisk mål å komme i arbeid (UDI 1999).

Integreringspotensial i uttakssituasjonen handler om egenskaper og kjennetegn ved flyktningene som en antar vil ha betydning for deres evne og vilje til å bli selvhjulpne og integrert i det norske samfunnet. Deltakerne på kommisjonsreiser bruker ofte betegnelsen integreringsmuligheter i stedet for integreringspotensial. I denne studien har vi likevel valgt å gjennomgående bruke begrepet integreringspotensial, fordi vi oppfatter potensial som relatert til flyktningens evne til å bli integrert, mens integreringsmuligheter i stor grad kan handle om rammebetingelser som møter flyktningene etter bosetting. For eksempel kan en flyktning som blir bosatt på et lite sted med få arbeidsplasser ha små integreringsmuligheter på arbeidsmarkedet, selv om flyktningen selv har stort integreringspotensial.

Vurderingen av overføringsflyktningers integreringspotensial er basert på skjønn, og handler om at visse personlige egenskaper og kjennetegn kan antas å ha betydning for gjenbosatte flyktningers evne og vilje til å bli selvhjulpne og integrerte. For deltakerne på kommisjonsreiser kan det være vanskelig å avgjøre hvem som har integreringspotensial og hvem som ikke har det. Vi vil komme tilbake til dette, men bare kort nevne at faktorer som

vurderes i forbindelse med integreringspotensial kan være utdanning, yrkeserfaring, familie-situasjon, tilknytning til Norge og personlig initiativ.

Begrunnelsene for å vektlegge integreringspotensial når det tas ut overføringsflyktninger, er at gjenbosetting bør være en god løsning både for den det gjelder og for det norske samfunnet. Dersom en person har et beskyttelsesbehov, men ellers ikke lykkes i å bli en del samfunnet, vil ikke vedkommende ha det særlig bra. Det vil også gjøre det vanskeligere for sentrale myndigheter å få lokalt gehør for at bosetting av flyktninger er en viktig oppgave.

Kommisjonen intervjuer flyktningene

For å kunne vurdere utlendingsrettslige kriterier og integreringspotensial, gjennomfører deltakerne på kommisjonsreiser intervjuer med flyktningene. Intervjuene varer mellom en og to timer og foregår ved hjelp av tolker som UNHCR stiller til disposisjon. Representantene fra JURA intervjuer hver for seg, det vil si at bare én fra kommisjonen deltar på hvert intervju. Mye av intervjuet handler om å kontrollere praktiske opplysninger som staving av navn, fødselsdato, familieforhold, yrke, utdanning og arbeidserfaring. Dette er opplysninger til senere bruk for utsøking i kommunene, samtidig som det er viktig informasjon for å vurdere integreringspotensial i Norge. I tillegg sjekkes flyktningbakgrunn. Alle flyktningene er på forhånd innvilget flyktningstatus fra UNHCR, men overprøving av UNHCRs flyktningstatusfastsettelse kan forekomme, særlig hvis troverdighetsspørsmålet vurderes annerledes.

Flyktningene intervjues også om hvilke forventninger de har til å komme til Norge. I noen tilfeller ønsker de seg til Norge fordi de har slekt og venner der. I andre tilfeller er det viktigste for flyktningene å komme bort fra den situasjonen de er i der de er, og de har ingen preferanser i forhold til hvilket land de ønsker seg til.

Hvem tas ut?

Selve uttaket av overføringsflyktningene skjer ved at hele kommisjonen setter seg ned og går gjennom sakene til de flyktningene som er blitt intervjuet. I noen tilfeller skjer uttaket før kommisjonen vender tilbake, andre ganger skjer det endelige uttaket etter at kommisjonen har kommet hjem.

Å svare på hvem som tas ut som overføringsflyktninger er ingen lett oppgave. For det første fordi beslutninger om å tilby enkeltflyktninger gjenbosetting i hovedsak er basert på skjønn. Kriteriene er veiledende og utgjør ikke grunnlag for en rett til å bli gjenbosatt. Beslutninger i gjenbosettingssaker er prinsipielt forskjellige fra beslutninger i asylsaker, dels fordi de ikke er basert på rettskriterier, dels fordi vurderingsgrunnlaget er bredere (KRD 1999).

For det andre har kommisjonen et visst antall plasser til disposisjon foran et uttak, og andelen flyktninger som ikke velges ut vil være avhengig av hvor mange saker som blir presentert fra UNHCR. Dersom det presenteres 30 prosent flere saker enn kommisjonen skal ta ut, vil nødvendigvis en tredjedel uansett ikke bli valgt. Blant disse kan det være personer med «sterke» saker, som kanskje ville blitt valgt dersom kommisjonen hadde flere plasser til disposisjon. Motsatt kan en tenke seg flyktninger med «svake» saker som kan bli plukket ut dersom det er få saker som presenteres, og kommisjonen skal fylle opp kvoten som Norge

har forpliktet seg til å ta imot. Det betyr likevel ikke at kommisjonen tar ut alle, selv om det er kvoteplasser som skal fylles opp. Dersom sakene viser seg å være klare avslagssaker, ender kommisjonen med å ta ut færre enn det kvoten skulle tilsi.

For det tredje vil kommisjonene kunne ha ulike mandater i forhold til uttak fra forskjellige nasjonaliteter. Før kommisjonen reiser til uttaksstedet settes det vanligvis opp et mandat for uttaket. Situasjonen i Afghanistan har for eksempel ført til at kommisjonen i mandatet sier at de vil prioritere enslige kvinner og personer fra en bestemt befolkningsgruppe som er spesielt forfulgt av myndighetene i Afghanistan. Andre uttakskommisjoner kan, ut fra situasjonen i det landet flyktningene kommer fra eller oppholder seg i, bestemme seg for å prioritere andre grupper.

Det er likevel mulig å si noe om tre grupper flyktninger som plukkes ut. For det første saker der det ikke er noe å bemerke på verken flyktningstatus eller integreringspotensial. Dette er saker der det ikke er tvil om at personene bør tas ut på kvoten. En av de intervjuede som hadde vært på kommisjonsreise, anslo andelen som faller i denne gruppa til å være på om lag 70 prosent på den reisen han sist deltok på. For det andre finnes det saker der integreringsutsiktene ikke er de beste, men der flyktningbakgrunnen er sterk. Dette kan være personer med et sterkt beskyttelsesbehov, eller der sterke humanitære hensyn tilsier at personen bør gis opphold i Norge. En av de intervjuede nevnte et eksempel der en mann hadde et medisinsk problem som voldt ham store plager. Tilstanden kunne lett behandles i Norge, men der han var fantes det ikke noe behandlingstilbud for sykdommen. Hensynet til behovet for behandling i Norge ble avgjørende for at mannen og hans familie ble tatt ut. Det ble også nevnt et tilfelle der en enslig kvinne med to barn som var analfabet, og som en i utgangspunktet skulle tro hadde lavt integreringspotensial, likevel ble plukket ut fordi både hun og barna hadde personlige egenskaper som overbeviste kommisjonen om at de ville klare seg godt i Norge. Eksemplet ble brukt for å illustrere viktigheten av å møte flyktningene personlig, framfor å bruke dossieruttak. For det tredje hender det at kommisjonene tar ut personer med sterkt integreringspotensial, og som kommisjonene mener er personer som kan være positive lederfigurer innen sin etniske gruppe. Ett eksempel kan være å ta ut en ressurssterk person med høy utdanning som kan virke både som forbilde og som en ressurs for flyktningene i Norge dersom det tas ut en gruppe flyktninger med lite skolegang.

Det er vanskelig gjøre rede for generelle kjennetegn ved flyktningene som tas ut. Det vil naturlig nok variere fra kommisjon til kommisjon. Generelt prioriteres familier, fordi det antas at familier er lettest å integrere. En kommisjon tok likevel ut svært mange enslige menn, mens rundt halvparten av flyktningene som ble tatt ut av en annen kommisjon var enslige kvinner med i gjennomsnitt fem–seks barn hver.

Helsemessig blir flyktningene stort sett bedømt til å være friske, men behov for medisinsk behandling i Norge teller ikke negativt for uttak. I kapittel tre vil vi komme tilbake til flyktningenes helse, og vise at det er funn som tyder på at overføringsflyktninger generelt rapporterer om større medisinske plager enn spontanflyktninger. Det kan være flere årsaker til det. Deltakerne på kommisjonsreiser presiserer at det kan være helseopplysninger som er relevante for bosetting i kommunen som ikke kommer fram i intervjuet. På den ene siden kan fysiske og psykiske symptomer melde seg først når personer er ute av en krisesituasjon. På den annen side hevdes det også at enkelte flyktninger skjuler informasjon om sin helsetilstand, fordi de frykter at det kan telle negativt for uttak. Mange flyktninger kom-

mer også fra kulturer der det ikke er vanlig å snakke om psykiske lidelser, noe som fører til at de heller ikke forteller kommisjonen om eventuelle slike problemer.

Det er videre et stort sprik i utdanningsnivået til flyktningene. Kommisjonene tar ut alt fra høyt utdannede personer til analfabeter. Et generelt inntrykk blant personer som har deltatt på flere kommisjonsreiser, er likevel at utdanningsnivået er høyest blant de flyktningene som plukkes ut på den første kommisjonsreisen. Når kommisjonen vender tilbake for andre eller tredje gang, er utdanningsnivået blant de flyktningene som er igjen merkbart lavere enn det var i første uttak. Dette kan komme av at det er høyt utdannede som i størst grad er politisk aktive og som har det største behovet for å komme seg bort fra regimet i en krisesituasjon. Alternativt kan en tenke seg at det er de høyt utdannede flyktningene som først blir plukket ut av mottakerlandene når en begynner med gjenbosetting. Dette forutsetter imidlertid at UNHCR presenterer saker med høyt utdannede personer først. En tredje forklaring kan være at det blant flyktninger som oppsøker UNHCR en tid etter at gjenbosetting er etablert som praksis, i større grad er økonomiske flyktninger. Når det gjelder flyktninger fra Vietnam, er det en utbredt oppfatning at automatisk gjenbosetting for alle båtflyktningene som nådde et annet lands bredder i seg selv skapte et incentiv til å flykte (Fredriksson og Mougne 1994). Det tales i denne sammenheng om en «pull-effekt» på grunn av gjenbosetting. I UNHCRs gjenbosettingsavdeling ble det presisert at de lokale kontorene er opptatt av å ikke «reklamere» for gjenbosetting som i sin tur fører til at personer uten beskyttelsesbehov ønsker status som flyktninger.

Det er også vanskelig å gi noe generelt bilde av om flyktningene kommer fra by eller landsbygd, og om de har bakgrunn fra flyktningleir eller ikke. Hvorvidt flyktningene har familie og venner i Norge, varierer sterkt i forhold til hvilke flyktninggrupper som tas ut. Flyktninger fra nasjonaliteter som Norge nylig har begynt å bosette, har naturlig nok ingen kjente i landet, mens andre flyktninger ønsker seg konkret til Norge fordi familie eller venner allerede bor der.

Hvem tas ikke ut?

I de tilfellene der kommisjonen bestemmer seg for å gi avslag på anmodningen om å gi opphold i Norge til personer som er intervjuet, gis UNHCR beskjed om dette. UNHCR har ikke mulighet til å anke en slik avgjørelse. Representantene på kommisjonsreisene gir ingen begrunnelse til UNHCR for hvorfor de velger å ikke ta ut enkelte flyktninger. Fra UNHCRs side ble det nevnt at de kunne ønsket seg begrunnelser for avslag på saker, for om mulig å justere sin praksis.

På generelt grunnlag kan en si en del om hvilke grupper som sjelden velges ut. For det første kan saker avslås av utenrikspolitiske eller sikkerhetsmessige hensyn. Dette kan for eksempel gjelde irakere med sterk tilknytning til regimet, som folk fra sikkerhetstjenesten. Kommisjoner vil også være skeptiske til personer med tilknytning til geriljaorganisasjoner. Norge har videre en politikk på at en ønsker å ha en homogen flyktninggruppe, og ønsker å unngå konflikt ved å bringe til Norge to grupper som har en konflikt gående i hjemlandet.

For det andre har Norge vært tilbakeholdne med å gi innreise til personer med psykiske lidelser, fordi behandlingstilbudet er for dårlig. I forhold til de norske uttaksreglene skal medisinske forhold ellers ikke ha noen negativ betydning for uttaket, forutsatt at det finnes behandlingstilbud i Norge.

For det tredje hevdes det at det kan være uheldig å ta imot enslige menn. Norge har valgt å prioritere barnefamilier og par. Dette er motsatt av uttakspraksisen i USA, som foretrekker enslige menn framfor familier. Norske myndigheter mener at familier lettere integreres i samfunnet gjennom for eksempel barnas skolegang og ved at de blir trukket med i aktiviteter knyttet til barna. Trolig har det også betydning at familier generelt har vært lettere å bosette i norske kommuner på grunn av boligtilbudet.

Dette vil ikke si at Norge er lukket for disse gruppene, men at kommisjonene har vært forsiktige med denne typen uttak. Alle sakene som presenteres for uttakskommisjonene er saker der personer allerede har fått flyktningstatus fra UNHCR. Som tidligere nevnt, kan overprøving av denne flyktningstatusen skje dersom det er grunn til å stille spørsmål ved flyktningenes troverdighet. I selve uttaket rangeres flyktningene i forhold til i hvilken grad de oppfyller kravene i flyktningkonvensjon, og i forhold til hva de risikerer ved tilbakevendelse til hjemlandet, eller hva de risikerer ved å bli værende i det første tilfluktslandet.

Når deltakerne på kommisjonsreiser skal spesifisere hva som gjør at enkelte flyktninger ikke blir valgt ut, henvises det ofte til integrasjonspotensial. Dette kommer trolig av at de juridiske sidene ved uttaket framstår som godt spesifiserte. Enten så har personer flyktningstatus etter flyktningkonvensjonen eller så har de det ikke, selv om også beskyttelsesbehovet rangeres av enkelte kommisjoner. Å avgjøre hvorvidt flyktninger har integreringspotensial eller ikke, er langt vanskeligere, og mye mer basert på skjønn. Når integreringspotensial skal vurderes, sjekkes formelle opplysninger om flyktningene, som utdanning, om de er fra en etnisk gruppe som finnes i Norge fra før, familiestørrelse, alder, helse og hva de har gått gjennom av traumer fra tidligere. I tillegg kan en gjennom intervjuet gå mer i dybden, spørre hva flyktningene ønsker å gjøre i Norge, få et bilde av hvordan de opplever norsk kultur og eventuelt avdekke hvor konfliktfylt det kan bli for dem å komme til Norge. Det framheves likevel at selve avgjørelsen blir en subjektiv vurdering. Utdanning kan for eksempel være et element som avgjør integreringspotensial. Analfabeter med bakgrunn fra landsbygd antas å ha svakt integreringspotensial. Men det presiseres at personer som kommer fra høyere sosiale lag i hjemlandet også kan ha problemer med å tilpasse seg livet i Norge. De er vant til helt andre forhold enn det Norge kan tilby flyktninger. På den annen side blir det også nevnt at det generelt er positivt å få personer fra overklassen til Norge, fordi de kan være ledere for den etniske gruppa. Det blir derfor en vanskelig avveining å avgjøre hvem som vil ha godt integreringspotensial i Norge. Det hevdes at de som befinner seg midt på treet på den sosiale rangstigen der de kommer fra, trolig vil klare seg bedre i Norge enn de som befinner seg høyt og lavt i det sosiale hierarkiet.

Konkrete eksempler på avslagssaker fra en kommisjonsreise var to personer som var analfabeter og tidligere geriljasoldater, og en kvinne i femtiårene som var analfabet. Alle ble anslått til å ligge dårlig an integreringsmessig. Personer over 30 år som verken har skolegang eller arbeidserfaring, regnes generelt som vanskelige å integrere i Norge, og de får oftere avslag. Kommisjonen var strengere med enslige enn med familier. I en del tilfeller ble det tatt ut familier der en av foreldrene hadde skolegang. Det ble også tatt ut familier der begge foreldrene manglet skolegang, men der barna hadde deltatt i utdanning. Hensynet til barna avgjorde uttaket av disse familiene.

På en annen kommisjonsreise lyktes de ikke i å fylle opp kvoten, fordi såpass mange personer ble silt ut etter intervjuene. En av begrunnelsene var at familiene var svært store,

i enkelte tilfeller på 13 personer. Det ble antatt at det ville være svært vanskelig å få noen kommuner til å ta imot så store familier. I andre tilfeller ble avslag begrunnet med at flyktningene var svært tradisjonelle både i livsform og holdninger, og slik sett ville ha vanskeligheter med å tilpasse seg livet i Norge. Andre ble antatt å ha store problemer med å lære å lese og skrive. I tillegg ble en hel del flyktninger som ikke virket troverdige silt ut.

Deltakeren på en tredje kommisjonsreise framhever at de stort sett silte ut personer på grunn av kriminell bakgrunn og/eller narkotikamisbruk. I dette tilfellet ble flyktningene medisinsk testet av IOM (International Organization for Migration) etter uttak, og de som testet positivt på narkotiske stoffer, fikk avslag selv om de i utgangspunktet var blitt tatt ut som overføringsflyktninger til Norge.

Situasjonen i det landet flyktningene oppholder seg i vil i en del tilfeller være avgjørende for uttaket. En deltaker på en kommisjonsreise forteller at de ga avslag til en del flyktninger som hadde vært i første tilfluktsland i flere tiår. De hadde oppholdstillatelse og hadde tatt utdanning i landet, og kommisjonen fra Norge vurderte deres beskyttelsesbehov som svakt. Disse flyktningene var både integrert i tilfluktslandet, og de hadde hele sin familie der.

Det synes å være en utbredt oppfatning at avslag på søknader gjerne gis i de tilfeller der det er tvil om både beskyttelsesbehov og integreringspotensial. Dersom det er plasser på kvoten som skal fylles opp med flyktninger som har blitt rangert forholdsvis svakt på beskyttelsesbehov, vil integreringspotensial bli det avgjørende.

Budsending

Det endelige uttaket av overføringsflyktninger skjer i de fleste tilfeller etter at kommisjonen har vendt tilbake til Norge. Alle saker som innvilges som overføringsflyktninger til Norge, overføres til INA, som tar seg av bosetting av flyktningene. Flyktninger som har slekt og/eller venner i Norge, fordeles direkte til det regionkontoret vedkommendes slekt eller venn tilhører. Flyktninger uten tilknytning til Norge fordeles på en bosettingskonferanse som avholdes mellom INA og regionkontorene hver annen uke. Dersom det er helt spesielle grupper som skal tas imot, vet en ofte på forhånd hvilken region de vil bli plassert i, fordi flyktninger plasseres i regioner der de har slekt eller venner. Stort sett vet en likevel ikke under selve uttaket hvor i Norge flyktningene vil bli plassert.

Regionkontoret sørger for å finne kommuner som ønsker å ta imot flyktninger, deretter melder de tilbake til INA hvilken kommune flyktningen skal til. Deretter budsendes flyktningene, det vil si at det bestilles billett til Norge. INA mottar så kopi av ankomstmelding. Etter at INA har mottatt ankomstmelding, sendes melding til kommunene om når flyktningene ankommer. Det sendes også melding til det aktuelle politidistrikt.

Prosessen fra innvilget sak til budsending og ankomstmelding skal i de fleste tilfeller ta mindre enn seks måneder. Av problemer som kan oppstå etter budsending, nevnes at kommunene kan ombestemme seg, ofte fordi de ikke lykkes i å skaffe bolig til flyktningene. Det hender også at personene ikke kommer allikevel. Det kan være UNHCR som ikke får utreisestillatelse for flyktningene fra det landet de oppholder seg i, at nødpasset de må ha før innreise til Norge ikke kommer fram, eller at flyktningene blir syke og ikke kan reise. Dette er likevel unntakstilfeller, i de fleste sakene går prosessen greit. Norsk Folkehjelp har fått ansvar for å møte flyktningene på Gardermoen eller den aktuelle flyplass de kommer til, og

de følger også flyktninger i transitt dersom de skal reise videre etter ankomsten til den første flyplassen i Norge.

Konklusjon

Problemstillingen som er belyst i dette kapitlet, er i hvilken grad hensynet til integrering styrer den faktiske utvelgelsen av flyktninger. Integreringspotensial er et uttalt kriterium fra norske myndigheters side, som skal tas i betraktning for dem som tilfredstiller flyktningrettslige kriterier og som har et beskyttelsesbehov. Det er med andre ord en offisiell vektlegging av integreringspotensial i norske uttakskriterier. Intervjuene med deltakere på kommisjonsreiser viser at både beskyttelsesbehov og integreringspotensial er sentrale faktorer som vurderes i utvelgelsesprosessen. Dersom flyktninger helt klart har beskyttelsesbehov, er det vanlig at de tas ut selv om ikke utsiktene til integrering er de beste. I de fleste tilfeller blir likevel manglende integreringspotensial avgjørende i saker der det er tvil om beskyttelsesbehovet, eller der beskyttelsesbehovet vurderes som svakt. Kun én deltaker på kommisjonsreiser fortalte om ett tilfelle der vedkommende mente beskyttelsesbehovet i en sak var sterkt, men der hensynet til manglende integreringspotensial førte til avslag på saken.

Integreringspotensial kan i praksis avgjøres på to måter. Enten ved å identifisere personer som vil ha store muligheter til å bli integrert i Norge, eller ved å unngå personer med kjennetegn som borger for sein eller dårlig integrasjon. Intervjuene med deltakere på kommisjonsreiser viser at begge metodene brukes i praksis. Å avvise enslige menn i trettiårene uten utdanning og uten arbeidserfaring, er én måte å unngå personer en antar har lavt integreringspotensial, mens uttak av ressurssterke personer som kan virke som forbilder og ressurs innen sin etniske gruppe i Norge, er et eksempel på identifisering av faktorer en antar fremmer integrering – ikke bare for en enkelt person, men for en hel gruppe. Det er likevel trolig enklere å identifisere faktorer som hindrer integrering, enn å avgjøre hva som sikrer det. Det er grunn til å stille spørsmål ved hvor presist «integreringspotensial» er definert. Deltakerne på kommisjonsreiser nevner eksempler på hvem som ofte velges ut og hvem som sjelden blir valgt. I praksis overlates likevel mye til skjønn og til «tilbudet» av flyktninger ved den enkelte kommisjonsreise. Skjønnsvurderingene kan være problematiske fordi det ikke finnes noen entydig definisjon på hva begrepet innebærer. I tillegg er det ofte liten kontinuitet i hvem som deltar på kommisjonsreisene, og dette kan vanskeliggjøre bygging av kompetanse i forhold til hva som defineres som godt integreringspotensial. Det er også relevant å spørre om vi generelt vet nok om hva som borger for en rask og god integrering til å kunne lage en definisjon av hvilke forhold som skal være utslagsgivende i forhold til å avgjøre integreringspotensial.

Spørsmålet om vektlegging av integreringspotensial i utvelgelsesprosedyrene har også en etisk side. Det er åpenbart at utvelgelsespraksis vil kunne ha stor betydning for hvordan gruppa overføringsflyktninger integreres i Norge. En kynisk utvelgelse av de mest ressurssterke flyktninger vil imidlertid vanskelig kunne forsvares etisk. Hensikten med å ta imot flyktninger til Norge er å bistå personer som trenger beskyttelse, og ikke økonomisk gevinst

eller beskyttelse mot økonomisk tap for mottakerlandet. Norge har i sine kriterier for uttak nettopp lagt vekt på å velge ut personer som har et spesielt stort beskyttelsesbehov. I tillegg tas det ut flyktninger med et humanitært beskyttelsesbehov. Det kan være enslige kvinner eller personer med fysiske eller psykiske utviklingshemninger. Det kan åpenbart være en konflikt mellom målsettingene for integreringsarbeidet på den ene siden og målsettingene for å ta imot flyktninger på den andre. Dersom målsettingene for integreringsarbeidet skal være styrende, vil dette trekke uttakskriteriene i en mer kynisk retning. Dersom beskyttelse, og da særlig humanitær beskyttelse, skal være styrende, vil det være naturlig at målsettingene for uttak gjenspeiles i målsettingene for integreringsarbeidet. Det må være en sentral målsetting at det behovet som har vært utløsende for uttaket faktisk dekkes i bosettingskommunen.

Kapittel 3 Kjennetegn ved overføringsflyktninger

Blant kommuner som bosetter flyktninger er det ofte en oppfatning at overføringsflyktningene er en mer ressurskrevende gruppe å bosette enn asylsøkere. Dårlig helse og høyere forekomst av psykiske lidelser er et forhold som er blitt trukket fram – større behov for grunnleggende innføring i hvordan det norske samfunnet fungerer et annet. Fra de offentlige myndighetenes side er det en uttalt målsetting at hensynet til flyktningenes integreringspotensial skal tillegges vekt ved uttak. Hvordan dette søkes ivaretatt under Utlendingsdirektoratets kommisjonsreiser, er allerede behandlet. En annen tilnærming til det samme spørsmålet er å undersøke om det faktisk er slik at overføringsflyktninger generelt er mer ressurskrevende å integrere enn andre grupper av flyktninger, eller sagt på en annen måte: om de har lavere integreringspotensial enn andre flyktningegrupper. Innenfor rammen av dette prosjektet er det ikke mulig å gi et utfyllende svar på spørsmålet, som etter vår oppfatning krever en kvantitativ sammenlikning av overføringsflyktninger og asylsøkere med henblikk på egenskaper vi har grunn til å tro påvirker flyktningenes integrering. Vi vil imidlertid presentere noe data fra tidligere undersøkelser, både våre egne og andres, som kan bidra til å belyse enkelte av forholdene og, i tillegg gjøre noen betraktninger rundt måten overføringsflyktninger velges ut og bosettes på.

Kort historikk

Norge startet mottak av overføringsflyktninger etter annen verdenskrig. Da ble det bosatt om lag 2000 flyktninger – dels fordrevne som allerede befant seg i Norge, og dels jødiske flyktninger fra leire i Tyskland og Polen. Med unntak av cirka 1500 ungarere som kom i 1956–57, ble det bare bosatt et mindre antall europeiske flyktninger fram til begynnelsen av 1970-tallet. Da begynte myndighetene å prioritere særlig utsatte flyktninggrupper fra andre verdensdeler, spesielt fra Latin-Amerika, Uganda og Vietnam. Fram til 1977–78 ble det fortsatt ikke bosatt flere enn 200 per år. I 1979 nådde mottaket en foreløpig topp på 1125 flyktninger, hovedsakelig båtflyktninger fra Vietnam. Fra og med 1986 var den årlige kvoten på 1000 personer, etter 1988 ikke medregnet familiegjenforeninger.

De største gruppene av overføringsflyktninger som er bosatt i Norge siden 1987, kommer henholdsvis fra Iran, Vietnam¹ og Irak. Samlet utgjør de nærmere 80 prosent av overførings-

¹ Utlendingsdirektoratets flyktningeregister ble registrert direkte på data fra 1985–86. Alle data fra før dette ble lagt inn i ettertid og kan inneholde store feilkilder både med hensyn til antall overføringsflyktninger i ulike grupper og den informasjonen som er registrert på hver enkelt flyktning. Dette blir et problem spesielt i forhold til overføringsflyktninger fra Vietnam, som utgjorde en stor andel av overføringsflyktningene også før 1985.

Tabell 3.1 Overføringsflyktninger bosatt i Norge fra 1987 til 1999, etter nasjonalitet og bopsettingsperiode. Prosent og antall

	1987–89		1990–95		1996–99		Totalt	
	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall
Iran	45	1152	30	1352	38	1500	36	4004
Vietnam	39	1006	32	1438			22	2444
Irak	5	128	31	1420	32	1244	25	2792
Chile	3	88	*	*	*	*	1	88
Afghanistan	1	34	1	53	10	375	4	462
Etiopia	1	15	1	32	3	120	2	167
Somalia	*	*	2	111	1	43	1	154
Andre	4	100	2	94	7	290	4	484
Total	2565	2523	4568	4500	3939	3572		11072

*Under 1 prosent av overføringsflyktningene i perioden.

Kilde: Utlendingsdirektoratets flyktningeregister 1987–1999.

flyktningene som ble bosatt i denne perioden. Før 1987 er Utlendingsdirektoratets registreringer usikre, og vi har derfor valgt å utelate dem fra tabell 2.1. Dette medfører at antallet og andelen vietnamesere som er blitt bosatt i Norge som overføringsflyktninger, er høyere enn det som framkommer av tabellen, siden de utgjorde en stor andel av overføringsflyktningene allerede fra slutten av 1970-tallet. De siste årene har også flyktninger fra Afghanistan økt i antall. I perioden 1996 til 1999 utgjorde de ti prosent av alle overføringsflyktninger som ble bosatt i Norge.

Direkte bosetting eller asylmottak?

I motsetning til asylsøkere bosettes overføringsflyktninger direkte i en kommune ved ankomst til Norge. Hvilken betydning dette har for flyktningenes integrering og kommunenes arbeidsmengde, har vært, og er, gjenstand for diskusjon. Hovedbegrunnelsen for å bosette overføringsflyktninger direkte, er at de allerede har fått innvilget opphold og at det derfor er lite rimelig at de skal vente på å få etablere seg i en kommune. For overføringsflyktningene kan fordelene med direkte bosetting oppsummeres med en raskere normalisering av tilværelsen, ved at de slipper enda et midlertidig tilholdssted før endelig etablering i en kommune. Dette er særlig et poeng for familier med barn, hvor det vil være viktig å komme i gang med skole og etablering av et sosialt nettverk så raskt som mulig. Langvarig opphold i asylmottak, kanskje spesielt for personer som allerede har fått avklart at de får bli i Norge, vil kunne oppleves som frustrerende og urettferdig. De aller fleste vil ha et sterkt behov for å komme videre. Både blant kommuner som bosetter overføringsflyktninger (Djuve og Kavli 2000) og blant Utlendingsdirektoratets regionkontorer, er det et flertall som mener at direkte bosetting i sum er en bedre løsning enn opphold i asylmottak. Dette er blant noen også begrunnet med at det gir kommunen anledning til å gi lokal spesifikk informasjon til flyktningene fra første stund. På den andre siden er det mange som trekker fram at direkte bosetting innebærer en merbelastning på kommunene i den forstand at informasjonsarbeidet

blir mer omfattende enn for flyktninger som først har oppholdt seg en tid i asylmottak og lært noe norsk. Første gangs helseundersøkelse må også gjennomføres i kommunen, og det kan ta tid i områder med lav legedekning. Spesielt for dossier-flyktningene mister Utlendingsdirektoratet i tillegg muligheten til å gjennomføre en grundigere kartlegging av flyktningene før bosetting, noe som kan få negative konsekvenser ved at flyktningene ikke bo-settes til en kommune med et egnet tilbud for eksempel i forhold til helse.

Hvilke konsekvenser direkte bosetting har for videre integrering i Norge, er vanskelig å si sikkert. Det kan likevel være verdt å notere at hvis vi bare teller antall år i kommune, vil overføringsflyktningenes integrering generelt ta lenger tid enn for asylsøkere som har fått en grunnleggende innføring både i norsk språk og samfunn før de ble bosatt i en kommune. Dette handler imidlertid ikke nødvendigvis om flyktningenes individuelle ressurser, men derimot om bosettingsmodell.

Familiesammensetning og aldersfordeling

Overføringsflyktningene kommer ifølge de fleste av Utlendingsdirektoratets regionkontorer oftere som hele familier enn asylsøkerne. Hva dette betyr i form av integreringspotensial vil trolig variere med størrelsen på familien. I utgangspunktet er tilbakemeldingen fra kommunene ofte at det er lettere å legge til rette for integrering av familier enn enkeltpersoner. Ett aspekt er boligmassen i kommunene – det vil normalt være lettere å finne en bolig til en familie enn til enslige. I tillegg vil en familie med barn ha flere kontaktpunkter inn i det norske samfunn gjennom skole og eventuelt barnehage, enn det som er tilfellet for enslige. Generelt vet vi at jo flere arenaer i det norske samfunnet flyktningene blir en del av, jo lettere og raskere vil integreringen foreløpe (Hagen og Djuve 1995, Djuve og Kavli 2000). På den andre siden kan svært store barnefamilier møte problemer, i det minste med å bli økonomisk selvstendige, fordi det blir vanskelig for begge foreldrene å kvalifisere seg for det norske arbeidsmarkedet.

Hvorvidt høy alder representerer en utfordring i integreringsarbeidet eller ikke, vil variere både med kulturbakgrunn og særtrekk ved den enkelte flyktning. Det er et visst grunnlag for å si at språklæring generelt sett blir vanskeligere jo eldre elevene er (PLS Consult 1999). Dette er også et poeng i forhold til tilegnelse av annen kunnskap om det norske samfunnet som er nødvendig for å sikre en rask og god integrering. På den andre siden vil betydningen av alder for språklæring variere for eksempel med utdanningsbakgrunn, noe som illustrerer poenget at betydningen av alder ikke kan ses isolert fra andre egenskaper ved den enkelte flyktning. Et annet forhold som kan ha betydning, er at oppfatningen av hva som er en rimelig pensjonsalder vil variere mellom ulike kulturer. Det er ikke gitt at en norsk definisjon av legitim pensjonsalder umiddelbart adopteres av alle som bo-settes i Norge. En av de viktigste utfordringene i integrerings- og kvalifiseringsarbeidet som tjenesteapparatet opplever, er knyttet til motivasjon. Det vil utvilsomt være vanskelig å motivere personer som selv opplever at de er i, eller nærmer seg, pensjonsalder til kvalifisering for et videre yrkesaktivt liv i Norge.

Generelt vet vi at innvandrere og flyktningbefolkningen er ung, sammenliknet med den norske (Vassenden 1997, SSBs Innvandrerstatisikk 2000). Det foreligger i disse

publikasjonene ikke oversikt over hvordan aldersfordelingen er spesielt blant personer med bakgrunn som overføringsflyktninger. Er relativt nylig gjennomført undersøkelse i Sverige fant imidlertid at overføringsflyktningene der i gjennomsnitt var ti år eldre enn asylsøkerne (Andersson 1997).

Utlendingsdirektoratets register over overføringsflyktninger viser at i perioden 1987–99 har andelen overføringsflyktninger over 50 år ligget jevnt mellom fem og seks prosent. For perioden sett under ett har gjennomsnittsalderen for overføringsflyktninger vært 30,5 år. Over tid har gjennomsnittsalderen sunket (når vi inkluderer barn som er født før ankomst til Norge) fra 33,2 år i perioden 1987–90, til 30 år i perioden 1989–95, og helt ned til 23,9 år i perioden 1995–99.

Den største aldersgruppa fra 1987 til 1995 var 36–50 år, men de siste fire årene fram til 1999 endret tyngdepunktet seg til en overvekt av personer i alderen 0 til 17 år. Det økende antallet barn er markant. I perioden 1987 til 1989 utgjorde personer under 18 år bare 15 prosent av det totale antallet overføringsflyktninger, mens andelen i siste halvdel av 1990-tallet var økt til over 40 prosent. De tre største gruppene av overføringsflyktninger i denne perioden har kommet fra henholdsvis Iran (1499), Irak (1244) og Afghanistan (375), og i alle disse tre gruppene har det vært en høy andel barnefamilier. For de voksne flyktningene er det i denne perioden også en noe yngre profil enn tidligere, med en overvekt av personer i alderen 26–35 år.

Aldersfordelingene blant overføringsflyktningene viser at det fra 1987 og fram til 1999 har vært en generell økning i andelen familier, og at gjennomsnittsalderen også for dem over 18 har sunket betraktelig. Grovt sett skulle dette tyde på at de overføringsflyktningene som bosettes nå, generelt har et bedre integreringspotensial enn de som ble bosatt på slutten av 1980-tallet. Tilbakemeldinger fra kommunene tyder på at familier generelt både er lettere å bosette fordi boligmassen er tilpasset familier i større grad enn enslige, og fordi de gjennom barna får flere og raskere kontaktflater inn i det norske samfunnet. Er familiene svært store, kan det likevel slå ut i negativ retning. Om overføringsflyktninger i Norge har en høyere andel eldre enn asylsøkere, slik som tilfellet er i Sverige, er et empirisk spørsmål vi ikke kan svare på her. Alderens betydning for integreringspotensial vil trolig også variere mellom individer og kulturer. Generelt er det likevel rimelig å anta at jo eldre en person er, jo større vansker vil han eller hun ha med å tilegne seg de nye kunnskapene som er nødvendig for å lykkes i det nye samfunnet. Den reduksjonen i alder som vi har sett de siste 10–15 årene

Tabell 3.2 Aldersfordeling blant overføringsflyktninger bosatt i perioden 1987 til 1999, i prosent av alle bosatte overføringsflyktninger

	1987–89	1990–95	1996–99
0–17	15,5	23,6	42,1
18–25	13,7	13,0	12,8
26–35	23,1	26,3	22,2
36–50	41,8	32,1	18,1
51–67	4,7	3,9	3,8
68–100	1,2	1,0	1,0
Totalt	2565	4568	3938

Kilde: Utlendingsdirektoratets flyktningeregister

blant overføringsflyktninger, vil dermed isolert sett tale for at integreringspotensialet er blitt bedret.

Helse

Flyktningers helsesituasjon er et viktig tema av flere årsaker. God helse er et grunnleggende levekårsgode, og kunnskap om flyktningers helsesituasjon er viktig for å kunne legge til rette for det best mulige behandlingstilbudet. Helseproblemer brukes også ofte som forklaring på at mange flyktninger har vanskeligheter med å bli integrert på arbeidsmarkedet. Tilbakemeldinger fra kommuner som bosetter flyktninger, antyder at overføringsflyktninger har dårligere helse enn asylsøkere. Syttifem prosent av flyktningkonsulentene² som ble intervjuet i forbindelse med Fafos evaluering av myndighetenes bosettingsstrategier (Djuve og Kavli 2000), oppga at overføringsflyktninger har større behov for oppfølging fra kommunen enn de som først har vært en tid i asylmottak. Den mest markerte forskjellen var at overføringsflyktninger trengte mer generell, praktisk veiledning. Tretti prosent av kommunene oppga imidlertid også at overføringsflyktninger hadde større behov for psykososiale tjenester eller helsetilbud for øvrig. Mer informasjon om flyktningenes psykiske og fysiske helse var samtidig de to tingene som oftest ble trukket fram når flyktningkonsulentene skulle fortelle hva slags informasjon de savnet spesielt for overføringsflyktninger. Også kvalitative intervjuer med representanter for tjenesteapparatet rundt flyktninger i Danmark trakk fram en høyere traumatiseringsgrad blant overføringsflyktninger enn blant asylsøkere (PLS Consult 1999).

Data fra Fafos seneste intervjuundersøkelse blant flyktninger (Djuve og Kavli 2000) tyder på at overføringsflyktninger oftere enn andre oppgir å ha en sykdom eller skade som hemmer dem i hverdagen, men forskjellen er liten. Flyktningenes alder og nasjonalitet slår sterkere ut i forhold til rapportering om sykdom eller skade. Dette gir oss en klar påminnelse om at hvilke nasjonale grupper søkelyset rettes mot, kan ha stor betydning for om vi finner forskjeller i rapportering av helseproblemer mellom overføringsflyktninger og asylsøkere.

Det ble også stilt spørsmål om symptomer på nervøse og depressive lidelser,³ og her var tendensene til forskjeller etter flyktningekategori noe større. Irakiske flyktninger viste seg totalt sett å ha høyest forekomst både av nervøse og depressive lidelser. Overføringsflyktninger skilte seg likevel negativt ut med høyere utslag av nervøse og depressive lidelser både i den irakiske gruppa og blant bosnierne.

Nøyaktig hva som ligger i de nasjonale forskjellene, er vanskelig å si sikkert. En forklaring kan være kulturelle forskjeller med hensyn til om sykdom enten av fysisk eller psykisk

² Opinion gjennomførte på oppdrag av Fafo en intervjuundersøkelse over telefon med flyktningkonsulent eller person i tilsvarende stilling i totalt 120 kommuner. Av hensyn til framstillingsformen vil alle heretter omtales som flyktningkonsulenter. Alle kommunene hadde bosatt flyktninger i perioden 1997 til 1999.

³ Depressive lidelser: Har du de siste ukene a) Tatt tingene tungt, b) Følt deg ulykkelig og nedtrykt, c) Stadig følt deg nervøs og anspent/oppjaget. Nervøse lidelser: Hender det at du føler noen av disse plagene?: a) Ryggsmarter, b) Blir fort sliten og utmattet, c) Smerter i muskler og ledd, d) Smerter i nakke eller skuldre, e) Søvnforstyrrelser, f) Konsentrasjonsproblemer, g) Hukommelsesproblemer.

Tabell 3.3 Gjennomsnittlig skåre på indeks for depressive lidelser,* etter nasjonalitet og flyktningstatus

	Bosnia		Irak		Somalia		Jugoslavia	
	Indeksskåre	N	Indeksskåre	N	Indeksskåre	N	Indeksskåre	N
Asylsøker	4,9	107	5,4	28	4,8	34	5,7	179
Familiegjenforent	5,9	18	6,6	17	4,5	19		1
Overføringsflyktning	6,7	36	6,9	57	(3,7)	4		
Alle	5,4	161	6,4	101	4,6	56	5,7	180

Kilde: Djuve og Kavli 2000

* Indeksen over depressive lidelser er laget ved å slå sammen skåre fra hvert av spørsmålene vist i fotnote 3. Det er kontrollert at variablene som inngår i indeksen korrelerer positivt.

Tabell 3.4 Gjennomsnittlig skåre på indeks for nervøse lidelser,* etter nasjonalitet og flyktningstatus

	Bosnia		Irak		Somalia		Jugoslavia	
	Indeksskåre	N	Indeksskåre	N	Indeksskåre	N	Indeksskåre	N
Asylsøker	12,3	107	12,6	28	12,7	34	11,3	179
Familiegjenforent	14,3	18	12,1	17	11,5	19		1
Overføringsflyktning	17	36	15,7	57	(16,0)	4		
Alle	13,6	161	14,2	101	12,5	56	11,3	180

Kilde: Djuve og Kavli 2000

* Indeksen over nervøse lidelser er laget ved å slå sammen skåre fra hvert av spørsmålene vist i fotnote 3. Det er kontrollert at variablene som inngår i indeksen korrelerer positivt.

art er noe man snakker høyt om. En annen kan være ulik grad av eksponering for traumatiske opplevelser i forbindelse med flukt og eventuelle leiropphold.

Om, og i hvilken grad, overføringsflyktninger faktisk har dårligere helse enn andre grupper av flyktninger, er et empirisk spørsmål. Flyktningkonsulentenes vurderinger er nødvendigvis preget av hvilke flyktninger de har bosatt, og spesielle enkeltsaker kan lett komme langt fram i bevisstheten og farge inntrykket av en gruppe som helhet. Også de dataene vi har tilgjengelig etter intervjuer av 500 flyktninger er skjeve, i den forstand at vi bare har representert en av de tre største nasjonale gruppene av overføringsflyktninger bosatt i Norge. Tilbakemeldingene fra kommunene og de tendensene vi finner i det kvantitative materialet vi har til rådighet, bør likevel tas alvorlig, og spørsmålet om overføringsflyktningenes helsetilstand både ved ankomst til Norge og over tid, bør kartlegges nærmere.

Yrkesaktivitet

Det er en sentral målsetting at flyktninger som får opphold i Norge skal integreres i arbeidslivet. Flere undersøkelser er gjennomført med sikte på å si noe om sammenhengen mellom flyktningkategori og ulike sider ved deres integrering i samfunnet, herunder i arbeidslivet.

I Sverige har Invandrарvärket (Andersson 1997) gjennomført en undersøkelse hvor både kvoteflyktninger og representanter for det kommunale tjenesteapparatet er intervjuet. I

Sverige blir overføringsflyktninger, i likhet med i Norge, direkte bosatt i en kommune i motsetning til andre grupper av flyktninger, som først oppholder seg i en periode i asylmottak. Hovedkonklusjonen i den svenske undersøkelsen var at flyktninger som har vært i asylmottak har et forsprang på overføringsflyktningene, fordi de har fått et organisert opplæringstilbud i asylmottaket. Når de bosetter seg i en kommune, kan de fleste allerede noe svensk og har dessuten tilegnet seg kunnskap om hvordan det svenske samfunnet er organisert. Tida fram til bestått sfi-test (Svensk for innvandrere) og yrkesaktivitet er derfor kortere for dem enn for overføringsflyktninger, vel og merke hvis vi tar utgangspunkt i tid i kommunene og ikke tid i landet. Indvandrarværket konkluderer derfor med at overføringsflyktningene tar igjen de andre flyktninggruppene hvis de tar høyde for at de trenger et ekstra år som kompensasjon for at de ikke har fått noe opplæringstilbud i asylmottak. I gjennomsnitt oppholder asylsøkerne seg mellom ett og halvannet år i asylmottak før de bosetter seg i en kommune.

I Danmark er det også gjennomført en undersøkelse som tar sikte på belyse eventuelle forskjeller mellom overføringsflyktninger og asylsøkere. Denne undersøkelsen har et noe annet metodisk utgangspunkt enn den svenske. PLS Consult (1999) har gjennomført to spørreskjemaundersøkelser og personlige intervjuer med overføringsflyktninger og asylsøkere fra Iran og sammenliknet integreringsgrad langs flere variabler, herunder yrkesaktivitet. Deres konklusjon er at overføringsflyktningene har større problemer med å få innpass på det danske arbeidsmarkedet enn spontanflyktningene, fordi de både har færre ressurser og en generelt høyere traumatiseringsgrad. Samtidig understreker de at det er vanskelig å si om det bildet som avtegner seg for Rafhta og Altash-flyktningene som representerer overføringsflyktningene i undersøkelsen, også gjelder generelt. Deres konklusjon er likevel interessant i lys av at Norge også har bosatt et stort antall overføringsflyktninger fra nettopp disse to leirene.

I Djuve og Kavlis (2000) intervjuundersøkelse blant flyktninger bosatt i Norge i perioden 1994 til 1996, er det også funn som tyder på at overføringsflyktningene i mindre grad er yrkesaktive enn asylsøkere. For utvalget sett under ett var yrkesaktiviteten blant tidligere asylsøkere nesten 30 prosentpoeng høyere enn blant overføringsflyktninger. En del av denne forskjellen kan forklares ved at yrkesaktiviteten blant irakerne som utgjør flertallet av overføringsflyktningene, generelt er lavere enn blant bosnierne som er den andre gruppa med

Tabell 3.5 Yrkesaktivitet blant flyktninger etter flyktningkategori og nasjonalitet. Prosent

	Bosnia		Irak		Somalia		Tidl. Jugoslavia		Totalt	
	Prosent	n	Prosent	n	Prosent	n	Prosent	n	Prosent	Ant
Asylsøker	65	107	36	28	38	34	47	179	51	347
Gjenforent, flyktning*	20	18	36	10	27	10	..	..	26	38
Gjenforent, humanitært*	..	..	28	7	21	9	0	1	23	17
Tidligere jugoslavisk internert	42	36	..	..	..	..	..	..	42	36
Overføringsflyktning	..	..	20	57	00	3	..	..	19	60
Total	55	161	27	101	31	56	47	180	43	499

* Personer som er bosatt i Norge gjennom familiegjenforening, enten med flyktninger eller med personer som har fått opphold i Norge på humanitært grunnlag.

Kilde: Djuve og Kavli (2000)

en viss andel overføringsflyktninger. Også om vi ser på yrkesaktiviteten innenfor ulike flyktningkategorier i hver nasjonale gruppe, finner vi forskjeller. Blant asylsøkere fra Irak var 36 prosent i arbeid, mot bare 20 prosent av overføringsflyktningene. Også blant personer som var kommet til Norge gjennom familiegjenforening var yrkesaktiviteten lavere enn blant de tidligere asylsøkerne.

Antallet overføringsflyktninger i materialet er for lite til å si noe sikkert om dette er forskjeller som vil jevne seg ut over tid. At familiegjenforente også har lavere yrkesaktivitet enn de tidligere asylsøkerne, kan tyde på at tilbudet flyktninger får i asylmottakene bidrar til at de kommer raskere i arbeid etter bosetting i en kommune. Samtidig er det en høyere andel kvinner enn menn som kommer gjennom familiegjenforening,⁴ og de har igjen lavere sannsynlighet for å være i arbeid, spesielt mens de har omsorg for barn under skolealder (Djuve og Kavli 2000). Flyktningenes helse har og betydning for i hvilken grad de har arbeid eller ikke, og siden det også er funn som tyder på at overføringsflyktninger har dårligere helse enn asylsøkere (Djuve og Kavli 2000), er det ikke uten videre rimelig å konkludere med at lavere yrkesaktivitet i denne gruppa alene skyldes en «forsinkelse» i kvalifiseringsforløpet. Samtidig er det åpenbart at overføringsflyktninger vil trenge noe lenger tid etter bosetting i en kommune for å opparbeide norskkunnskaper og kjennskap til det norske samfunnet, enn flyktninger som allerede har fått et kvalifiseringstilbud mens de har vært i asylmottak.

Kvaliteten på kvalifiseringstilbudet er i denne sammenhengen også en viktig faktor som bør med i vurderingen av hvor «forsinket» overføringsflyktningenes integrering eventuelt blir som en følge av at de bosettes direkte i en kommune. Det kommunale kvalifiseringstilbudet vil mange steder være mer helhetlig og mer omfattende enn tilbudet i asylmottak, ikke minst i forhold til å gå aktivt inn i forhold til arbeidsmarkedstilknytningen. Trolig er det også slik at motivasjonen for å delta aktivt i et kvalifiseringsløp vil være sterkere etter at oppholdsgrunnlaget i Norge er positivt avklart, og tilværelsen er normalisert i den forstand at bolig og bosted er etablert.

Flytteaktivitet

Generelt vet vi at flyktningene selv først og fremst oppgir to årsaker til flytting; for det første at de ønsker å bo nærmere familie og venner, og for det andre at de har funnet, eller håper å finne, arbeid i en annen kommune (Djuve og Kavli 2000). En kartlegging av sekundærflytting blant de drøyt 20 000 flyktningene som ble bosatt i Norge i perioden 1994 til 1996, viste at i gjennomsnitt 36 prosent hadde flyttet fra første bosettingskommune innen utgangen av 1999. Det er lite variasjon i flytteaktivitet mellom ulike nasjonale grupper for perioden sett under ett, selv om noen grupper viser en tendens til å flytte fra første bosettingskommune tidligere enn andre. Generelt øker andelen innenlandsk videreflytting i alle grupper de første tre til fire årene etter bosetting, men etter dette avtar flytteaktiviteten. (Sørli 1994).

Overføringsflyktninger flytter sjeldnere ut av bosettingskommunen enn asylsøkere. Av alle flyktninger som ble bosatt i Norge fra 1994 til og med 1996, hadde 39 prosent av

⁴ I den perioden vi her har data for, var det 85 prosent av dem som ble gjenforent med personer med opphold på humanitært grunnlag og 57 prosent av dem som ble gjenforent med flyktninger som var kvinner

asylsøkerne flyttet innen utgangen av 1999, mot bare 28 prosent av overføringsflyktningene (Djuve og Kavli 2000:146). Årsakene til forskjellen i flytteaktivitet kan være flere. Å ha en tilknytning til Norge gjennom familie som allerede er bosatt her, taler for uttak som overføringsflyktning, og vil også så langt som mulig styre valg av bosettingskommune. Det kan derfor være slik at overføringsflyktninger oftere bosettes nær familie enn asylsøkere. Funn fra Djuve og Kavli (2000) tyder på at så er tilfelle. Av overføringsflyktningene i undersøkelsen oppga hele 80 prosent at de hadde familie i Norge som de ikke bor sammen med, men som likevel bor så nær at de kan besøke dem jevnlig. Blant asylsøkerne var den tilsvarende andelen 65 prosent (se vedleggstabell 2.2). I lys av at ønsket om å bo nærmere familie og venner er en av de to viktigste begrunnelsene for å flytte, er det dermed ikke urimelig at sekundærflyttingen er lavere blant overføringsflyktninger enn blant asylsøkere.

For det andre har vi også sett at overføringsflyktninger oppgir å ha flere symptomer på helseproblemer enn andre grupper av flyktninger. Det er rimelig å anta at belastningen ved å flytte vil være større hvis du har dårlig helse enn hvis helsa er god, ikke minst for flyktninger som i tillegg til alt det praktiske som følger med flytting også skal forholde seg til at de formelt ikke har rett til å flytte fra bosettingskommunen før etter fem år, med mindre de er selvforsørget.

Oppsummering

Blant kommunene er det en utbredt oppfatning at overføringsflyktninger trenger tettere og mer omfattende oppfølging enn andre flyktninger. Spesielt er det behov for mye informasjon om grunnleggende sider ved det norske samfunnet og om hva flyktningene kan forvente av støtte. Kommunenes opplevde merbelastning ved å bosette overføringsflyktninger kan i utgangspunktet ha to årsaker: enten at overføringsflyktninger som gruppe er mer ressursvake og har dårligere integreringspotensial enn andre flyktninger, eller at de bare starter på et mer grunnleggende nivå enn flyktninger som først har lært en del om Norge og norsk språk i asylmottak.

Om, og eventuelt hvordan, overføringsflyktninger skiller seg fra andre flyktninger med henblikk på forhold som kan påvirke integreringen, er langt på vei et empirisk spørsmål. Her har vi tatt utgangspunkt dels i hvilket inntrykk kommunene har av overføringsflyktninger, dels i registerdata og dels i kvantitative intervjuundersøkelser blant flyktninger. Vi har funnet tendenser i det kvantitative materialet til at irakiske overføringsflyktninger har dårligere helse enn asylsøkere, spesielt når det gjelder nervøse og depressive lidelser. Dette er forhold som vi vet virker negativt inn på muligheten til å finne og beholde arbeid.

Tilbakemeldinger fra Utlendingsdirektoratets regionkontor og aldersstatistikken tyder på at det er en høyere andel familier blant overføringsflyktningene enn blant andre flyktninggrupper. Med mindre familiene er svært store har det generelt vært vurdert som positivt å bosette familier framfor enslige, fordi de oppleves som lettere å integrere. Gjennom barna får familier flere kontaktflater inn i det norske samfunnet enn enslige. Hvis det er slik at overføringsflyktninger oftere kommer som hele familier enn asylsøkere, er det derfor noe som i det minste for familier av moderat størrelse skulle tilsi større integreringspotensial – ikke mindre. Det har også vært en utvikling de siste 10–15 årene i retning av lave-

re alder blant voksne overføringsflyktninger. Ut fra forventninger om læringsevne og motivasjon for tilegning av nye kunnskaper og ferdigheter, kan også dette tolkes som en positiv utvikling med henblikk på flyktningenes integreringspotensial. I hvilken grad dette er en generell tendens for flyktninggruppa som helhet, eller om overføringsflyktninger generelt er eldre eller yngre enn asylsøkere, vet vi mindre om.

Overføringsflyktninger flytter sjeldnere fra bosettingskommunen enn tidligere asylsøkere. Årsakene til dette kan være flere. En mulighet er at overføringsflyktninger er mer ressurs-svake enn tidligere asylsøkere og derfor har større problemer med å organisere flytting til en ny kommune. Samtidig vet vi at en av de viktigste forklaringene flyktningene selv gir på at de velger å flytte fra bosettingskommunen, er et ønske om å bo nærmere familie og venner. Siden familie i Norge er ett av de kriteriene som taler for uttak og som langt på vei styrer bosettingen, kan det derfor like gjerne være slik at overføringsflyktninger har mindre grunn til å flytte enn tidligere asylsøkere, fordi de i større grad bor i nærheten av familien.

Det kvantitative materialet tyder på at overføringsflyktningene i mindre grad er yrkesaktive etter mellom fire og seks år i Norge enn tidligere asylsøkere. Dette gjelder både generelt og hvis vi ser på de nasjonale gruppene for seg. Om dette kommer av at overføringsflyktningene er mindre ressurssterke, eller om det bare er et uttrykk for en «forsinkelse» sammenliknet med dem som først har fått en del opplæring i asylmottak, har vi ikke grunnlag for å si sikkert. At vi finner lavere yrkesaktivitet også blant familiegjenforente, kan tyde på at oppholdet i asylmottak gir et visst forsprang. På den andre siden er det en overvekt av kvinner som kommer gjennom familiegjenforening, og de av dem med barn under seks år har klart lavere sannsynlighet for å være i arbeid enn menn. Kvalifiseringstilbudet i en kommune vil også i mange tilfeller være mer omfattende enn i et asylmottak, og hvor stor en eventuell forsinkelse er, vil derfor ikke nødvendigvis kunne måles én til én.

Alle tendenser vi har funnet i våre kvantitative data vil være svært preget av at vi bare har data om en av de tre største gruppene av overføringsflyktninger i Norge – irakere. Det samme forbeholdet bør sannsynligvis også tas når det gjelder kommunenes vurdering av overføringsflyktninger. De forholder seg til, og svarer med utgangspunkt i, de overføringsflyktningene og de enkeltpersonene som er bosatt i nettopp deres kommune. Likevel er det enkelte forhold som er generelle, mellom annet den norske bosettingsstrategien overfor overføringsflyktninger som innebærer direkte bosetting. Den medfører per i dag at overføringsflyktninger kan lite eller ikke noe norsk, og vet lite om det norske samfunnet, når de bosettes. Tilbakemeldingene fra enkelte kommuner er like fullt at overføringsflyktninger før de kommer har tilegnet seg informasjon om Norge som innebærer en arbeidskrevende prosess for å nedjustere overdrevne forventninger til det kommunale hjelpeapparatet. Det er derfor interessant å se nærmere på hva lags informasjon overføringsflyktningene får om Norge før ankomst til kommunen, og ikke minst under hvilke betingelser denne informasjonen gis. Dette er tema for neste kapittel.

Kapittel 4 Informasjon om Norge – før eller etter bosetting?

Informasjon om Norge kan gis til flyktningene på flere måter. I dette kapitlet vil vi gjennomgå dagens praksis og drøfte fordeler og ulemper ved ulike måter å organisere informasjon til flyktningene på.

Informasjon i forbindelse med uttak

Som tidligere nevnt har det siden 1999 ofte vært med en person fra Integreringsavdelingen (INA) på kommisjonsreisene. Denne personen har informert flyktningene om Norge og svart på spørsmål. Informasjonen gis i grupper, og handler om forhold som:

- Geografi (klima, befolkning og liknende)
- Demokrati
- Religionsfrihet
- Likestilling
- Hvordan bosetting i Norge foregår
- Forskjellen mellom stat og kommune, og hvem flyktningene skal henvende seg til dersom det er saker de vil ta opp.
- Rent praktisk hva som skjer etter uttak, hvor lang tid det tar før de kan dra til Norge, hva som venter dem i kommunen, hva kommunene forventer, at kommunene har ulik praksis i forhold til standard på boligen og størrelsen på økonomiske ytelser.
- Om skole og utdanningssystemet og forholdet mellom skole og hjem
- Om arbeidsmarkedet i Norge

Selve informasjonsmøtet tar mellom to og en halv og tre timer, og foregår i grupper på 20 til 30 personer. Hvorvidt flyktningene får informasjon før eller etter at de har blitt intervjuet av selve uttakskommisjonen, varierer. Ingen av flyktningene vet om de blir tatt ut som overføringsflyktninger når de får informasjon om Norge.

Flyktningene stiller også spørsmål under informasjonsmøtet. På en kommisjonsreise ble det brukt mye tid på norsk barneoppdragelse og forholdet mellom menn og kvinner i Norge. Skole er et annet tema som går igjen. For en del flyktninger er det uvant at skolen krever så mye kontakt med hjemmet, andre synes ut fra religiøs overbevisning at det er betenkelig at gutter og jenter har svømming sammen. I tillegg spørres det om klima, og om samarbeid

med lokale myndigheter i Norge. Mange har et dårlig forhold til lokale og sentrale myndigheter i hjemlandet, og kan ha problemer med tanken på å etablere tillit til myndighetene i Norge.

Noen har etter informasjonen sagt at de likevel ikke var interessert i å dra til Norge. Det gjaldt for eksempel en liten gruppe som heller ville til Iran, på grunn av sin religiøse overbevisning. Andre ønsker ikke å forlate det sosiale nettverket de har, når de hører at det kan ta lang tid å etablere et tilsvarende nettverk i Norge.

I tillegg til informasjonsmøter i forbindelse med uttakskommisjoner er det også blitt utarbeidet en brosjyre om Norge, som er oversatt til flere språk. Denne brosjyren skal deles ut i forbindelse med uttak av flyktninger, men den er så fersk at våre informanter foreløpig ikke har noen erfaringer med bruk av brosjyren.

Uformell informasjon

Flyktninger som har slekt og venner i Norge har ifølge deltakerne på kommisjonsreiser ofte en del informasjon om landet allerede før informasjonsmøtet. Uformell informasjon fra slekt og venner kan supplere den formelle informasjonen som gis av myndighetene, men også være en alvorlig «konkurrent». Kommunikasjonsteori kan brukes til å forstå hvordan informasjon organiseres og lagres i minnet. Ifølge Littlejohn (1992: 147) hevder informasjonsorganiseringsteorien at all informasjon kan påvirke antakelser og holdninger, men i hvilken grad den gjør det, avhenger av to ting. For det første om det er gode eller dårlige nyheter. Hvis informasjonen støtter de antakelser og holdninger personen har fra før, vil informasjonen bli sett på som positiv, og tillagt vekt. Hvis ikke vil den trolig bli ansett som negativ og tillegges mindre betydning. For det andre vil virkningen av informasjonen avgjøres av hvilken vekt mottakeren legger den som gir informasjonen. I lys av dette kan informasjon fra en person flyktningen har en personlig relasjon til, veie tyngre enn informasjon som gis på store informasjonsmøter.

Kvaliteten på informasjon flyktningene får via uformelle kilder, varierer. Kommuner som bosetter overføringsflyktninger, har gitt Integreringsavdelingen tilbakemeldinger om at flyktningenes forventninger må justeres ned. Derfor brukes det en del tid på informasjonsmøtene på å forklare at det er store forskjeller mellom kommunene i forhold til hvor store hus eller leiligheter de tilbyr flyktninger, og at størrelsen på de økonomiske ytelsene kan variere mellom kommunene. Fafo gjennomfører for tida en evaluering av kvalifiseringsprogram for nyankomne flyktninger i 16 norske kommuner. I denne sammenheng gjennomføres intervjuer, mellom annet med overføringsflyktninger. De fleste flyktningene forteller at de både fikk formell informasjon fra norske myndigheter, og uformell informasjon fra venner og bekjente. En flyktning fortalte at han, da han ble tatt ut som overføringsflyktning til Norge, satte seg ned og skrev brev til alle han kjente i Norge, for å få opplysninger om hvordan det var der. Tilbakemeldingene han fikk var svært forskjellige. Noen skildret Norge som mulighetenes land hvor arbeidsmarkedet var åpent for den som ville. Andre beskrev Norge som et lukket samfunn uten mulighet verken til å skaffe arbeid eller til å etablere et sosialt nettverk. Uformell informasjon kan med andre ord ta flere ekstremformer, uten at noen av dem nødvendigvis er gale i øynene til den som formidler.

Informasjon som ikke registreres?

Både de intervjuede representantene fra JURA og INA gir uttrykk for at de tror informasjonsmøtene gir flyktningene nyttig informasjon. Rapporteringen fra kommuner som bosetter overføringsflyktninger viser likevel at kommunene ofte opplever et misforhold mellom det Utlendingsdirektoratet sier flyktningene blir informert om, og hva flyktningene selv sier de har fått kjennskap til gjennom informasjonsmøtene. En del kommuner har bedt Utlendingsdirektoratets regionkontor om å få vite hvilken informasjon som er gitt, slik at de kan imøtegå flyktningene. Kommunene mener det kunne ha avverget en del langvarige diskusjoner om hva som har blitt sagt.

Det ligger ikke innenfor rammene til dette prosjektet å gå nærmere inn på et eventuelt misforhold mellom sender og mottaker av informasjon slik det er beskrevet her. Vi vil likevel knytte noen kommentarer til hva vi generelt vet om hvordan informasjon mottas og bearbeides i ulike situasjoner. Ett åpenbart poeng er at flyktningene ofte mottar informasjon om Norge før det er avklart om de får komme til landet eller ikke. Et annet er at det kan ta opp til et halvt år etter uttak før budsending og faktisk bosetting i en norsk kommune. Både den uavklarte situasjonen flyktningene er i på det tidspunktet informasjonen gis, og den tida som går fra informasjonen blir gitt og til flyktningene kan holde den opp mot en norsk virkelighet, taler for at det Utlendingsdirektoratets representanter informerer om i leirene og det overføringsflyktningene husker når de kommer til en norsk kommune, ikke nødvendigvis er helt det samme.

Det er særlig informasjon om negative forhold som synes å ikke ha blitt registrert av flyktningene. En forklaring på at flyktningene mener de ikke har mottatt informasjon om disse forholdene, kan være såkalt selektiv persepsjon. Det vil si at hva som «oppfattes» eller lagres i hukommelsen er styrt av hvilke aspekter ved informasjonen mottakeren har oppmerksomheten rettet mot, men også av forventningene han eller hun har. Det teoretiske grunnlaget for denne antakelsen er Festingers teori om kognitiv dissonans. Hovedpoenget i denne teorien er at det vil være ubehagelig å motta og bearbeide informasjon som strider mot de oppfatninger eller de håp du allerede har etablert som en del av din virkelighetsforståelse. Som et ledd i en strategi for å unngå dette ubehaget, vil man forsøke å unngå situasjoner og informasjon som skaper et slikt ubehag, også kalt dissonans. Dels skjer dette ved at folk søker informasjon som støtter eksisterende holdninger, dels ved at de unngår informasjon som bestrider dem (Waldahl 1990). Informasjonen overføringsflyktninger får om Norge, vil bli tolket i lys av forventningene de allerede har til gjenbosettingen. Kvalitative intervjuer med overføringsflyktninger i Danmark viste at overføringsflyktningene hadde meget høye forventninger. Kommuner i Norge har også gitt tilbakemeldinger om at flyktningenes forventninger er høye. Høye forventninger innebærer at flyktningene antar at det å komme ut av situasjonen de er i som flyktninger, vil føre til en radikal forbedring i livssituasjonen. Det kan i en slik situasjon være vanskelig å rette oppmerksomheten mot informasjon som forstyrrer dette bildet.

En annen forklaring kan være at det bare er den positive informasjonen som repeteres og lagres i hukommelsen. Flyktninger kan i den situasjonen de er i, ha en tendens til å repetere den positive informasjonen mer enn den negative, fordi dette kan ha en angst-reduserende virkning. Positiv informasjon vil i dette perspektivet med andre ord ha lettere

for å feste seg. En tredje mestringsstrategi kan være å se på negative hendelser (som for eksempel problemer med å få jobb) som noe som først og fremst rammer andre, mens en selv har større sannsynlighet enn andre for å oppleve positive hendelser. Dette er en generell tendens som kalles «urealistisk optimisme», og som viser seg å være til stede på veldig mange områder (Weinstein 1980). Den har særlig vist seg aktuell når det gjelder vurdering av forskjellige typer (ytre) trusler. Dette er altså en måte å kognitivt «forvreng» virkeligheten på – og det er godt mulig at den gjør seg gjeldende i den situasjonen flyktningene er i.

På bakgrunn av dette er det ikke overraskende om overføringsflyktninger ikke har registrert deler av den informasjonen de har fått i forbindelse med uttaket. Ingen av Utlendingsdirektoratets regionkontor mener at den informasjonen som blir gitt om Norge til overføringsflyktningene er tilstrekkelig. De ble spurt om hvordan den kunne forbedres, og de fleste foreslår forbedring av den informasjonen som gis før flyktningene kommer til Norge. Ønsket om et mer standardisert opplegg blir nevnt av flere. Ett regionkontor foreslår å standardisere den informasjonen som blir gitt til overføringsflyktninger, slik at det ikke er den enkelte utsending som velger hva det skal informeres om og hva som skal vektlegges. Standardisering vil kunne bidra til en kvalitetssikring av den informasjonen som blir gitt. Regionkontoret mener at det også vil føre til at kommunene lettere vet hvilken informasjon som er gitt, slik at de kan imøtegå flyktningene når det oppstår uoverensstemmelser om hvilken informasjon de har fått. Enkelte mener at et opplegg over noen dager ville vært det ideelle, gjerne med video eller en lysbildeframvisning. Dette er forholdsvis enkle hjelpemidler regionkontorene mener ville forbedret informasjonen. Ett regionkontor skriver:

«Enten så må overføringsflyktningene inn i statlig mottak i Norge for en tidsavgrensa periode, for eksempel to måneder, eller så må det utvikles et informasjonsopplegg ute. Det er ikke nok at en saksbehandler fra UDI snakker med flyktningene en halv time om Norge. Med dagens system er det en forutsetning at det deltar en representant fra INA, og ikke kun fra JURA.»

Et av hovedspørsmålene er med andre ord om de som informerer i flyktningleire kunne gjøre noe annerledes for å realitetsorientere flyktningene før de kommer til Norge, eller om det er mer hensiktsmessig å gi flyktningene en ny runde med informasjon når de kommer til kommunene og til den sosiale situasjonen der informasjonen er relevant.

Informasjonsprogram – før eller etter ankomst til Norge?

Norge har i ett tilfelle gjennomført et relativt omfattende introduksjonsprogram før ankomst Norge. Dette skjedde i Bataan på Filippinene, der det i 1981 ble opprettet et norsk informasjonsprogram i en leir for vietnamesiske flyktninger. Bakgrunnen for at Norge tok denne leiren i bruk for å informere flyktninger om Norge, var manglende mottakskapasitet i Norge, og begrenset anledning til å bruke 1. asytleirene i området (Frøysa 1994). Under dette programmet fikk vietnamesiske flyktninger både norskopplæring og samfunnsorientering før de dro til Norge. Programmet ble lagt ned tolv år senere. En evaluering av det

norske programmet i Bataan konkluderer med at det var positivt at flyktningene fikk innledende språkkunnskaper og kjennskap til norsk kultur og samfunnsliv før møtet med Norge. I forhold til å få opplæring i Norge, syntes mange flyktninger at de lærte bedre i leiren, fordi de hadde god tid, og det var lite nytt å spre oppmerksomheten på. I Norge, derimot, kom de til en helt annen verden, og konsentrasjonen ble spredd på mange nye opplevelser. Evalueringen av Bataan-programmet påpeker at et program av den typen krever relativt store og stabile mottak av flyktninger over tid (Frøysa 1994). Det hevdes imidlertid at et mindre og mer kortvarig program kan være nyttig der forholdene ligger til rette for det.

Sverige har i fire tilfeller gjennomført et informasjonsprogram de kaller for Sverige-programmet (Andersson 1997). Programmet foregår i flyktningleirene etter uttak, og omhandler informasjon om Sverige. Temaer det informeres om, er blant annet demokrati, arbeid, skatter, boliger, barnehager, skole, utdanning, kultur, tradisjoner og trossamfunn. Hensikten med programmet er å lette ankomsten og bosettingen i Sverige, samt å gi så gode forutsetninger som mulig for integrasjon av de flyktningene som deltar i programmet. De evalueringer som er gjort, viser at flyktninger som har gjennomgått et Sverige-program har gode kunnskaper om den kommunale mottakelsen, samt om sine rettigheter og plikter. Det finnes en merkbar forskjell i motivasjon for deltakelse i det svenske samfunnet blant de flyktningene som har deltatt i dette programmet sammenliknet med flyktninger som ikke har deltatt. I en evaluering ble både flyktninger og ansatte i det kommunale tjenesteapparatet intervjuet om programmet. Flertallet av de ansatte innen flyktningarbeidet hadde ingen oppfatning om nytten av informasjonen. Derimot hadde de synspunkter på programmets innhold, og mange mente at det ikke bare burde betone rettigheter, men også hvilke plikter flyktningene har. I tillegg mente de at det var viktig å informere om hvordan man lever og arbeider i Sverige, og om situasjonen på arbeidsmarkedet.

Flertallet av de ansatte mente at programmet burde gjennomføres i flyktningleiren etter uttak. Blant dem som mener at programmet burde gjennomføres i mottakskommunen, var de fleste ansatt innen helsevesenet. Et fåtall intervjuede, først og fremst ansatte innen arbeidsmarkedsetaten, mente at programmet burde gjennomføres i et mottak etter ankomsten til Sverige.

Blant de intervjuede flyktningene oppga flertallet at de hadde hatt nytte av den informasjonen de fikk før de kom til Sverige. De mener likevel at programmet burde inneholdt mer informasjon om vanskelighetene med å få kontakt med svensker, samt mer informasjon om problemene med å få jobb og om arbeidsledigheten i Sverige (Andersson 1997).

En dansk undersøkelse (PLS Consult 1999) konkluderer med at en viktig rammebetingelse for vellykket integrasjon er å sette søkelys på den informasjonen flyktningene mottar om Danmark i flyktningleirene. Det erkjennes at informasjonsoppgaven er svært vanskelig. Samtidig betones det at de problemer som uoppfylte forventninger til livet i Danmark skaper, er så store at det er viktig å forsikre seg om at informasjonsinnsatsen er optimal. Det hevdes at en mulighet er å forbedre informasjonsinnsatsen, slik at overføringsflyktningenes forventninger til bolig, arbeidsmarked og muligheter for familiejenforening nedjusteres. Dermed kan det unngås at det utløses store frustrasjoner hos flyktningene når de oppdager at ikke alle forventningene innfris.

Hvilke motforestillinger kan reises mot omfattende informasjonsprogram i flyktningleirene før flyktningene reiser til gjenbosettingslandet? Spesiell innsats i leirene ut over

infomateriell og møter i forbindelse med kommisjonsreiser kan for det første være et problem fordi det allerede er stor konkurranse om gjenbosettingsplassene flyktningene imellom. Flyktninger som ikke er tatt ut for gjenbosetting kan oppleve det som urettferdig at de som allerede er tatt ut også skal få ekstra service i leiren før de drar, noe som kan øke konfliktnivået i flyktningleirene.

I den grad et slikt informasjonsprogram forsinker ankomst til Norge, kan det også være negativt – levekårene til flyktningene er ofte så vanskelige, at det viktigste vil være å sikre en rask avreise. Motivasjonen for, og muligheten til, å tilegne seg kunnskaper kan også være liten dersom flyktningene ellers lever under dårlige forhold. Vi så likevel at de vietnamesiske flyktningene i Bataan mente at de lærte mer og bedre i leir, fordi det var lite nytt å rette oppmerksomheten mot.

En kompliserende faktor i forhold til å arrangere omfattende informasjonsprogrammer for flyktningene før de drar til Norge, er dessuten at overføringsflyktningene i mindre grad enn før er samlet før de kommer til Norge. Da introduksjonsprogrammet for vietnamesere ble arrangert på Filippinene, var de aller fleste overføringsflyktningene som kom til Norge vietnamesere med opphold i flyktningleir bak seg. I dag gjenbosettes flyktninger fra en rekke nasjonaliteter. I 2000 ble det tatt ut flyktninger fra minst 22 nasjonaliteter, og de kom fra 31 forskjellige oppholdsland (UDI 2001). Det er også stor variasjon med henblikk på om flyktningene bor spredt eller samlet i leir i det første tilfluktslandet. I år 2000 tok Norge ut 331 overføringsflyktninger fra Tyrkia, de fleste av disse var kurdere fra Iran. Tyrkia har en politikk på å bosette flyktninger i landsbyer rundt om i landet, de bor i liten grad samlet. I Iran, som huser mange afghanske flyktninger, bor bare rundt fem prosent i leire. For å kunne arrangere introduksjonsprogram for flyktningene før avreise til Norge, ville i så fall flyktningene måtte samles i mottak etter uttaket. I intervjuet med gjenbosettingsavdelingen i UNHCR ble det påpekt at USA pleide å arrangere svært omfattende informasjonsprogrammer før flyktninger ble bosatt i landet. I tråd med diversifiseringen av antall nasjonaliteter det gjenbosettes flyktninger fra, har informasjonsprogrammene blitt kraftig redusert. I dag er det vanlig at flyktninger som gjenbosettes i USA gjennomgår informasjonsprogrammer som varer fra tre dager til tre uker.

Informasjon etter ankomst til Norge

Det er en utbredt oppfatning at det ikke er ønskelig å plassere alle overføringsflyktninger i mottak for en lengre periode. Bare ett av de seks regionkontorene mener at overføringsflyktninger generelt bør plasseres i mottak i Norge etter ankomsten. Det er også en utbredt skepsis til bruk av mottak i kommunene. Et alternativ til dagens ordning med direkte bosetting kunne imidlertid være et kortere opphold i asylmottak, hvor det gis et målrettet informasjonsprogram. Dette blir i dag gjennomført for en gruppe enslige afghanske kvinner som nylig har kommet til Norge. Utlendingsdirektoratet har samlet 16 kvinner med til sammen 56 barn i et mottak i Vadsø. I Afghanistan får ikke kvinner lov til å ha lønnet arbeid, og barna har ingen skolegang. Det ble derfor ansett som nødvendig å lage en overgangsordning der kvinnene bor samlet en periode før de bosettes i kommunene. På denne måten ble de ikke brutt opp og spredd med det samme de kom til landet, og de kan også få en samlet innføring i sider ved det norske samfunnet. Prosjektet er en forsøksordning fra

Utlendingsdirektoratet på å tilrettelegge og lette ankomsten til Norge for flyktninger som har en helt spesiell bakgrunn.

Oppsummering

Informasjon er åpenbart viktig for å forberede flyktningene på livet i Norge. I kapitlet er det beskrevet tre alternative måter å informere flyktninger på: informasjonsmøter i forbindelse med uttak, mer omfattende informasjonsprogrammer før avreise til Norge, og kortvarig opphold i mottak etter ankomsten til Norge. I tillegg er det mulig å tenke seg at mottakskommunen står for all informasjon etter at flyktningene kommer til kommunen. Valg av informasjonsform vil avhenge av prioriteringer og ressurser, men også av praktiske forhold knyttet til antall flyktninger som tas ut, om de kommer fra samme område, og om de er bosatt samlet i en leir eller spredt i ulike landsbyer i tilfluktslandet.

Informasjonsmøter i forbindelse med selve uttaket av overføringsflyktninger kan gi flyktningene mulighet til å få generell informasjon om Norge, og flyktningene har også mulighet til å stille spørsmål om ting de lurer på. Informasjonsbrosjyrer kan gi flyktninger en innføring i sider ved livet i Norge, såfremt de er lesekyndige. Det er likevel viktig å være klar over at det vil være begrenset hvor mye informasjon flyktningene kan tilegne seg om Norge på et to og en halv times informasjonsmøte eller gjennom en brosjyre. Det er også viktig å huske at flyktningene ofte er i en ekstrem situasjon når de mottar informasjonen. De lever under helt spesielle forhold og vet ikke om de faktisk blir valgt ut til å komme til Norge eller ikke på det tidspunktet informasjonen gis. Kommunenes tilbakemeldinger tyder på at flyktningene ikke har registrert deler av den informasjonen Utlendingsdirektoratets representanter formidler i forbindelse med uttak. I lys av den situasjonen flyktningene er i når informasjonen gis, og hva vi generelt vet om hvordan informasjon mottas og bearbeides, er ikke dette uventet. Psykologisk sett er det mange forklaringer på at det er vanskelig å oppfatte alt det blir informert om, kanskje særlig om negative sider ved livet i Norge. Det er derfor viktig at det fra norsk side ikke tas for gitt at informasjon er gitt en gang for alle. Det kan være gode grunner for at flyktninger trenger en repetisjon av deler av informasjonen når de er endelig bosatt.

Mer omfattende informasjonsprogrammer i leir før avreise ble gjennomført for vietnamesiske flyktninger i Bataan på Filippinene. Den viktigste begrunnelsen for å opprette dette informasjonsprogrammet, var manglende mottakskapasitet. Evalueringen av programmet viste at flyktningene hadde nyttig kunnskap om Norge før ankomsten. Det finnes likevel flere forhold som kan vanskeliggjøre iverksetting av informasjonsprogrammer om Norge før ankomsten. Det ene er at det UNHCR kaller demokratisering av gjenbosetting, fører til at det gjenbosettes flyktninger fra stadig flere nasjonaliteter. Dette fører til at det oftere tas ut få flyktninger fra hver nasjonalitet. I tillegg tar Norge ut en stor andel av overføringsflyktningene fra tilfluktsland der flyktningene i liten grad er samlet før avreisen til Norge.

Den tredje informasjonsmodellen som er beskrevet, er kortvarig opphold i mottak etter ankomsten til Norge. Denne modellen prøves i dag ut på en helt spesiell gruppe flyktninger, enslige afghanske kvinner. Det er en utbredt oppfatning at det ikke er ønskelig med

langvarig opphold i asylmottak for overføringsflyktninger. Fordelene med et kortvarig opphold i mottak etter ankomsten kan imidlertid være at flyktningene kan gis spesialisert informasjon, tilgang til tolk og en gradvis tilvenning til Norge, sammen med mennesker de allerede har et forhold til. Et kort opphold i mottak kan også føre til mindre belastninger på kommunen. Det finnes likevel kommuner som ønsker å gi informasjonen selv (Djuve og Kavli 2000). Valg av informasjonsform til flyktningene blir dermed en avveining mellom en rekke hensyn.

Kapittel 5 Informasjonsflyt og erfaringsutveksling

Det finnes ikke noe enkelt eller entydig svar på hvilke egenskaper en flyktning bør ha for at integrering i det norske samfunnet skal gå så raskt og så godt som mulig. Likevel er integreringspotensial et kriterium representanter for Utlendingsdirektoratet er pålagt å legge vekt på når de vurderer hvilke av de flyktningene UNHCR presenterer som skal tas ut for bosetting i Norge. Ansvar for å legge til rette for flyktningenes integrering, er lagt på bosettingskommunene. Det betyr samtidig at det er flyktningkonsulenter, helsearbeidere, lærere i voksenopplæringen, rådgivere i aetat og andre på lokalt nivå som sitter inne med førstehåndserfaring både om hvordan det går med flyktningene og hva som virker positivt eller negativt med henblikk på integrering. Spørsmålet her, er hvordan denne kunnskapen og erfaringen formidles tilbake til dem som er ansvarlige for uttaket av overføringsflyktninger, og i hvilken grad de har mulighet til å dra nytte av slik informasjon.

Kontakt mellom Utlendingsdirektoratet og kommunene

I Fafos kommuneundersøkelse (Djuve og Kavli 2000) svarer 39 prosent av kommunene at de har ukentlig kontakt med Utlendingsdirektoratet i form av brev, faks, telefon eller e-post. Ytterligere 46 prosent svarer at de har månedlig kontakt. Dette betyr at 86 prosent av kommunene har kontakt med Utlendingsdirektoratet minst én gang i måneden. I tillegg oppgir til sammen 71 prosent av kommunene at de deltar i møter, samlinger eller kurs med regionkontoret eller Utlendingsdirektoratet sentralt månedlig eller noen ganger i året. De fleste kommunene, 66 prosent, synes at de har passe mye kontakt med Utlendingsdirektoratet, mens 33 prosent av kommunene ønsker mer kontakt.

Det meste av kontakten med kommunene foregår per telefon. I tillegg finner det sted møter med flyktningkonsulenter i kommunene, og regionkontor gjennomfører både kommunemøter og interkommunale møter. Er det store problemer, blir de gjerne meldt skriftlig både til regionkontoret, Integreringsavdelingen sentralt i Utlendingsdirektoratet og til Kommunal- og regionaldepartementet. Det hender også at regionkontoret deltar i møter i kommunen med den enkelte flyktning, ofte for å bekrefte at det kommunen gjør er det riktige. Dette skjer når det har oppstått konflikter som kommunen ikke greier å løse, hvor regionkontoret må «rykke ut» og opptre som megler mellom kommunen og flyktningen. Ett regionkontor påpeker at hyppighet og omfang av kontakten mellom kommunene og regionkontoret varierer med hensyn til om det er kommuner som er erfarne eller uerfarne i forhold til bosetting av overføringsflyktninger. Ved bosetting i kommuner med kort erfaring, blir det fra regionkontorets side lagt vekt på tett oppfølging av kommunene.

Hva slags informasjon og oppfølging etterspør kommunene fra Utlendingsdirektoratet?

Hvilken informasjon som tilflyter Utlendingsdirektoratet fra kommunene om flyktningers integreringspotensial, er nært knyttet til hva slags henvendelser de får fra kommunene. Både ifølge flyktningkonsulentene og regionkontorene dreier mye av kontakten mellom Utlendingsdirektoratet og kommunene seg om sistnevntes behov for informasjon om den enkelte flyktning. Da flyktningkonsulentene ble spurt om hva Utlendingsdirektoratet kunne gjøre for å lette bosettings- og integreringsarbeidet i deres kommune, ble mer informasjon om den enkelte flyktnings bakgrunn trukket fram som det viktigste. Også regionkontorene påpeker at det er viktig å ha korrekte opplysninger når flyktninger skal fremmes for bosetting, slik at kommunen kan planlegge og tilrettelegge bosettingen (Djuve og Kavli 2000). Samtidig bruker også en del av kommunene Utlendingsdirektoratet som rådgiver og forsøksvis problemløser i forhold til utfordringer de møter i kvalifiserings- og integreringsarbeidet.

På den ene siden dreier dette seg om praktiske forhold og formaliteter som registrering i Folkeregisteret og avklaring av trygderettigheter. På den annen side er kommunene opptatt av å få informasjon om flyktningenens bakgrunn, særlig i forhold til helse. I Fafos kommuneundersøkelse (Djuve og Kavli 2000) la et flertall av dem som ønsket mer informasjon om overføringsflyktningene før bosetting spesiell vekt på fysisk og psykisk helse (54 prosent), og om forholdene i flyktningenens hjemland og i flyktningleire dersom flyktningene har bakgrunn fra leir (46 prosent).

Ett regionkontor påpeker at kommunene trenger råd om spesifikke forhold som gjelder overføringsflyktninger. I tillegg trenger de generelle råd og veiledning uavhengig av om det er overføringsflyktninger eller flyktninger fra mottak som bosettes. Generell veiledning etterspørres både i forhold til organisering av flyktningarbeidet, grensesetting i forhold til krav fra flyktningene, spørsmål i forhold til sekundærflytting og kunnskap om sektormyndighetene.

Kommunenes forespørsler om informasjon innebærer i praksis en tilbakemelding til Utlendingsdirektoratet om forhold som er viktige for flyktningenens integreringspotensial. Samtidig er det en annen form for kontakt som det er grunn til å tro gir enda klarere signaler om integreringspotensial i en noe videre forstand, nemlig forhandlingene om bosetting. Under dagens bosettingsregime har kommunene full frihet til å velge om de vil bosette flyktninger eller ikke, hvor mange, og hvilke. Utlendingsdirektoratets regionkontor bruker per i dag svært mye av sin tid på nettopp dette arbeidet. Ifølge regionkontorene og statistikk over oppholdstider i asylmottak (Djuve og Kavli 2000) er noen grupper av flyktninger lettere å bosette enn andre, i betydningen at kommunene er mer positive til å ta imot dem. Kommunenes vurderinger av hvilke flyktninger de ønsker å bosette, vil i noen tilfeller være basert på tilgangen på ledige boliger i kommunen. Andre ganger vil beslutningene være preget av tidligere erfaringer med spesielle grupper av flyktninger. For eksempel nevnes enslige, unge menn ofte som en gruppe det er spesielt vanskelig å få kommunene til å ta imot – enslige mindreårige asylsøkere er en annen slik gruppe. Hvorvidt en slik «utblinking» av grupper er et resultat av at kommunene har erfaring med at de faktisk har større vansker med å finne seg til rette i Norge, eller om det snarere handler om strukturelle forhold enten i boligmassen

eller i kommunens kvalifiseringstilbud, er vanskeligere å svare på. Uansett er det en mulighet for at møtet med disse holdningene forplanter seg i uttakskriteriene – integreringspotensial blir i så fall utvidet til også å omfatte bosettingspotensial.

Fra kommunenes erfaringer til uttakspraksis

Hovedinntrykket er at de fleste henvendelsene fra kommunene dreier seg om enkeltsaker hvor det oppstår problemer etter bosetting. Summen av kommunenes henvendelser om problemer med enkeltflyktninger kan likevel brukes aktivt av regionkontorene i forhold til å danne seg et bilde av hva som borger for dårlig integrering. I den grad kommunenes henvendelser er problemfokuser, vil imidlertid tilbakemeldingene være mindre egnet til å konkludere med hensyn til hva som kjennetegner en person som lett vil integreres. På den annen side vil regionkontorene også få informasjon gjennom sine henvendelser til kommunene om bosetting av nye flyktninger. De fleste kommunene tar et visst hensyn til flyktningenes muligheter for integrering i kommunen når de vurderer de flyktningene regionkontoret ber dem om å bosette. Kommunenes vurderinger av de flyktningene regionkontorene fremmer for bosetting, vil dermed kunne gi viktig informasjon om hvordan kommunene vurderer flyktnings integreringspotensial.

Samtidig er det viktig å være klar over at kommunenes imøtekommenhet overfor ulike grupper av flyktninger ikke nødvendigvis er påvirket bare av hvem som lettest lar seg integrere, men også av strukturelle forhold som kommunal boligmasse og helsetilbud. Kommunenes vurderinger av flyktnings integreringspotensial kan også være kommunespesifikt på den måten at det kommunale kvalifiseringstilbudet er bedre egnet for noen grupper av flyktninger enn andre, og at ulikheter i integrering derfor bare indirekte har å gjøre med egenskaper ved flyktningene.

For at informasjon som tilflyter regionkontorene skal kunne brukes under selve uttaket av overføringsflyktninger, er det nødvendig med god kommunikasjon ikke bare mellom kommuner og regionkontor, men også mellom regionkontorene og Integreringsavdelingen på den ene siden og Juridisk avdeling på den andre. Mens tilbakemeldingene fra kommunene rettes til saksbehandlere ved regionkontorene og Integreringsavdelingen, er det Juridisk avdeling som har ansvaret for uttaket, både på dossier og under kommisjonsreiser. Dette betyr at de som har den kontinuerlige kontakten med kommunene, ikke foretar det faktiske uttaket av overføringsflyktninger. Ifølge våre informanter fungerer ikke informasjonsformidlingen mellom avdelingene godt nok til å bøte på dette. Både informantene fra INA og JURA mener at de to avdelingene burde samarbeidet mer. Det finnes i dag ingen formelle samarbeidsfora mellom de to avdelingene. Det er også et problem at det er liten kontinuitet i hvem som foretar de faktiske uttakene. Kommisjonsreiser fordeles i staben på en slik måte at mens mange har reist på én, er det få som har vært med på flere reiser. Dette vil gjøre det vanskelig både å systematisere overføringen av kunnskap fra INA til JURA, og å bygge den kompetansen og erfaringen som er nødvendig, mellom annet fordi en så stor del av uttaksvurderingene blir basert på skjønn.

Kapittel 6 Hovedfunn og utfordringer

Notatet har tatt sikte på å belyse fire problemstillinger. 1) Hvordan velges overføringsflyktningene ut, og hvordan ivaretas hensynet til integrering i kommunene i den faktiske utvelgelsen av flyktninger? 2) Er det systematiske forskjeller mellom overføringsflyktninger og asylsøkere som kan påvirke mulighetene for vellykket integrering i de to gruppene? 3) Hvordan kommuniseres kommunenes erfaringer med integrering av overføringsflyktninger tilbake til de myndighetene som er ansvarlige for uttak? 4) Hva slags informasjon får overføringsflyktningene før bosetting, og under hvilke betingelser blir denne informasjonen gitt?

Integreringspotensial i dagens uttakspraksis

Norge tar årlig ut 1500 overføringsflyktninger, hovedsakelig i samarbeid med UNHCR. UNHCR presenterer saker for Utlendingsdirektoratet, som enten aksepterer eller avslår saken. Det framheves at kvaliteten på sakene UNHCR presenterer ofte varierer med hvilket kontor sakene kommer fra. Norge følger i hovedsak UNHCRs anbefalinger, men vektlegger beskyttelsesbehov og at flyktningene skal ha integreringspotensial i forhold til å kunne fungere i det norske samfunnet.

Beskyttelsesbehov defineres ofte med grunnlag i FNs flyktningkonvensjonen fra 1951, men også i hensynet til flyktninger som er vanskelig stilt i tilfluktslandet og til internasjonalt samarbeid i flyktningsaken. Blant deltakerne på kommisjonsreiser framstår kriteriene for beskyttelsesbehov som klart definerte. Flyktningene rangeres etter om de har et sterkt eller svakt beskyttelsesbehov. Personer som har oppholdt seg i et første tilfluktsland i flere år vil ha flyktningstatus gjennom FN fordi de har flyktet, men de kan samtidig ha oppholdstillatelse og være godt integrert i tilfluktslandet.

Integreringspotensial er et mer problematisk utvelgelseskriterium enn beskyttelsesbehov, fordi integreringspotensial for en stor grad er basert på skjønn. Integreringspotensial er til en viss grad basert på objektive kriterier som familietilknytning til Norge, alder, utdanning og yrkeserfaring. Det påpekes likevel at integreringspotensial har å gjøre med personlighet og flyktningenes initiativrikhet. Personer kan framstå som ressurssterke uten å ha mye utdanning. Integreringspotensial avgjøres i praksis enten ved å identifisere flyktninger med egenskaper en tror fremmer integrering, eller ved å unngå flyktninger med egenskaper det antas vil vanskeliggjøre integrering. Samtaler med personer som har stått for utvelgning av overføringsflyktninger, tyder på at det er enklere å velge bort flyktninger med dårlig integreringspotensial enn å konstatere hvilke flyktninger som lett vil bli integrert i Norge. Integreringspotensial brukes både på individ- og gruppenivå. Det er for eksempel et mye brukt virkemiddel å ta ut en ressurssterk person som kommisjonen antar kan være en ressursperson og forbilde, og som kan fremme integreringen i en etnisk gruppe som helhet.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om vi vet nok om hva som borger for god integrering til å lage en god definisjon av integreringspotensial. Flyktningenes bakgrunn vil aldri gi et fullstendig innblikk i deres ressurser og muligheter. I den siste tida har det også blitt en økende oppmerksomhet på at integrering handler om et samspill mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen. I Stortingsmelding 17 (2000–2001) poengteres det at integrering innebærer en gjensidig tilpasning mellom gruppene i samfunnet. Hvorvidt flyktninger vil bli godt integrert i Norge, vil derfor avhenge av egenskaper ved flyktningene, men også av hvilke kvalifiseringsprogrammer som møter dem etter bosetting, og hvordan majoritetsbefolkningen møter dem.

Om lag halvparten av overføringsflyktningene som kommer til Norge tas ut på dossier, mens resten blir tatt ut på kommisjonsreiser. De intervjuede som har erfaring med uttak både på kommisjonsreiser og på dossier, foretrekker uttak på kommisjonsreiser. På den ene siden framheves det at uttak på dossier nok har gitt flere overraskelser i form av negative hendelser etter ankomst til Norge. Det kan være alt fra ukorrekte opplysninger som fører til problemer i tilretteleggingen, til psykisk ubalanse blant flyktninger som har ført til kriminelle handlinger. På den annen side kan kommisjonsreiser føre til at flyktninger som for eksempel på grunn av lite utdanning trolig ville fått avslag på dossier bli tatt ut likevel, fordi de overbeviser kommisjonen om at de har personlige ressurser som gjør at de vil klare seg godt i Norge.

Er overføringsflyktninger annerledes?

Blant kommuner som bosetter overføringsflyktninger er det en utbredt oppfatning at de trenger tettere og mer omfattende oppfølging enn andre grupper av flyktninger. En slik forskjell er i en viss grad naturlig, sett i lys av at overføringsflyktninger bosettes direkte i norske kommuner, og derfor ikke har fått noen grunnleggende innføring verken i norsk språk eller samfunn før bosetting. Vi har bare data for en av de tre største gruppene av overføringsflyktninger i Norge, irakere, men for disse er yrkesaktiviteten klart lavere blant dem som er kommet som overføringsflyktninger enn blant tidligere asylsøkere. Spørsmålet blir om dette bare er et resultat av at overføringsflyktningene er «forsinket» i sitt integreringsløp sammenliknet med flyktninger som først har vært en periode i asylmottak, eller om det er egenskaper spesielt ved overføringsflyktninger som gjør at de har større vanskeligheter med å integreres i det norske arbeidsmarkedet.

Vi har funnet tendenser i det kvantitative materialet som tilsier at overføringsflyktninger generelt har dårligere helse, spesielt når det gjelder nervøse og depressive lidelser, enn andre grupper av flyktninger. Dette vet vi generelt virker negativt inn på mulighetene til å få arbeid. Høy alder er en annen egenskap som kan virke negativt, spesielt i forhold til læring av språk. Gjennomsnittsalderen på overføringsflyktninger som er bosatt i Norge har sunket de siste fem årene, både totalt og hvis vi ser på de voksne for seg. Andelen personer over 50 år har imidlertid ligget jevnt på mellom fem og seks prosent siden 1987. I Sverige er overføringsflyktninger i gjennomsnitt ti år eldre enn tidligere asylsøkere (Andersson 1997). Hvorvidt dette er tilfellet også i Norge, har vi ikke data for. Tilbakemeldingene fra Utlendingsdirektoratets regionkontor tyder på at overføringsflyktninger oftere enn andre bosettes som

hele familier. Med mindre familiene er svært store, er dette normalt noe som vil ha positiv effekt på integreringen, fordi familien gjennom barna får en bredere kontaktflate inn i det norske samfunnet. Et annet funn er at overføringsflyktninger flytter i mindre grad enn tidligere asylsøkere. Ønske om å bo nær familie og venner er en viktig årsak til flytting ifølge flyktningene selv. At overføringsflyktninger flytter i mindre grad enn tidligere asylsøkere, kan derfor kan være en konsekvens av at familie i Norge teller positivt ved uttak og er styrende på valg av bosettingskommune, og at overføringsflyktningene derfor i større grad enn andre bosettes nær familie hvis slik finnes. Alternativt kan det være slik at de generelt er mindre ressurssterke og derfor har større vanskeligheter med å organisere en flytting enn andre grupper av flyktninger.

Alle tendenser som er beskrevet her, vil være sterkt preget av hvilke nasjonale grupper som er representert i materialet. Generelt vet vi at ulikheter, for eksempel i forekomst av helseproblemer, varierer ikke bare mellom flyktningkategorier, men også mellom ulike nasjonale og etniske grupper. De samme forbeholdene vil måtte gjelde tilbakemeldingene fra kommunene, som gjør sine vurderinger på grunnlag av hvilke nasjonale grupper av overføringsflyktninger, og hvilke individer, som er bosatt i nettopp deres kommune. At 70 prosent av de kommunene som hadde bosatt overførings-flyktninger oppga at denne gruppa trengte mer oppfølging enn andre, er verdt å ta alvorlig. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å konkludere hvor mye av dette oppfølgingsbehovet som skyldes ressurs svakhet blant overføringsflyktninger – og hvor mye som skyldes en «forsinkelse» i integreringsløpet som en følge av direkte bosetting.

Erfaringsformidling gjennom flere ledd

For at hensynet til integreringsprosessen i kommunene skal kunne innbakes i uttaksprosessen på en fornuftig måte, er det en forutsetning at kommunenes erfaringer med integreringsarbeidet formidles tilbake til Utlendingsdirektoratet og Kommunal- og regionaldepartementet slik at det kan systematiseres og brukes. Noe informasjon vil formidles gjennom forskning, men hovedvekten av kommunikasjonen mellom lokalt og sentralt nivå vil trolig skje direkte. Kommunene henvender seg til Utlendingsdirektoratet i all hovedsak i forbindelse med enkeltsaker. Ofte vil denne kontakten være problemfokuseret, men kan likevel gi viktig informasjon om integreringspotensial.

Vel så viktig er tilbakemeldingene Utlendingsdirektoratet får gjennom forespørsler til kommunene om å bosette flyktninger. Noen grupper av flyktninger er ifølge regionkontorene lettere å bosette enn andre, både på grunn av strukturelle forhold som for eksempel bolig-situasjonen i kommunene og på grunn av forventninger om flyktningenes integreringspotensial. Det vil ikke alltid være lett å skille mellom strukturelle begrensninger på bosettingen og avslag grunnet dårlig forventet integreringspotensial. Enslige, unge menn er et illustrerende eksempel. I Norge er dette en vanskelig gruppe å få kommunene til å ta imot. Noe av begrunnelsen er få egnede boliger for enslige, men det blir også hevdet at de har dårligere integreringspotensial enn familier. I USA derimot, er dette en svært ettertraktet gruppe nettopp fordi integreringspotensialet deres vurderes som svært godt. Kommunenes vurderinger kan også være kommunespesifikke på den måten at de blir preget av at noen

flyktninger lettere finner seg til rette enn andre enten på grunn av det lokale arbeidsmarkedet, kommunens kvalifiseringstilbud eller et etablert miljø av personer fra samme etniske gruppe. Det vil si at de etterspør flyktninger som passer inn både i det lokale arbeidsmarkedet og i den demografiske sammensetningen av befolkningen.

Utfordringen for Utlendingsdirektoratet blir derfor todelt. For det første er det vesentlig å vurdere kommunenes erfaringer med integrerings- og kvalifiseringsarbeid med sikte på å skille elementer som påvirker integreringspotensial fra andre forhold. For det andre må kommunale erfaringer formidles fra dem som har den løpende kontakten med kommunene til dem som foretar de faktiske uttakene av overføringsflyktninger. Vi har sett at dette er en stor utfordring av flere årsaker. Det finnes ikke noen formelle samarbeidsfora mellom JURA som står for uttakene og INA som har kontakt med kommunene. Begge avdelinger ønsker mer samarbeid, mellom annet fordi de ser at kontakten ikke er god nok til å sikre en forsvarlig informasjonsformidling. I tillegg er det liten kontinuitet i sammensetningen av uttakskommisjonene, noe som ytterligere vanskeliggjør både erfaringsformidling fra INA til JURA og oppbygging av kompetanse på vurdering av integreringspotensial.

Brosjyre eller program? Informasjon om Norge

Informasjon om norske forhold er en viktig faktor for å forberede flyktningene på hva som venter dem i Norge. Per i dag mottar de fleste slik informasjon først og fremst i forbindelse med uttaksintervjuene i tilfluktslandet. En representant for Juridisk avdeling gjennomfører uttaksintervjuet, mens en representant for Integreringsavdelingen holder informasjonsmøter om forhold i Norge. Det er også relativt nylig utarbeidet en informasjonsbrosjyre. Det finnes imidlertid også andre måter å organisere slik informasjonsformidling på. I kapittel fire beskrev vi tre ulike modeller: informasjon i forbindelse med uttak, mer omfattende informasjonsprogrammer i tilfluktslandet etter uttak, og kort opphold i mottak etter ankomsten til Norge.

Alle de tre modellene har styrker og svakheter. Dagens modell er kostnadseffektiv ved at informasjon gis til grupper av flyktninger i forbindelse med uttak. Samtidig er det rimelig å anta at det vil være vanskelig for flyktningene å absorbere og huske informasjon under disse betingelsene. For det første er det fortsatt uavklart om de får komme til Norge eller ikke, og for det andre kan det gå lang tid mellom det at informasjon blir gitt og faktisk bosetting i en norsk kommune. Det finnes eksempler på land som har gjennomført mer eller mindre omfattende informasjonsprogram før avreise til det nye hjemlandet. Noen har konsentrert seg om å formidle fakta og kunnskap om det nye landet, andre har også inneholdt språkopplæring. Erfaringene med slike program er positive. Samtidig har det UNHCR betegnet som «en demokratisering av gjenbosettingen» – at gjenbosetting nå er en mulighet for flyktninger fra svært mange land og regioner – ført til at mulighetene for å organisere slike informasjonsprogram før avreise er kostnadskrevende. I tillegg til at flyktningene kommer fra en rekke ulike land, kommer også det at mange ikke bor samlet i leire, men spredt i byene og på landsbygda.

De koordineringsproblemene som organiseringen av informasjonsprogram før avreise innebærer, kan imidlertid unngås ved å avholde informasjonsprogram etter ankomst til

Norge. En slik løsning har både fordeler og ulemper. For det første vil informasjonen nødvendigvis bli mer generell enn den bosettingskommunen kan tilby. På den andre siden vil det kanskje være mindre inntrykk å forholde seg til og dermed lettere å absorbere informasjon, enn etter bosetting hvor flyktningene i tillegg skal etablere seg i en ny bolig og forholde seg til en lang rekke praktiske ting. Dette kan være særlig aktuelt for spesielle grupper av flyktninger og modellen med samlet informasjonsprogram i asylmottak blir nå forsøkt med en gruppe afghanske, enslige kvinner med mange barn. Kommunene deler seg i synet på hvorvidt de ønsker at overføringsflyktningene skal få grunnleggende innføring i norske forhold før de bosettes, eller at det beste er å gi informasjon selv.

Valg av informasjonsmodell vil være avhengig av ressurser og prioriteringer, samt praktiske forhold som antall flyktninger som tas ut fra hver nasjonalitet og hvilke behov disse flyktningene har. Uavhengig av hvilken metode som velges, virker det likevel åpenbart at det er et behov for større standardisering av informasjonsformidlingen i den betydning at enkelte kjerneelementer bør med, og at kommunene som møter flyktningene får vite hva slags informasjon de har fått om Norge på forhånd.

Avslutning

Å ta imot og bosette overføringsflyktninger er først og fremst et humanitært ansvar. Betingelsen for å bli fremmet for gjenbosetting via FNs Høykommissær for flyktninger er at du har et beskyttelsesbehov. Skal du til Norge, er det i tillegg en fordel å ha såkalt integreringspotensial. I utgangspunktet er ikke dette noe som strider mot et humanitært ansvar. Å ta hensyn til hvorvidt en person har realistiske forutsetninger for å greie seg i Norge eller ikke, er ikke nødvendigvis kynisk. Samtidig har vi sett at det er svært vanskelig å vurdere integreringspotensial på noen systematisk måte. Det finnes enkelte forhold som vi med rimelig sikkerhet kan si gjør integrering i Norge vanskelig, men vi vet mindre om hvilke egenskaper som fremmer integrering.

I kommuner som bosetter overføringsflyktninger, er det en utbredt oppfatning at de har behov for mer oppfølging enn andre grupper av flyktninger. Dette kan ha to årsaker: enten at overføringsflyktninger på tross av uttakskommisjonenes vurderinger av integreringspotensial generelt er mindre ressurssterke enn spontanflyktninger, eller at de bare er forsinket i sitt kvalifiseringsløp når de bosettes i en kommune sammenliknet med flyktninger som først har fått grunnleggende opplæring i et asylmottak. Hvilken av forklaringene som i størst grad beskriver virkeligheten, er langt på vei et empirisk spørsmål og må besvares med utgangspunkt i en sammenlikning av overføringsflyktninger og andre.

Samtidig er det viktig å ikke miste av syne betydningen av kommunenes kvalifiseringsarbeid. Norge tar imot utsatte og i noen tilfeller ressursvake grupper av mennesker fordi de har et beskyttelsesbehov. Den statlige oppgaven er å bosette disse flyktningene i kommuner som har et kvalifiseringstilbud og eventuelt et helseapparat som er i stand til å møte de individuelle behovene den enkelte flyktning har. Den kommunale utfordringen ligger i å utvikle et individuelt tilpasset kvalifiseringsprogram som sørger for at flyktninger som kommer til Norge – på egen hånd eller gjennom UNHCR, med stort eller lite integreringspotensial – får et tilbud som gjør dem i stand til å bli selvhjulpne i det norske samfunnet.

Litteratur

- Andersson, Gisela (1997) *Status kvot: en utvärdering av kvotflyktingars mottagande och integration åren 1991–1996*. Norrköping: Statens invandrarverk (SIV)
- Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995) «Skaff meg en jobb!» *Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Hanne C. Kavli (2000) *Styring over eget liv. Levekår og flytteaktivitet blant flyktninger i lys av myndighetenes bosettingsstrategier*. Fafo-rapport 344. Oslo: Fafo
- Einarsen, Terje (1997) *Flyktingers rettsstilling i Norge. Nordiske komparative studier om mottak av flyktninger*. Bergen: Fagbokforlaget
- Fredriksson, John og Christine Mougne (1994) *Resettlement in the 1990s: A review of policy and practice*. UNHCR EVAL/RES/14
- Frøysa, Tor (1994) *Et stykke Norge på Filippinene «Bataan». Rapport fra det norske programmet i Philippine Refugee Processing Center*. Oslo: Utlendingsdirektoratet
- Hylland Eriksen, Thomas (1997) «Tilhørighet og integrasjon i komplekse samfunn». I: Thomas Hylland Eriksen, red., *Flerkulturell forståelse*. Oslo: Tano og Aschehoug
- PLS Consult (1999) *Integration av kvoteflygtninge*
- Vassenden, Kåre (1997) *Innvandrere i Norge. Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de?* Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Waldahl, Ragnar (1990) *Mediepåvirkning*. 2. opplag. Oslo: Ad Notam
- Weinstein, ND (1980) «Unrealistic optimism about future life events.» *Journal of Personality and Social Psychology*, 39, 806–820
- Younk, Larry (2000) *Information Note on the United States of America Resettlement Programme*. UNHCR – Washington, DC. 16 October 2000

Offentlige dokumenter og generell statistikk

- Kommunal – og regionaldepartementet (1999) *De nordiske lands kriterier for uttak av overføringsflyktninger*. Rapport fra Arbeidsgruppen for gjenbosettingsspørsmål
- Stortingsmelding nr. 17 (1994–1995)
- Stortingsmelding nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*. Det kongelige kommunal- og regionaldepartement

Statistisk sentralbyrå (2000) Tabell: Ulike avgrensingar av flyktninger, etter landbakgrunn. 1. januar 1999. <http://www.ssb.no/flyktninger/tab-2000-05-31-01.html>

Statistisk sentralbyrås Innvandrerstatisikk 2000

UNHCR 1997 (oppdatert 1998) *Resettlement Handbook*. Division of International Protection

Utlendingsdirektoratet (1999) *Oppsummering av nettverkssamling 3.–4. juni 1999. Nyankomne flyktninger og innvandrere; kvalifisering og alternativ inntektssikring*. Utlendingsdirektoratet, Integreringsavdelingen

Utlendingsdirektoratet (2001) *Oversikt over innvilgelser og ankomster – overføringsflyktninger*. Integreringsavdelingen 24. januar 2001

Tabellvedlegg

Vedleggstabell 2.1 Kjønnssfordeling av voksne flyktninger bosatt i perioden 1994 til 1996, etter flyktningekategori. Prosent.

	Asylsøkere	Gjenforente flyktninger	Gjenforente humanitært	Overføringsflyktninger	Tidligere Jugoslaviske internerte	Total
Kvinne	47,7	56,7	85,3	34,9	48,4	49,9
Mann	52,3	43,3	14,7	65,1	51,6	50,1
N	8785	1883	517	550	2500	14236

*Beregnet med utgangspunkt i flyktninger over 18 år.

Kilde: Utlendingsdirektoratets flyktningeregister 1994-96.

Vedleggstabell 2.2 Flyktninger som har familie i Norge som de ikke bor sammen med som bor så nær at de kan besøke dem jevnlig, etter flyktningekategori. Prosent.

	Asylsøkere	Gjenforent flyktning	Gjenforente humanitært	Overføringsflyktninger	Tidligere Jugoslaviske internerte	Total
Prosent	65	82	53	80	57	67
N	347	38	17	60	35	497

Kilde: Djuve og Kavli 2000.

Overføringsflyktninger – uttak og integrering

Dette notatet er resultat av et prosjekt finansiert av Kommunal og regionaldepartementet. Utgangspunktet var et ønske om å etablere et bredere kunnskapsgrunnlag for å vurdere modellene for uttak, mottak og bosetting av overføringsflyktninger. Notatet belyser fire hovedspørsmål: 1) Hvordan velges overføringsflyktninger ut, og hvordan ivaretas hensynet til integrering i kommunene i den faktiske utvelgelsen av overføringsflyktninger? 2) Er det systematiske forskjeller mellom overføringsflyktninger og asylsøkere som kan påvirke mulighetene for vellykket integrering i de to gruppene? 3) Hvordan kommuniseres kommunenes erfaringer med overføringsflyktninger tilbake til de myndighetene som er ansvarlige for uttaket? 4) Hva slags informasjon får overføringsflyktninger før bosetting, og under hvilke betingelser blir denne informasjonen gitt? Notatet er basert på en sammenstilling både av tidligere innsamlet materiale fra Fafos undersøkelser innenfor temaområdet, og nye kvalitative intervjuer med spesifikt søkelys på uttak og bosetting av overføringsflyktninger.