


Marko Valenta, Kristin Thorshaug, Thomas Hugaas Molden og Berit Berg
i samarbeid med Halvar Andreassen Kjærre

Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen

Mellom passiv tvang og aktiv returassistanse

Avdeling for mangfold og inkludering, NTNU Samfunnsforskning AS

 NTNU Samfunnsforskning AS		Rapport	
Avdeling: Mangfold og inkludering Postadresse: 7491 Trondheim Besøksadresse: Dragvoll Allé 38B, Telefon: 73 59 63 00 Telefaks: 73 59 62 24 E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no Web: www.samforsk.no Foretaksnr. NO 986 243 836		TITTEL Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen: Mellom passiv tvang og aktiv returassistanse	
		FORFATTER(E) Marko Valenta, Kristin Thorshaug, Thomas Hugaas Molden og Berit Berg i samarbeid med Halvar Andreassen Kjærre	
		OPPDRAKSGIVER(E) Justis- og politidepartementet	
	GRADERING Åpen	OPPDRAKSGIVERS REF. Anita Vardøy	
2010	ISBN 978-82-7570-217-1	PROSJEKTNR. 2089	ANTALL SIDER 149
PRIS (eksl. porto og ekspedisjonsomkostninger) Kr 150		PROSJEKTLEDER (NAVN, SIGN.) Marko Valenta	KVALITETSSIKRET AV (NAVN, SIGN.) Berit Berg
SAMMENDRAG Denne rapporten fokuserer på ventemottaksordningen, ordningens rolle i returarbeidet og hvordan den samhandler med andre returfremmende tiltak som iverksettes av norske myndigheter. Rapporten baseres på kvalitativt og kvantitativt datamateriale som ble samlet inn i løpet av høsten 2009 og våren 2010. Målsettingen med rapporten er å belyse tre forskningsspørsmål: a) I hvilken grad er ordningen med ventemottak returfremmende? b) Hvilke faktorer ved ventemottaksordningen virker returfremmende og hvilke virker returhindrende? c) Hvilke ordninger og tiltak er det på bakgrunn av funnene i undersøkelsen mulig å se for seg at vil være mer returfremmende enn det som er tilfelle i dag? Rapporten konkluderer med at ventemottaksordningen slik den er utformet i dag spiller liten rolle i returarbeidet. Ordningen inkluderer en liten gruppe asylsøkere med avslag, samtidig som den bidrar til økt passivisering av beboerne. Våre funn indikerer at økningen i returallene vi har sett den siste tiden skyldes andre faktorer enn selve ventemottaksordningen og tiltak som er iverksatt på ventemottakene. Rapporten konkluderer med at returfremmende arbeid i dagens ventemottaksordning fremdeles i stor grad baseres på en antakelse om at en drastisk reduksjon i standard og andre former for passiv tvang vil virke returfremmende. Det anbefales at returarbeidet i ventemottak og i mottakssystemet i sin helhet heller bør baseres på aktive former for returmotiverende arbeid, inklusive et bredere fokus på organiserte returrettede aktiviteter og kompetansegivende kurs.			
STIKKORD	NORSK		ENGELSK
	Asylsøkere		Asylum seekers
	Avslag		Rejection
	Retur		Return
	Norge		Norway

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Justis- og politidepartementet. Rapporten baserer seg på kvalitative og kvantitative data innsamlet blant avviste asylsøkere og fagpersoner som jobber med avviste asylsøkere.

Rapporten fokuserer på ventemottaksordningen, relasjoner på det mellommenneskelige planet, samt innholdsmessige og strukturelle forutsetninger for at ventemottaksordningen skal virke returfremmende.

Undersøkelsen er gjennomført av Marko Valenta, Kristin Thorshaug, Thomas Hugaas Molden og Berit Berg, i samarbeid med Halvar Andreassen Kjærre. Marko Valenta har fungert som prosjektleder. Kristin Thorshaug har skrevet kapitlet om ordninger i Danmark, Sverige, Nederland og Storbritannia (kapittel 3). Marko Valenta har skrevet de andre kapitlene.¹

En rekke andre personer har gitt sitt bidrag til denne rapporten. Vi vil takke Peter Akre-Johansson i UDI som har vært svært hjelpelig med å skaffe det nødvendige tallmaterialet til undersøkelsen, og som ga oss nyttige tilbakemeldinger i løpet av våre analyser av det kvantitative datamaterialet. Vi takker også vår referansegruppe for alle nyttige innspill.

Den største takken går likevel til våre informanter som var villige til å dele sine meninger og erfaringer med oss.

Trondheim, vår 2010

¹ Berit Berg har hatt ansvar for kvalitetssikring og Halvar Andreassen Kjærre har vært tilknyttet prosjektet som forskningsassistent.

Innhold

1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn for prosjekt.....	9
1.2 Utvalg og metode	12
1.3 Disposisjon	15
2 Tidligere forskning.....	17
2.1 Mottakstilværelsen: Klientifisering og passivisering.....	17
2.1.1 ”Empowerment”-relaterte tiltak i asylmottak og returarbeid	19
2.1.2 Tilbakevending og retur av flyktninger	22
2.1.3 Den økonomiske støtten til retur	23
2.1.4 Retur av avviste asylsøkere	25
2.1.5 Mellom passive og aktive motivasjons- og tvangsmidler	26
2.1.6 IOMs returassistanse, VARP og landspesifikke programmer.....	28
2.2 Den analytiske rammen.....	31
2.2.1 Manifeste og latente funksjoner	32
2.2.2 Det norske mottakssystemet	34
2.2.3 Mottakssystemets funksjoner og ambivalenser	35
2.3 Systemfunksjoner og systemgrenser	38
2.4 Sosial integrasjon	40
2.5 Systemintegrasjon og sosial integrasjon	42
3 Ordninger i Danmark, Sverige, Nederland og Storbritannia	45
3.1 Danmark	45
3.2 Sverige.....	47
3.3 Nederland	48
3.4 Storbritannia	50
4 Presentasjon av relevant statistikk og sammenhenger i tallmaterialet.....	53
4.1 Begrensninger og usikkerhetsmomenter	53
4.2 Avviste asylsøkere i asylmottak.....	54
4.3 Tvangsuttransportering av avviste asylsøkere	57
4.3.1 Forsvinning fra mottak, internering og uttransportering fra ventemottak....	61
4.3.2 Trandum utledningsinternat.....	62
4.3.3 Uttransporteringer og ventemottak.....	63
4.4 Frivillig retur fra ventemottakene	65
4.5 Frivillig retur og pengestøtte	68

4.6 Forskjellige regimer for frivillig retur.....	69
5 Asylsøkernes erfaringer og tilpasninger	73
5.1 Ulike perspektiver på avvisning og retur	73
5.1.1 Motivasjonsgrunnlaget for videre kamp.....	76
5.1.2 Flere irakere reiser, men mange aksepterer ikke avvisningen	79
5.2 Ressurser og posisjoneringer.....	81
5.2.1 Posisjonering og rekruttering i forhold til ventemottaksordningen	81
5.3 Perspektivene til avviste asylsøkere som bor i ordinære mottak	83
5.3.1 Oppfatninger om ventemottak.....	85
5.4 Mottakstilværelsen	87
5.4.1 Relasjoner på ordinært mottak og ventemottak.....	92
5.4.2 Ugunstig kontekst for returarbeid.....	93
5.5 Avviste asylsøkere som bor utenfor mottakssystemet	96
5.5.1 Avviste asylsøkere og ambivalenser i relasjoner utenfor mottaket.....	99
5.5.2 Personlige og kontekstuelle nettverk.....	101
5.5.3 De uttransporterbare og ikke uttransporterbare som bor utenfor systemet	103
5.6 De som har søkt om retur	106
6 Fagpersoners perspektiver på ventemottak og returfremmende tiltak.....	113
6.1 Oppfatninger av ventemottaksordningen	113
6.2 Mottaksansattes perspektiver på returarbeid i mottak.....	114
6.3 Politiets perspektiver på frivillig retur og uttransporteringsarbeid	116
6.4 Retur med verdighet: Perspektiver på returprogrammet ved Lier ventemottak	118
6.5 Perspektiver på helsetilbud i ventemottakene	121
7 Veien videre	125
7.1 Utvidelsen av ordningen	125
7.1.1 Konkrete forslag	126
7.2 Avskaffe ventemottaksordningen.....	131
7.3 Opprettholde dagens ordning, forutsatt innholdsmessige justeringer.....	132
8 Konklusjon: Oppsummering og anbefalinger	135
8.1 Oppsummering av undersøkelsens sentrale funn.....	135
8.2 Anbefalinger	138
Referanser	143

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjekt

Denne rapporten fokuserer på ventemottaksordningen og hvordan den samhandler med andre returfremmende tiltak som iverksettes av norske myndigheter. Ventemottaksordningen ble etablert i kjølvannet av ordningen med bortfall av plass i ordinære mottak. I 2004 besluttet norske myndigheter, gjennom Utlendingsdirektoratet (UDI), å innføre en ny praksis med bortfall av botilbud i asylmottak for å øke antallet returnerer. Den nye praksisen innebar at asylsøkere med endelig avslag² (fra nå av referert til som avviste asylsøkere) som ikke samarbeidet om retur mistet botilbudet i mottak og tilgangen til økonomiske støtteordninger (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2004). Barnefamilier, enslige mindreårige og personer med alvorlig sykdom ble utelatt fra den nye praksisen. Asylsøkere som valgte å samarbeide med International Organization for Migration (IOM) om frivillig retur til hjemlandet, fikk også bo på mottaket frem til utreise.

Den nye praksisen baserte seg på uttalelser fra to arbeidskomiteer som ble satt ned av Regjeringen i 2002 og 2003, hvor en skulle vurdere situasjonen rundt personer med endelig avslag (Brekke og Søholt 2005). Gjennom å innføre en ordning med bortfall av botilbud i asylmottak ønsket Regjeringen å vise en strammere linje i asylpolitikken. Samtidig som ordningen ville kunne sende et klart signal både til de som satt på mottakene med avslag og til potensielle søkere, hadde ordningen en budsjettmessig komponent: Mottakene var overbelastet og man ønsket å få ned utgiftene. Det ble forespeilet en mulig innsparing på 100 millioner kroner per år dersom ordningen fungerte etter planen (Brekke og Søholt 2005). Ordningen med bortfall av botilbud ble innført fra januar 2004.

I perioden etter innføringen av bortfallsordningen ble situasjonen for personer uten botilbud trukket frem i media, hvor en fokuserte på uklarheter rundt rettigheter og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Flere av asylsøkerne som hadde fått bortfall av botilbud, var svært vanskelige å returnere, delvis på grunn av manglende identitetspapirer, og delvis på grunn av politisk motvilje og ustabile forhold i avsenderlandene. Mens avviste asylsøkere tidligere hadde vært statens ansvar, fikk nå kommunene ansvaret for å tilby nødhjelp til personer med bortfall av botilbud.

²”Endelig avslag” betyr at søkeren har fått vedtak som innebærer utreiseplikt og hvor en eventuell fremsatt klage ikke har fått utsatt iverksettelse. Innenfor definisjonen bruker UDI statuskodene” avslag på søknad i 1. instans, ikke utsatt iverksettelse”, ”avslag på søknad i 1. instans, ikke registrert klage, over 5 ukers siden vedtak” og ”avslag på søknad i 2. instans”.

Regelverket var imidlertid utydelig, og gruppen utgjorde en til tider stor belastning for det kommunale apparatet (Dokument nr 8:26 2004-2005; Brekke og Søholt 2005).

I 2004 kom SV med et lovforslag til Stortinget der man tok til orde for å opprette et spesialmottak som skulle huse avviste asylsøkere (Dokument nr 8:26 2004-2005). Myndighetene besluttet i 2005 å opprette et slikt spesialmottak. I tilleggsproposisjonen med endringer i Statsbudsjettet i 2005 besluttet myndighetene å opprette et slikt spesialmottak, kalt utreisesenter.³ I mars 2006 ble Lier ventemottak, som ligger mellom Oslo og Drammen, opprettet.⁴ I desember 2007 ble Fagerli ventemottak, som ligger i nærheten av Gardermoen, opprettet.

Per dags dato bor bare en brøkdel av avviste asylsøkere i de to ventemottakene. I desember 2009 var det 19 736 personer i norske asylmottak. Av disse hadde 3045 personer avslag i 2. instans.⁵ Per desember 2009 bodde 171 beboere på de to ventemottakene. En antar videre at det bor ca 12 000-15 000 avviste asylsøkere utenfor mottakssystemet (Zhang 2008)⁶ som i utgangspunktet har rett til å bo i ventemottak eller i ordinære mottak, men som av forskjellige grunner bor privat. Med andre ord bor den store majoriteten av mottaksbeboere med endelig avslag utenfor ventemottakene, enten i ordinære mottak eller utenfor mottakssystemet.

Høsten 2009 fikk NTNU Samfunnsforskning AS i oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartement (AID) – fra 1.1.2010 Justis- og politidepartementet - å evaluere ventemottaksordningen. Oppdragsgiverens ønske var at forskerne konsentrerte seg om problemstillinger knyttet til retur av avviste asylsøkere. De overordnede forskningsspørsmålene som oppdragsgiveren ønsket at evalueringen skulle belyse var:

Per dags dato bor bare en brøkdel av avviste asylsøkere i de to ventemottakene. I desember 2009 var det 19 736 personer i norske asylmottak. Av disse hadde 3045 personer avslag i 2. instans. Per desember 2009 bodde 171 beboere på de to ventemottakene. Med andre ord bor den store majoriteten av mottaksbeboere med endelig avslag utenfor ventemottakene, enten i ordinære mottak eller utenfor mottakssystemet. En antar at det bor ca 12 000-15 000 avviste asylsøkere utenfor

³ Betegnelsen "utreisesenter" ble brukt under Bondevik II-regjeringen med Erna Solberg som statsråd. Senere skiftet Stoltenberg I-regjeringen navnet til ventemottak.

⁴ Det ble gitt bestillingsfullmakt i 2005, og det var ikke på plass en formell bevilgning før i 2006.

⁵ Hvis en tar alle personer med utreiseplikt i mottak er tallet enda høyere (4300 personer).

⁶ Dette var anslaget i 2008. Dette anslaget er to år gammelt, men det foreligger ikke noe mer oppdatert tall.

mottakssystemet (Zhang 2008) som i utgangspunktet har rett til å bo i ventemottak eller i ordinære mottak, men som av forskjellige grunner bor privat.

Høsten 2009 fikk NTNU Samfunnsforskning AS i oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) – fra 1.1.2010 Justis- og politidepartementet - å evaluere ventemottaksordningen. Oppdragsgiverens ønske var at forskerne konsentrerte seg om problemstillinger knyttet til retur av avviste asylsøkere. De overordnede forskningsspørsmålene som oppdragsgiveren ønsket at evalueringen skulle belyse var:

- I hvilken grad er ordningen med ventemottak returfremmende?
- Hvilke faktorer ved ventemottaksordningen virker returfremmende og hvilke virker returhindrende?
- Hvilke ordninger og tiltak er det på bakgrunn av funnene i undersøkelsen mulig å se for seg at vil være mer returfremmende enn det som er tilfelle i dag?

Oppdragsgiveren ønsket også at vi så på prosesser i ventemottak og på perspektivene til de avviste asylsøkerne. I tillegg til sosiale prosesser på mottakene som kan fremme/hindre retur, ønsket en at vi også så på alternativer til dagens ordning, samt hvordan denne bedre kan integreres og kombineres med andre returfremmende tiltak.

Denne evalueringen vil fokusere på disse forskningsspørsmålene. I rapporten presenteres resultater fra evalueringen, samtidig som vi legger frem forskjellige forslag til forbedring av ordningen slik at den virker mer returfremmende alene eller i kombinasjon med andre returfremmende tiltak.

Denne rapporten vil også berøre flere problemstillinger som ligger utenfor mottakssystemets og ventemottakenes rammer. Faktorer knyttet til retur støtte, uttransporteringsarbeid, hastigheten i asylsaksbehandlingen, oppholdstiden i Norge og forskjellige politiske og sosioøkonomiske push- og pullfaktorer i Norge og hjemlandet kan påvirke returarbeidet isolert sett eller i kombinasjon med de forhold som kan relateres kun til ventemottaksordningen. Flere av disse dimensjonene vil trekkes inn i analysen for å se summen av effektene, men også for å kunne skille mellom returresultatene som skyldes ventemottaksordningen og resultatene som skyldes andre returfremmende tiltak. Vi ønsker å understreke at vi primært vil konsentrere oss om ventemottaksordningen og hvilket returfremmende potensial den har i det norske mottakssystemet. Selv om vi vil berøre flere returmotiverende tiltak som overlapper med ventemottaksordningen kan ikke vår analyse danne grunnlag for en evaluering av

disse tiltakene. Vår analyse begrenses til de aspektene ved eksterne tiltak vi anser har en kobling til det returfremmende arbeidet som drives i ventemottak.

1.2 Utvalg og metode

Evalueringen baseres på ansikt- til ansiktintervjuer, telefonintervjuer og gjentakende e-postutveksling med 77 personer. Rundt halvparten av utvalget består av fagpersoner som har kjennskap til feltet (41 personer), mens den andre halvparten består av avviste asylsøkere (36 personer).

Fagpersoner vi har vært i kontakt med inkluderer personer som har direkte og indirekte berøring med feltet. Vi har vært i kontakt med ansatte i mottak (17), Utlendingsdirektoratet (8), politiet (5), Justisdepartementet (4), International Organization for Migration (2), Røde Kors/Kirkens Bymisjon (2), Business Innovation Programs (1), Norsk Organisasjon for Asylsøkere (1) og Antirasistisk senter (1).⁷

Personene ble kontaktet med utgangspunkt i en strategisk utvelgning der det primære målet var å få tak i forskjellige perspektiver, samt belyse ulike sider og aspekter ved ventemottaksordningen og returarbeidet. Naturlig nok dominerer mottaksansatte dette utvalget ettersom de møter avviste asylsøkere i sitt daglige arbeid. Vi har telefonintervjuet eller møtt sju mottaksansatte i fire ordinære mottak som har mange avviste asylsøkere blant sine beboere, samt 10 mottaksansatte som jobber ved Lier og Fagerli mottak. Vi har valgt å kontakte ansatte i ventemottak og ordinære mottak med tanke på å få begge perspektivene, inklusive fordeler og utfordringer knyttet til returarbeid i begge kontekstene, samt deres perspektiver på en eventuell utvidelse eller nedleggelse av ventemottaksordningen (siden en utvidelse/nedleggelse kan tenkes å påvirke begge deler av mottakssystemet). Utvalget inkluderer mottaksledere, medarbeidere med oversikt over returarbeid, miljøarbeidere og helseansvarlige i mottak.

Vi har videre vært i kontakt med representanter i UDI som jobber ved regionkontorene, (blant annet regionkontoret som har ansvar for ventemottakene), UDIs analyseenhet og UDIs avdeling som jobber med retur av asylsøkere. Når det gjelder informanter på departementsnivå har vi primært hatt telefonintervjuer og møter med informanter som jobber i Innvandringsavdelingen i Justisdepartementet. I politiet har vi intervjuet ansatte i Politiets utlendingsenhet (PU) som har god kjennskap til retur- og

⁷ Vi bruker forkortelser (IOM, NOAS, UDI, BIP og PU) når vi i rapporten referer til disse organisasjonene/etatene.

uttransporteringsarbeid og ansatte ved lensmannskontorer i vertskommunene til ventemottakene.

Flere personer på departementsnivå, direktoratsnivå (blant annet i Justisdepartementet, UDI, PU og POD) og i vertskommunene som ble kontaktet takket nei til deltakelse i undersøkelsen eller besvarte ikke våre henvendelser. Til tross for dette sitter vi med et inntrykk av at vi har klart å skape et bredt og variert utvalg av fagpersoner med kjennskap til ventemottaksordningen spesielt og returarbeid generelt.

Vi innhentet relevant informasjon fra fagpersoner i utvalget på forskjellige møter. Flesteparten av fagpersonene (36) ble intervjuet i en formell form; blant annet ble intervjuet avtalt på forhånd, og informanten ble informert om hva intervjuet skulle handle om. Disse intervjuene hadde en gjennomsnittlig varighet på 45 minutter. Når det gjelder resten av informantene ble informasjon innhentet på møter, uformelle ansikt- til ansikt/telefonsamtaler og gjennom e-postutveksling.

Vi har videre intervjuet avviste asylsøkere fra en rekke land, blant annet Irak, Iran, Somalia, Kosovo, Russland, Eritrea, Etiopia, Sudan, Afghanistan og Sri Lanka. Utvalget består av personer med forskjellig alder, familiesituasjon og bosted. Vi møtte enslige personer, informanter som er i Norge med sin familie, personer som bor på ventemottak og personer som ikke gjør det, samt personer som kan kategoriseres som lett uttransporterbare og vanskelig uttransporterbare avviste asylsøkere. Der vi presenterer sitater eller historier som beskriver avviste asylsøkeres situasjon, har vi endret en del grunnleggende data så vi føler oss trygge på at informantene forblir anonyme.

Vi ønsket å få tak i perspektiver til avviste asylsøkere som bor i ordinære mottak, ventemottak og på private adresser, samt de som har søkt om frivillig retur og de som ikke har gjort det. Vi antok at grunnet de nevnte karakteristikene vil forskjellige informanter ha forskjellige perspektiver på og erfaringer med å være avvist asylsøker i Norge, samt at forskjellige kategorier informanter vil ha ulike posisjoneringer og oppfatninger av ventemottaksordningen spesielt og returarbeidet generelt. På intervjutidspunktet bodde ti informanter privat, ni informanter bodde på Lier mottak, ti på Fagerli mottak og sju på fire forskjellige ordinære mottak. Åtte av informantene hadde søkt om retur med IOM.

Noen intervjuer ble utformet som biografiske intervjuer der informanten ble spurt om å fortelle sin historie på en kronologisk måte, hvor oppfølgingsspørsmål med fokus på forskjellige tema ble stilt. På denne måten fikk vi blant annet mulighet til å se på personens situasjon, utviklingen i asylkarrieren og mestringsstrategier over en lengre

tidsperiode. Vi er imidlertid oppmerksomme på at biografiske fortellinger baseres på fortolkninger som ikke kan ses uavhengig av vedkommendes nåværende situasjon. Fortellingene er påvirket av informantens rekonstruksjoner av tidligere erfaringer (Rosenthal 2004; Valenta 2010). Derfor ble denne typen intervjuer kombinert med tematisk avgrensede intervjuer med avviste asylsøkere som befinner seg i ulike faser av sin asylkarriere og i forskjellige deler av mottakssystemet.

Mesteparten av intervjuene ble gjennomført under besøkene på Lier og Fagerli mottak, og under våre besøk i Oslo. En del intervjuer ble gjennomført per telefon. Intervjuene varte ca én time. Vi brukte tolk med informanter som ikke kunne snakke godt norsk eller engelsk. Det viste seg å være vanskelig å få tak i informanter som bor privat. Denne utfordringen ble løst ved bruk av forskjellige mellommenn, ”portåpnere” og ”inngangsdører”. I Oslo fikk vi hjelp av personer på Antirasistisk senter som introduserte og koblet oss til flere avviste asylsøkere. I Trondheim snakket vi med personer som har god oversikt over det irakiske miljøet i byen. I tillegg engasjerte vi en masterstudent ved universitetet i Oslo som i forbindelse med sin oppgave gjennomfører en omfattende undersøkelse blant avviste asylsøkere i Oslo, og dermed kunne fungere som en nyttig portåpner. Han intervjuet også flere avviste asylsøkere i Oslo, samt deltok i datainnsamlingen under våre besøk på ventemottakene.

Under arbeidet med intervjuguider og i løpet av analysene av det innhentede datamaterialet ble hypoteser, problemstillinger og forskningsspørsmål fortløpende relatert og kontrastert mot relevant tidligere forskning og teori. Enkelte hypoteser fant støtte i vårt materiale, mens andre ble nyansert eller avkreftet. Der vi synes det kan hjelpe leseren å få et innblikk i den analytiske fremgangsmåten, vil disse antakelsene og forskerspørsmålene bli presentert og drøftet på en eksplisitt måte i rapporten.

I tillegg til det kvalitative datamaterialet har vi innsamlet og analysert det som finnes av relevant statistikk på feltet. Tallmaterialet er innhentet hos UDI, PU og IOM. Vi har vært nødt til å støtte oss til alle disse kildene siden vi ønsket en dekkende sammenligning av utviklingen knyttet til uttransportering, frivillig retur og antall personer som sitter med endelig avslag i mottak.⁸

Tallmaterialet er analysert på selvstendig basis, men også med støtte fra kyndige personer i UDI, PU og IOM. Det kvalitative og kvantitative datamaterialet ble

⁸ En utfordring er at vi på enkelte områder har registrert at frekvensfordelinger vi har fått fra de nevnte datakildene avviker fra hverandre. Avvikene er imidlertid ikke så store at de kan gi uttrykk for selvmotsigende tendenser når det gjelder utviklingen over tid.

analysert parallelt, der funn fra den kvalitative delen av undersøkelsen ble relatert og kontrastert mot trendene som indikeres i tallmaterialet.

1.3 Disposisjon

Rapporten er inndelt i åtte kapitler. Etter dette innledningskapitlet presenterer vi i kapittel 2 tidligere forskning som er relevant for rapporten. I tillegg presenterer vi teorier, analytiske modeller og begreper som vi har støttet oss på under analysen. Dette kapitlet kan gi leseren en teoretisk ramme for evalueringen. Rapporten kan imidlertid også leses uavhengig av dette kapitlet. Kapittel 3 fokuserer på ordninger i andre land. Kapitlet gir en oversikt over hvordan Sverige, Danmark, Nederland og Storbritannia organiserer mottakssystemet og returarbeidet. I kapittel 4 presenteres relevant statistikk, inklusive diverse frekvensfordelinger, som viser utviklingen i retur tallene, uttransporteringstallene og så videre. Deretter diskuteres sammenhenger mellom de statistiske trendene i tallmaterialet med en målsetting om å antyde hvordan forskjellige tiltak alene og i kombinasjon med hverandre påvirker retur. I kapittel 5 tar vi utgangspunkt i de avviste asylsøkernes erfaringer og perspektiver på retur og ventemottaksordningen. Her presenteres et omfattende kvalitativt materiale som inkluderer historier og asylsøkeres sitater. Disse analyseres med tanke på å beskrive asylsøkernes erfaringer med, og responser på, returtiltak som iverksettes av norske myndigheter. Kapittel 6 fokuserer på fagpersoners perspektiver på ventemottaksordningen og andre returfremmende tiltak. Kapittel 7 presenterer og diskuterer fagpersoners forslag til endringer av ordningen. Her skisseres tre alternative forslag til endring av dagens ordning. Avslutningskapitlet, kapittel 8, er en oppsummering av funnene fra undersøkelsen. Her presenteres undersøkelsens sentrale funn og anbefalinger.

2 Tidligere forskning

I dette kapitlet gis det en litteraturgjennomgang med fokus på undersøkelser som rettes mot asylmottak, avviste asylsøkere og returarbeid. En evaluering av hvordan ventemottaksordningen påvirker returarbeid, og hva som kan gjøres for å bedre ordningen, forutsetter at en har god oversikt både over diverse returfremmende tiltak, prosesser i asylmottak og mottaksfeltet generelt.

2.1 Mottakstilværelsen: Klientifisering og passivisering⁹

I de tre siste tiårene er det foretatt en rekke studier som beskriver mottak av flyktninger og asylsøkeres opplevelse av eksiltilværelsen (Eitinger 1981; Knudsen 1984, 1986, 2005; Ramirez 1990; Lauritsen og Berg 1999; Slavnic 2000; Brekke 2001; Berg og Sveaass m.fl. 2005; Valenta og Berg 2010). Spørsmål om mestring, asylsøkeres og flyktingers trivsel og livskvalitet, samt forsøk på å redusere klientifisering og passivisering er noen av temaene som har blitt berørt.

Forskere fra forskjellige fagområder, inklusive antropologi, psykologi og sosiologi, har vært involvert i disse undersøkelsene. Selv om forskerne har ulikt fokus, er det prosesser som klientifisering, passivisering, krenkelsesprosesser, løsrivelse fra gamle roller og tap av status som går igjen i de fleste undersøkelsene. Asylsøkeres og flyktingers opplevelse av mangel på kontinuitet mellom fortid, nåtid og fremtid og fraværet av et normalt liv påpekes i flere rapporter (Knudsen 1984, 2005; Lauritsen og Berg 1999; Slavnic 2000; Berg, Lauritsen og Fladstad 2006).

Knudsen (1984, 2005) er blant de første forskere som grundig beskriver flyktingers opplevelse av mottakstilværelsen og eksiltilværelsen ut fra et sosialantropologisk perspektiv. Han presenterer hendelsesforløpet under mottak av flyktninger fra ankomst og gjennom de første månedene i Norge. Hensikten er å rekonstruere daglige hendelser. På basis av denne rekonstruksjonen forsøker han å analysere kommunikasjonen mellom flyktninger og hjelpeapparatet, blant annet i et flyktningmottak i Bergen. En av hovedkonklusjonene er at kommunikasjonen mellom flyktninger og representanter for hjelpeapparatet påvirkes av samhandlingskonteksten. Ifølge Knudsen er disse møtene mellom mottaksansatte og mottaksbeboere utformet som møter mellom etnisk

⁹ Deler av litteraturgjennomgangen i dette avsnittet er tatt fra forfatterens tidligere litteraturgjennomgang av forskning i mottak (se Valenta 2001; Berg og Valenta 2008; Valenta og Berg 2010).

majoritet og etnisk minoritet. Han poengterer blant annet at samhandlingen mellom hjelpeapparatet og flyktninger generelt bærer preg av en minoritetssituasjon, hvor den ene parten har makt til å definere situasjonen og hvor beboernes mulighet til å bruke egne kulturelle uttrykksmåter, regler og verdier er sterkt begrenset (Knudsen 1984, 2005).

Allerede på begynnelsen av 1990-tallet konkluderte flere studier med at mottakene snarere er med på å produsere sosialklienter enn å fremme selvhjelpenhet blant asylsøkere. Ifølge disse studiene kan den umyndiggjorte klientposisjonen som beboere på mottak havner i, være et resultat av ordningen med passiv utbetaling av økonomisk hjelp (Berg 1990; Berg 1990; Solheim 1990). En hevder at det ikke er til å unngå at asylsøkere som bor på mottaket får en klientstatus når de mottar tjenester og bidrag fra staten. Asylsøkere og flyktninger blir klienter med én gang etter ankomsten, uten mulighet til selv å bidra på egne premisser. Dermed sosialiseres de inn i lært hjelpeløshet. Det blir vanskelig å komme ut av denne rollen (Berg 1990; Solheim 1990). En viktig årsak er, ifølge Berg (1990), den uklare fordelingen av ansvaret mellom forskjellige institusjoner og en utydelig utforming av styringsdokumentene. Berg nevner blant annet følgende:

Asylsøkere opplever praktiseringen som preget av ulikhet, tilfeldigheter og vilkårlighet. Ordningen lærer dem imidlertid at de for å få noe må de kreve, framstille seg som hjelpetrengende og være utholdende. De lærer ikke å disponere penger, ta ansvar for valg, etc. (Berg 1990 s. 21)

Disse tidlige studiene fokuserte primært på de organisatoriske problemene, spesielt på vanskeligheter i samarbeidet mellom forskjellige institusjoner som har asylsøkere og flyktninger som klienter, og hvordan disse påvirker gruppen. I undersøkelsene konkluderes det med at systemet har et styringsproblem som resulterer i at asylsøkere og flyktninger lærer å være mottakere og krevende heller enn å utvikle ferdigheter som bidrar til selvstendighet. Også i senere undersøkelser om mottak av asylsøkere og flyktninger beskrives forhold som kan bidra til å vanskeliggjøre integreringsprosessen (Lauritsen og Berg 1999; Berg og Sveaass m.fl. 2005). I tillegg har det oppstått en større forskningsmessig interesse for spørsmål knyttet til flyktingenes opplevelse av midlertidighet, usikkerhet omkring fremtid og asylsøkeres og flyktingers kamp mot den restriktive asylopolitikken, samt aspektene ved mottakstilværelsen (Brekke 2004; Berg og Sveaass m.fl. 2005). Undersøkelsene fastslår at for lang ventetid, manglende tilgang på arbeid, trang økonomi og mangel på psykososiale tilbud kraftig reduserer flyktingers og asylsøkeres livskvalitet, og kan ha negative konsekvenser for deres helse (Lauritsen og Berg 1999; Slavnic 2000; Berg og Sveaass m.fl. 2005). Lauritsen

og Berg (1999) oppsummerer resultater av forskningen på feltet. Ifølge dem er det følgende poeng som går igjen (s. 23):

- *Å være asylsøker innebærer brudd med fortid, usikkerhet omkring framtid og en nåtid preget av venting.*
- *Asylmottakene forsterker fraværet av et normalt liv. De bidrar til isolasjon, passivitet og mangel på innflytelse.*
- *Både eksilsituasjonen generelt og livet på et asylmottak spesielt innebærer ekstraordinære belastninger på den enkeltes helse og psykososiale situasjon. Dette rammer alle, men er i særlig grad en påkjenning for barn og unge – og dermed hele familier.*
- *Lang ventetid forsterker situasjonen som er beskrevet over.*

Seks år etter oppsummerer Berg og Sveaass m.fl. (2005) faktorer som gjør asylsøkerperioden belastende. Her pekes det blant annet på økt sårbarhet for stress og påkjenninger som følge av tidligere traumatisering, bekymringer for etterlatte og dårlige nyheter fra hjemlandet, samt frykt for å bli sendt tilbake. I tillegg understrekes det, i likhet med i tidligere undersøkelser, at lang ventetid og usikkerhet omkring utfallet av asylsøknaden utgjør stressfaktorer. Det samme gjelder faktorer knyttet til selve mottakstilværelsen; isolasjon, langvarig passivitet og mangel på aktivitet, tap av sosial status, samt manglende kontroll og innflytelse over egen hverdag.

2.1.1 "Empowerment"-relaterte tiltak i asylmottak og returarbeid

Flere forskere som fokuserer på tiltak som motvirker klientifisering, umyndiggjøring og passivisering av mottaksbeboere tar utgangspunkt i empowerment-begrepet (Brekke 2004; Valenta og Berg 2010). En henviser ofte til Adams' definisjon av begrepet:

Empowerment is associated with the process of obtaining opportunities for self-sufficiency, and the means by which individuals, groups and/or communities become able to take control of their circumstances and achieve their goals
(Adams 2003 s. 8)

Forskningen viser at en kan oppnå *normalisering* av tilværelsen i en unormal situasjon gjennom flere empowerment-relaterte tiltak. Vi kan grovt skille mellom tiltak og

virkemidler som implementeres på mottakene, og de som foregår utenfor mottakssystemet. Når det gjelder den første kategorien kan en nevne diverse fritidsaktiviteter, informasjonsprogrammer, kvinnegrupper, deltakelse i mottakets barnebase og beboerrådet. Når det gjelder de eksterne aktivitetene som selvstendigjør og skjermer beboere mot negative aspekter ved mottakstilværelsen, kan vi referere til betalt arbeid utenfor mottaket og norskundervisning for voksne, samt skole for barn. Disse virkemidlene er diskutert i flere studier (Brekke 2004; Lauritsen, Molden og Valenta 2005; Valenta 2009a; Valenta og Berg 2010). I flere rapporter understreker en viktigheten av tilgangen til arbeid, skole og språkundervisning, samtidig som det vises til hva som skjer når slik tilgang reduseres. For eksempel har Berg og Sveaass m.fl. (2005) og Valenta og Berg (2010) vist hvordan forskjellige aktører opplever resultater av myndighetenes vedtak om å redusere retten til norskundervisning (Berg og Sveaass m.fl. 2005; Valenta og Berg 2010). Forskere oppsummerer resultatene på denne måten:

According to survey respondents, the lack of access to language training resulted in the following: It contributed to increases in passivity among residents (according to 91% of the centres), had a negative influence on residents' mental health (75% of centres), and increased communication problems/language barriers between service providers and residents (69% centres).¹⁰

Norske myndigheter har i en økende grad begynt å differensiere tilbudet i mottak avhengig av beboeres juridiske status. Myndighetene har gjeninnført retten til norskkurs for mottaksbeboere som venter på svar på søknaden, mens de med avslag ikke kan få et slikt tilbud. Det samme gjelder tilgang til arbeid og informasjonsprogrammer i mottak. En har også redusert basisutbetalingene til beboere med avslag i 2. instans, og retten til å bo i ordinære asylmottak (Brekke og Søholt 2005).

Brekke og Søholt beskriver hvordan bortfallsordningen påvirket situasjonen til avviste asylsøkere i de ordinære mottakene og til de som flyttet ut av mottakssystemet. Forskerne diskuterer om den nye bortfallsordningen har påvirket ankomsttallene og returallene, og mener at den nye praksisen først og fremst har ført til en forverring av asylsøkernes levekår, mens det hadde ingen eller liten effekt på returallene. Forskerne konstaterer at ordningen kan ha hatt en signaleffekt på potensielle asylsøkere siden det skjedde en kraftig reduksjon i ankomstene året etter at bortfallsordningen ble innført (Brekke og Søholt 2005). Ankomstene økte imidlertid drastisk igjen kort tid etter (UDI 2007). Brekke og Aarset (2009) svekker indirekte antakelsen om reduserte ankomsttall

¹⁰ Valenta og Berg (2010:13), se også Berg og Sveaass m.fl. (2005).

ved å hevde at innstramminger i asylpolitikken har begrenset umiddelbar innvirkning på ankomstene, og at det tar tid før de virker, hvis de i det hele tatt virker.

Flere av de nevnte undersøkelsene indikerer at både integreringsarbeid og returarbeid forutsetter at en gir tilgang til en rekke empowerment-relaterte aktiviteter i og utenfor mottaket. Her må det påpekes at tilgang ikke er ensbetydende med deltakelse (Valenta 2001; Valenta og Berg 2010). Det å organisere og tilby integrerings- og returaktiviteter er kun den første fasen i aktiviseringsprosessen. Den andre fasen er å motivere beboere til å delta i disse aktivitetene. Denne delen kan være spesielt vanskelig å oppnå i de tilfeller der beboeren og myndighetene har motstridende interesser (Valenta og Berg 2010).

Det er ikke bare en utfordring å motivere asylsøkere til å delta i aktiviteter som relateres til retur (Valenta og Berg 2010), men også å motivere dem til å la seg informere om retur (Brekke 2008). Brekke inndeler asylsøkerne i fem idealtyper etter mottakelighet for slik informasjon:

- A. Ikke relevant. Informasjon om hjemland, tilbakevending og retur har ikke betydning for meg. Jeg skal bli i Norge.*
- B. Latent relevant. Det vil si at den kan bli relevant. Informasjonen om returfeltet er relevant for meg, men den oppleves ikke slik, og i hvert fall ikke nå.*
- C. Apatisk holdning. Jeg vet at dette er relevant for meg, men jeg bryr meg ikke.*
- D. Bevisst. Jeg vet at dette er relevant for meg. Jeg bryr meg, men har ennå ikke snakket med andre om dette, eller foretatt meg noe i saken.*
- E. Aktiv. Jeg er klar over viktigheten av denne informasjonen og at retur kan bli aktuelt. Denne bevisstheten har utløst handling, enten i form av forberedelse til retur, eller strategier for å likevel bli i Norge (Brekke 2008: 70).*

Flere av de presenterte tilpasningsmåtene samsvarer langt på vei med det andre studier av arbeid med empowerment i asylmottak har antydnet (Valenta 2001; Lauritsen og Berg 1999; Berg og Sveaass m.fl. 2005; Valenta og Berg 2010). Flere undersøkelser antyder hvordan forskjellige kategorier asylsøkere og flyktninger fortolker sin situasjon og de forskjellige empowerment-relaterte tiltakene (Slavnic 2002; Brekke 2004; Valenta og Berg 2010). Disse undersøkelsene indikerer at mange beboere vil være lite motiverte for å delta i forskjellige integrerings- og returorienterte programmer, og at viljen til deltakelse og fortolkning av aktivitetstiltak avhenger av beboernes juridiske status. Det ser ut til at beboere med avslag er de med lavest motivasjon, siden deres oppfatning av empowerment er annerledes enn den oppfatningen myndighetene har. Mens myndighetene ønsker å få beboerne ut av passivitet og inn i returforberedende programmer (der et slikt tilbud finnes), ser det ut

til at beboerne vil drive egen empowerment gjennom å fortsette å kjempe for å få opphold i Norge (Slavnic 2000; Brekke 2001, 2008; Valenta og Berg 2010), eller lage eget returopplegg (Valenta og Berg 2003; Eastmond 2006; Valenta og Strabac 2010).

Forskningen viser at det ikke er mangel på selvinitiativ og empowerment som hindrer returarbeidet, men avviste asylsøkere og mottakerlandet har i bunn og grunn ulike interesser. Dette kan føre til at avviste asylsøkere vil motsette seg returarbeidet eller bruke tilbudet og returprogrammene på en annen måte enn det er tiltenkt av myndighetene. Hvis returprogrammer er lite i samsvar med den returnertes behov, vil enkelte til og med velge å returnere utenfor det offisielle programmet (Eastmond 2006). Andre vil bruke programmet som springbrett for å migrere til et tredjeland, slik en stor andel minoritetsreturnerte bosniere fra Tyskland har gjort (Coughlan og Owens-Manley 2006; Valenta og Strabac 2010), eller benytte seg av programmet for så å komme tilbake til Norge for å gjenopprette tautrekkingen med norske myndigheter (Brekke 2002).

2.1.2 Tilbakevending og retur av flyktninger

Mens det ved inngangen til 1990-tallet eksisterte under fem returprogrammer i Europa, finnes det per i dag mer enn 20 programmer i rundt 20 europeiske land. I tillegg er det en økning i bruk av reintegreringsstøtte i hjemlandene, da dette anses å øke sannsynligheten for permanente returer. Reintegreringsstøtte kan gis i form av arbeidsformidling, opplæring, støtte til næringsetablering, skole og utdanning, samt bostøtte. Assistert frivillig retur utgjør per dags dato en lavere prosentandel av alle returer enn tvungen retur, men andelen er stigende og denne typen returprogrammer spres til stadig flere europeiske land (IOM 2004; Ruben, Houte og David 2009).

I de nordiske landene ble det på slutten av 1990-tallet gjennomført en større komparativ nordisk studie av bosniske flyktninger (Brochmann 1995; Berg 1998; Schwartz 1998; Ålund 1998; Berg og Schierup 1999; Haagensen 1999). En så blant annet nærmere på flyktingenes erfaringer og respons på en tilværelse preget av midlertidighet og myndighetenes økte fokus på tilbakevending. I sin undersøkelse av bosniske flyktninger i Sverige fokuserer Slavnic (2000) på flyktingenes mestring av deres antatt midlertidige tilværelse i Sverige. Undersøkelsen viser blant annet at flyktingene deltar i repatrieringsprogrammer for å bedre forankringen i Sverige, og ikke for å forberede seg på tilbakevending til hjemlandet. Brekke gjør et lignende funn i undersøkelser av bosniske flyktninger i Norge (Brekke 2001). Disse undersøkelsene gir et godt bilde av hvordan mottakerlandenes asylpolitikk og mottaksregimer virker inn på flyktingers tilværelse, integreringsstrategier og relasjoner innad i etniske

miljøer. Undersøkelsene viser hvor vanskelig det er å forene repatrieringsplaner med flyktningers integrering i mottakerlandene, samt at tidsfaktoren påvirker fortolkningen av returrelaterte tiltak.¹¹

Det er flere undersøkelser som viser hvordan forskjellige støtteordninger påvirket tilbakevending (Ruben m. fl. 2009; Valenta og Strabac 2010).¹² Flere mottakerland har i lengre tid hatt frivillige tilbakevendingsprogrammer for flyktninger. Samtidig viser statistikken at bare et mindretall av dem som har levd i eksil i et tredjeland, faktisk vender frivillig tilbake til hjemlandet (Valenta og Berg 2003). Erfaringen med tilbakevending av bosniske flyktninger tilsier at massiv retur som regel forutsetter bruk av tvang. I en gjennomgang av tilbakevendingsregimer for bosniere i Europa, USA og Australia konstaterer Valenta og Strabac at uansett hvor sjenerøse frivillige returprogrammer mottakerlandene har tilbudt bosniere, har ikke dette vært tilstrekkelig til å føre til en massiv retur av bosniere (Valenta og Strabac 2010).

2.1.3 Den økonomiske støtten til retur

Valenta og Berg (2003) evaluerte den norske tilbakevendingsordningen for flyktninger. Evalueringen baserte seg på erfaringer med frivillig tilbakevending til Bosnia og Chile (Valenta og Berg 2003). En sentral del av ordningen var den individuelle økonomiske støtten på 15 000 kroner som flyktingene fikk ved utreise. Forskere konkluderte med at pengestøtten ofte ikke oppfattes som en vesentlig faktor i avgjørelsen om å vende tilbake:

Det ser ut til at de som har vendt tilbake til sine hjemland ville vendt tilbake uansett. Situasjonen i hjemlandet, blant annet muligheten til en fast inntektskilde, et sted å bo og en trygg tilværelse, er det som betraktes som avgjørende faktorer i forhold til avgjørelsen om å vende tilbake. Den relative forskjellen i sosiale og økonomiske forhold mellom flyktingenes hjemland og Norge er den andre viktige variabelen som innvirker på avgjørelsen. Med bakgrunn i denne forskjellen framstår selve ordningen for mange flyktninger som en ubetydelig motivasjonsfaktor. Dette gjelder særlig dem som allerede har etablert seg i Norge (Valenta og Berg 2003).

¹¹ Jo lengre eksiltilværelsen varer, jo vanskeligere oppleves det å vende tilbake til hjemlandet (Berg 2002). Særlig vanskelig blir det for familier der barna har vokst opp i mottakerlandet og kanskje bare har vage minner om sitt opprinnelige hjemland.

¹² I Norge har en blant annet forsket på tilbakevending av bosniere, chilenerne, afghanere og kosovoalbanere (Brekke 2001; 2002; Jonassen, Holm-Hansen og Tesli 2000; Valenta og Berg 2003; Strand m.fl. 2008).

Forskernes generelle inntrykk var at den individuelle støtten var utilstrekkelig både i forhold til å motivere til retur og i forhold til å sikre en varig tilbakevending. Flere andre rapporter diskuterer også hva som påvirker avgjørelsen om å returnere, samt hva som bidrar til en varig retur (IOM 2004; Ruben m. fl. 2009; Valenta og Strabac 2010). Flyktningshjelpens INCOR-program (Information and Counselling on Return and Repatriation) har, basert på tidligere erfaringer, listet opp en rekke konklusjoner om returarbeid (IOM 2004). Avgjørelsen om å returnere vil primært være basert på sikkerheten og den sosiale situasjonen i hjemlandet, tilgjengelig botilbud og støtte til å gjenvinne eiendom, muligheten til å oppnå en sikker inntekt, sosialt nettverk fra familie, venner og lokalsamfunn for å sikre en god reintegrering, og informasjon om situasjonen i hjemlandet, særlig i forhold til regionen som personen ønsker å returnere til.

Evalueringer av frivillige tilbakevendingsordninger kan ha relevans for vårt tema på minst to måter. De indikerer at individuell økonomisk støtte har en begrenset innvirkning som motiverende faktor. Støtten må kombineres med forskjellige former for oppfølging i hjemlandet, samtidig som den forutsetter at den tilbakevendte er et ressurssterkt individ (Valenta og Berg 2003). Hvis en aksepterer disse funnene kan en da spørre seg: hvilke av disse forutsetningene ivaretas av dagens ordning? Er det slik at dagens ordning styrker beboernes ressurser? Disse spørsmålene vil stå sentralt i denne rapporten.

Det er likevel ikke de frivillige tilbakevendingsordningene som har størst relevans for vårt tema. Det er mer relevant å se på støtteordninger som norske myndigheter og myndigheter i andre land har tilbudt grupper som ble returnert med tvang. Brekke beskriver hvordan tvungen retur av kosovoalbanske flyktninger ble kombinert med økonomiske støtteordninger (Brekke 2002). Flere studier indikerer at tyske myndigheter hadde en lignende praksis overfor bosniske flyktninger (Valenta og Strabac 2010). Til tross for sterk internasjonal kritikk har tyske myndigheter, ved å kombinere en sjenerøs retur støtte med tvungen retur, i løpet av noen få år klart å returnere mer enn 200 000 bosniere (Valenta og Strabac 2010).

I hvor stor grad kan disse undersøkelsene relateres til vårt tema og vår målgruppe? Situasjonen til avviste asylsøkere som norske myndigheter kan uttransportere med tvang, for eksempel til Irak og Afghanistan, kan sammenlignes med situasjonen flyktninger fra Balkan befant seg i i en del europeiske land for 10-12 år siden. Vi kan blant annet se på erfaringer med retur av bosniere fra Tyskland og retur av kosovoalbanere fra Norge. I korte trekk har retur av bosniere fra Tyskland inkludert følgende forhold: internasjonal kritikk basert på bekymringer om at massiv retur av

flyktninger kan bidra til å skape ustabilitet i Bosnia, bruk av tvungen retur, returavtaler mellom Tyskland og Bosnia og en sjenerøs individuell returstøtte.

Fram til 2009 hadde ikke norske myndigheter mulighet til å tvangsreturnere avviste asylsøkere til Irak. Siden 2009 har returarbeidet med avviste asylsøkere fra Irak foregått under andre forhold som ligner returene av kosovoalbanske flyktninger fra Norge og bosniske flyktninger fra Tyskland. Likheter finnes både på mikro- og makronivå. På individnivå ser vi bruk av en kombinasjon av assistanse og effektiv tvangsuttransportering. På mellomstatlig nivå ble det inngått returavtaler og utøvd press på avsenderlandet. Samtidig kom retur av bosniere fra Tyskland og irakere fra Norge i strid med det internasjonale samfunnets ønsker om å opprettholde den skjøre stabiliteten i disse landene.

Erfaringer fra disse returregimene samsvarer med andre undersøkelser (Strand, Akbari, Wimpelmann Chaudhary, Berg Harpviken og Sarwari 2008) som impliserer at den viktigste forutsetningen for at en kombinasjon av økonomisk støtte og trussel om tvungen retur skal føre til økt "frivillig" retur, er at trusselen er troverdig. Imidlertid er mange avviste asylsøkere av forskjellige grunner svært vanskelige å returnere for norske myndigheter. Manglende returavtaler med enkelte land og det at den avviste asylsøkeren ikke medvirker på nødvendig måte til å få klarlagt sin identitet, resulterer i at mange avviste asylsøkere ikke kan uttransporteres fra Norge. En kan argumentere for at retur av denne kategorien avviste asylsøkere har noen likheter både med tvungen og frivillig retur av flyktninger. I likhet med flyktninger som ble tvangsreturnert har de blitt avvist, og i likhet med flyktninger som vendte tilbake frivillig risikerer de ikke tvungen retur dersom de bestemmer seg for å bli værende i Norge.

2.1.4 Retur av avviste asylsøkere

Det eksisterer mange barrierer mot et effektivt returarbeid: personer forsvinner før de kan returneres, mange mangler nødvendig dokumentasjon for identifisering, og avsenderland kan av økonomiske eller andre grunner være lite villige til å samarbeide om retur av egne statsborgere (NOU 2004; Folkeson 2009). Blant annet er mange land negative til å ta i mot borgere hvis identitet er ukjent eller usikker. Videre vil det i enkelte tilfeller, av humanitære årsaker, være vanskelig å returnere en person; enten på grunn av sårbarhet, eller fordi personen har oppholdt seg svært lenge i mottakerlandet (Noll 1999; ECRE 2005; IOM 2004; Folkeson 2009). Som en følge av det høye antallet avviste asylsøkere som oppholder seg ulovlig i europeiske land, har flere mulige løsninger for å øke antallet returer blitt lansert og utprøvd. En har:

- introdusert eller økt bruken av internering for personer som venter på retur
- tilbudt informasjon om returmøjligheter tidlig i asylsøkerprosessen
- huset asylsøkere med endelig avslag i retursentre
- samarbeidet tettere med avsenderland
- økt reintegreringsstøtten
- redusert eller fjernet velferdstjenester til asylsøkere med endelig avslag og styrket lovgivningen rundt returner

I det neste kapitlet gir vi en mer detaljert beskrivelse av hvordan disse tiltakene brukes i forskjellige land. I det følgende klassifiseres og diskuteres noen av disse midlene i lys av tiltak som relativt nylig har blitt implementert i Norge.

2.1.5 Mellom passive og aktive motivasjons- og tvangsmidler

Når det gjelder avviste asylsøkere kombinerer en ofte tvang og forskjellige motiverende virkemidler. Vi kan grovt skille mellom passive og aktive motiverende returfremmende virkemidler. Aktive former for tvang er uttransportering og bruk av internering, mens passive former er tiltak som bidrar til å redusere levestandarden. I noen tilfeller blir ventemottak eller retursentre utformet for at de skal forsterke, eller i hvert fall ikke oppveie aktive og passive tvangstiltak, mens i andre tilfeller prøver en å knytte dem til aktivt returforberedende arbeid. Figur 1 illustrerer de nevnte dimensjonene i returarbeidet.

Figur 1. Passive og aktive motivasjons- og tvangsmidler

	Tvang	Assistanse
Aktiv	Bruk av internering for personer som venter på retur Tvangsuttransportering	Pengestøtte Kompetansehevende kurs Reintegreringsassistanse
Passiv	Redusert tilgang til velferdstjenester og andre tiltak som bidrar til å redusere levekår i mottakerlandet	Informasjon Retursamtaler Praktisk hjelp under utreise

Som det antydes i figuren er aktive virkemidler forskjellige former av det Ruben m.fl. (2009) kaller for "Pre- and Post-return assistance". I tillegg til passive former for *Pre-return assistance* som inkluderer informasjonstiltak og praktisk hjelp til å arrangere transport for personer som skal returneres, finnes det tiltak som på en mer aktiv måte forbereder og følger opp personer som skal returneres. Disse inkluderer deltakelse i returforberedende programmer, opplærings- og kvalifiseringsrelaterte programmer i Norge og utbetaling av økonomisk støtte til retur.

Eksempelvis kan informasjonsprosjektet INCOR kobles til passiv pre-retur assistanse (Brekke 2008). Det danske programmet "Want2Work" (Strand m.fl. 2008), og "Hjem i verdighet" som organiseres ved Lier mottak (UDI 2010) er på sin side forskjellige former for aktiv pre-retur assistanse. Begge disse tiltakene tilbyr opplærings- og kvalifiseringsrettede kurs til avviste asylsøkere som bor i mottak (Strand m.fl. 2008).

Post-return assistance inkluderer utbetalinger av økonomisk støtte i hjemlandet, samt forskjellige former for oppfølging av returnerte i hjemlandet. Flere norskstøttede oppfølgingsprosjekter hører til i den siste kategorien (Valenta og Berg 2003). For eksempel hører eldreprosjektet, RQN-prosjektet (Return of qualified nationals) og oppfølgingen som ble gitt av BIP til tilbakevendte fra Norge til Bosnia (Valenta og Berg 2003), og som nå gis til returnerte irakere, til forskjellige former for post-retur assistanse. Disse støtteordningene, inklusive oppfølgingen som gis av norske myndigheter via IOM til returnerte afghanere, faller innenfor denne kategorien (Strand m.fl. 2008).

De fleste land i Europa bruker også forskjellige former for passive virkemidler, noe som inkluderer alt fra reduksjon i økonomiske ytelser til full eksklusjon fra velferdssystemet i mottakerlandet.¹³ Reduksjon i basisutbetalinger i ordinære mottak og den nøkterne standarden i ventemottak der beboere kun får 100 kr per uke, mat og losji kan anses som passive virkemidler. Tankegangen er at mottakerlandet på denne måten sender et signal til den avviste asylsøkeren om at vedkommende ikke har noen fremtid i Norge, samt gjør ens nåværende tilværelse og hverdag så vanskelig at vedkommende vil gi opp "kampen" og samarbeide om retur.

Oppsummert kan vi si at både passive og aktive virkemidler har en del innebygde ambivalenser. Problemet med passive virkemidler er at de kan bidra til ytterligere klientifisering og passivering av avviste asylsøkere, samt føre til at deres levekår forringes uten at dette nødvendigvis fører til retur (Brekke og Søholt 2005). I tillegg reises det flere etiske problemstillinger når en overfor svake grupper i samfunnet

¹³ Se vår oversikt over ordninger i forskjellige europeiske land i kapittel 3.

prøver å motivere til retur ved å bruke tiltak som fører til ytterligere forverring av deres levekår. Når det gjelder aktive virkemidler kan utfordringen være å motivere avviste asylsøkere til å delta i tilbudte returforberedende programmer, eller at asylsøkerne bruker programmene til andre formål enn retur. Den andre utfordringen er å finne den rette balansen når en kalibrerer støtteordningene. På den ene siden bør de virke returmotiverende for avviste asylsøkere. På den andre siden vil myndigheter unngå at støtteordningene virker som en "pullfaktor" for potensielle asylsøkere.

2.1.6 IOMs returassistanse, VARP og landspesifikke programmer

I 2002 ble norske myndigheters samarbeid med IOM styrket ved at organisasjonen opprettet et kontor i Oslo, hvor et av fokusområdene er et økt antall frivillige, verdige returer. Dette innebærer et ønske om at deltakere i programmet kan reise som ordinære passasjerer uten at politi involveres eller at myndigheter i hjemlandet informeres. Samtidig med opprettelsen av IOM-kontoret i Oslo, ble returprogrammet VARP (Voluntary Assisted Return Programme) startet opp av IOM med finansiering fra PU. Gjennom programmet får asylsøkere uten oppholdstillatelse tilbud om assistanse forut for retur, under retur og etter hjemkomst. Dette inkluderer blant annet informasjon og rådgivning, hjelp til å skaffe reisedokumenter, organisering av reisen, flybilletter, transittvisum, samt assistanse i transitt og ved ankomst til hjemlandet (UDI 2009a). Fokuset på bruk av insentiver for å motivere til frivillig retur ble videreført i Stoltenberg II-regjeringen:

Regjeringen har som mål at så mange returer som mulig skal skje frivillig. I de fleste tilfeller vil de som forlater Norge, oppleve frivillig retur som mer verdig enn politiets tvangsreturer. Frivillige returer er dessuten mindre ressurskrevende enn tvangsreturer. Norske myndigheter vil derfor fortsette samarbeidet med IOM om det etablerte programmet for frivillig retur... Regjeringen ønsker å videreutvikle bruken av insentiver for å motivere til frivillig retur. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil i samarbeid med Utenriksdepartementet og UDI vurdere mulighetene for å utvide tilbudene om oppfølging i hjemlandet til enda flere nasjonaliteter (Finansdepartementet, Statsbudsjettet 2010).¹⁴

I siste halvdel av 2009 ble det innført en utvidet støtte i tilknytning til programmet, hvor de 400 første som søkte om retur før 31. desember 2009 fikk tilbud om 10 000

¹⁴ <http://www.statsbudsjettet.dep.no/Statsbudsjettet-2010/Dokumenter/Fagdepartementenes-proposisjoner/Arbeids--og-sosialdepartementet-ASD/Prop-1-S/36027/36052/>. Sist innhentet 20. mars 2010.

kroner i reintegreringsstøtte (forutsatt at de er borgere av land som kvalifiserer til mottak av offisiell utviklingshjelp fra Norge). Denne utvidede støtten har blitt videreført i 2010. I tillegg til det generelle returprogrammet innenfor VARP, finnes det per i dag tre landspesifikke programmer som fokuserer på retur til Irak (IRRINI-programmet), Afghanistan (IRRANA-programmet) og Burundi (AVRFSB-programmet). Returprogrammet for personer fra Afghanistan startet i april 2006, mens returprogrammet for personer fra Irak startet i mars 2008. I juni 2009 startet returprogrammet til Burundi.¹⁵

De landspesifikke returprogrammene som norske myndigheter har etablert for asylsøkere fra Afghanistan og Irak kombinerer informasjonsarbeid og utbetaling av økonomisk støtte i Norge med reintegreringsstøtte og oppfølging i mottakerlandene. Disse prosjektene kombinerer passive og aktive former for returassistanse som igjen kombineres med trussel om uttransportering for de som ikke benytter seg av det "frivillige" tilbudet. Avviste asylsøkere som returnerer til Afghanistan får 10 000 kroner kontant per person (5 000 ved ankomst i Afghanistan, og 5 000 etter to måneder). I tillegg tilbyr programmet en reintegreringsstøtte verdt inntil 25 000 kroner per person. Ifølge UDI driver IRRANA-programmet kurs- og treningsopplegg med tre til seks måneders varighet i Afghanistan. Denne støtten gis også til afghanere som er blitt tvangsmessig uttransportert av politiet. De som blir tvangsmessig uttransportert av politiet kan også få utbetalt 3 000 kroner per person ved ankomst i Afghanistan (UDI 2009a).¹⁶

Avviste asylsøkere som returnerer til Irak gjennom IRRINI-programmet tilbys 10 000 kroner kontant per person. Beløpet utbetales ved personlig oppmøte ved ankomst i Irak. I tillegg tilbyr programmet en reintegreringsstøtte verdt inntil 25 000 kroner per person. Returnerte til Irak kan videre søke om bostøtte på inntil 20 000 kroner per husstand. Denne ordningen er behovsprøvd og administreres av IOM i Irak. Reintegreringstøtten (inntil 25 000 kroner) som de avviste asylsøkere som returnerer til Afghanistan og Irak mottar, utbetales ikke i kontanter. Den administreres av IOMs kontorer i Irak og Afghanistan i samråd med den returnerte asylsøkeren. Ifølge UDI vil støtten kunne omfatte arbeidsformidling, opplæring, økonomisk støtte til lønnsutbetalinger, støtte til næringsetablering, skole og utdanning (UDI 2009a).¹⁷ Nært knyttet til

¹⁵ Avviste asylsøkere som returnerer til Burundi får 25 000 kroner etter at de har returnert til hjemlandet. Det gis ingen reintegreringsstøtte (slik som til irakere og afghanere) i dette returprogrammet.

¹⁶ http://www.udi.no/upload/Pub/FaktaInfo/2009/Informasjonsark_IRRANA2009.pdf. Sist innhentet 10. mars 2010.

¹⁷ <http://www.udi.no/upload/Retur/InformasjonsarkIRRINIJuli2009.pdf>. Sist innhentet 19. februar 2010.

returprogrammet til Irak er støtten irakere får fra Business Innovation Programs (BIP). BIPs kontorer i Irak koordinerer og samarbeider teknisk med IOM i Irak om rådgivning rundt reintegrering og veiledning i forhold til etablering av egen bedrift. De inviterer returnerte gjennom IRRINI-programmet til Irak-baserte kontorer og informerer om muligheter for individuell oppfølging, femdagers kurs i forretningsplanutvikling, nettverkssamlinger for returnerte fra Norge, rådgivning og oppfølging for oppstart av egen bedrift og så videre.¹⁸

Irakere er den gruppen som kan sies å ha fått den mest sjenerøse reintegreringsstøtten i form av oppfølging. Vi vet imidlertid lite om hvordan denne ordningen påvirker de returnerte irakernes reintegrering i hjemlandet, og det er absolutt et behov for å gjennomføre flere undersøkelser som belyser hva som skjer med avviste asylsøkere som returnerer fra Norge til Irak og andre land. IRRINI-programmet er under evaluering på oppdrag fra UDI, og evalueringen vil være ferdig i løpet av 2010. Før vi får resultatene kan muligens evalueringen av IRRANA-programmet (Strand m.fl. 2008) gi oss noen antydninger i forhold til hvordan den økonomiske støtten og oppfølging i hjemlandet virker inn på reintegrering. Undersøkelsen viser, som vi allerede har nevnt, at støtten i liten grad påvirket afghanernes returavgjørelser. Ifølge Strand m.fl. (2008) har den overhengende trusselen om å bli tvangsuttransportert av politiet, og den ydmykelse og det tap av ansikt dette medfører, ført til at flere søkte seg inn i det "frivillige" returprogrammet (Strand m.fl. 2008). Ifølge forskerne har returstøtten i liten grad påvirket afghanernes reintegreringsmuligheter i hjemlandet. Oppfølgingen i hjemlandet og reintegreringsstøtten som primært ble brukt til å starte eget foretak ble ansett som for liten, og de returnerte mente at de ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å drive foretningen med overskudd. Forskerne antyder at slike former for økonomisk støtte til reintegrering ikke er den rette veien å gå ettersom de verken motiverer til retur eller bidrar til varig reintegrering i hjemlandet.

Samtidig ser det ut til at erfaringer fra IRRANA-prosjektet ikke nødvendigvis kan overføres til retur av avviste asylsøkere til andre land. Ruben m.fl. (2009) har analysert retur erfaringer blant 178 avviste asylsøkere som returnerte til Afghanistan, Armenia, Bosnia, Sierra Leone, Togo og Vietnam. Forskerne konkluderer med at hjelp til å starte eget selvstendigdrivende foretak er den mest effektive formen for hjelp de returnerte kan få (og er mye mer effektiv enn andre former for økonomisk støtte og informasjon gitt til asylsøkere). Det som imidlertid både Strand m.fl. (2008) og Ruben m.fl. (2009) ser ut til å være enige om, er at forskjellige former for opplæring og kompetansehevingsrelaterte kurs som gis til asylsøkere i asylmottak er en viktig form for returarbeid.

¹⁸ Se <http://www.bips.no/iraq-norge.html>.

2.2 Den analytiske rammen

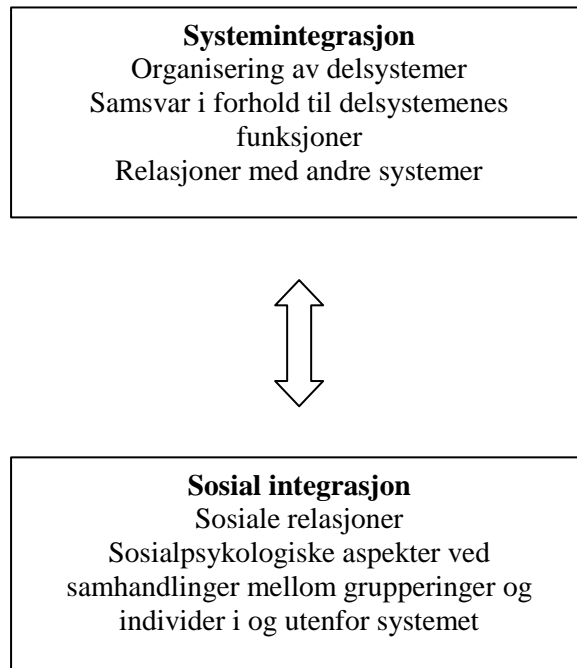
Det norske mottakssystemet er et komplekst sosialt system, hvor kompleksiteten ligger i det store antallet delsystemer. Dette gjenspeiles også i alle oppgavene, funksjonene og interessene systemet skal ivareta. Kompleksiteten ligger videre i relasjonene mellom de forskjellige aktørene som er involvert i mottaksfeltet, samt dets sammenkobling med andre nærliggende systemer. Det er viktig å erkjenne denne kompleksiteten av minst to grunner.

For det første kan en slik erkjennelse bidra til å forebygge at myndighetene fatter vedtak som kan ha konsekvenser for hele mottakssystemet og for nærliggende systemer, uten at en på forhånd er helt klar over konsekvensene av vedtakene. Dette har skjedd tidligere.¹⁹ For det andre blir vi på denne måten minnet om at en evaluering av sammensatte forskningsobjekter forutsetter komplekse forskningsopplegg der vi som forskere må lage klare avgrensninger i forhold til hva vi faktisk evaluerer. Valg av en analytisk ramme innebærer derfor at en må ta stilling til hvilke deler av systemet og funksjoner som skal prioriteres i analysen, og når en skal og må overskride denne analytiske rammen. Vi er av den oppfatning at ventemottaksordningen ikke kan evalueres isolert fra resten av mottaksapparatet.

Når forskeren stilles overfor et så komplekst forskningsfelt som mottakssystemet er, må forskeren velge med omhu den analytiske inngangsporten. Dette innebærer strategiske valg av analysenivåer, analytiske verktøy og ikke minst perspektiver som egner seg til å forklare hva som styrer de forskjellige aktørenes handlinger. Sosiologisk teori kan gi oss noen gode forslag i forhold til hvordan vi kan organisere vår analyse. Skillet mellom *systemintegrasjon* og *sosial integrasjon* (Lockwood 1964) kan være relevant for dette prosjektet. En måte å forstå denne distinksjonen på er å assosiere *systemintegrasjon* med graden av koherens og konflikt som finnes innad i og mellom forskjellige delsystemer. I tillegg kan en se på hvordan forskjellige målsetninger i ett og samme system, eller mellom ulike delsystemer, forholder seg til hverandre. *Sosial integrering/integrasjon* kan derimot assosieres med prosesser som foregår på det mellommenneskelige planet, inklusive sosiale relasjoner, hverdagssamhandling og gruppenes og individenes handlinger og fortolkninger av disse, altså sosialpsykologiske aspekter ved aktørenes hverdagsvirkelighet. Vår analyse vil berøre prosessene som foregår på systemnivå, samhandlingsnivå og mellom disse to nivåene. Dette illustreres i figur 2.

¹⁹ Brekke og Søholt (2005) antyder at ventemottaksordningen kom som en uforutsett konsekvens av ordningen med bortfall av botilbud i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden. Vedtaket førte imidlertid til en ekstra belastning på kommunene, noe som senere resulterte i at en opprettet ventemottak, blant annet for å avlaste kommunene (Brekke og Søholt 2005).

Figur 2. Den analytiske rammen



Vårt analytiske utgangspunkt forutsetter at vi skal identifisere systemets grenser, delsystemene og deres innhold, samt indikere hvem som er involverte aktører og hva slags relasjoner og samhandlinger som "binder" dem. Vi kan begynne med å klargjøre de forskjellige funksjonene som mottakssystemet (og forskjellige deler av systemet) har. En avklaring av delsystemenes funksjoner er spesielt viktig under systemanalyser som kan danne grunnlag for restrukturering av systemet. Dersom restrukturering innebærer at noen delsystemer slås sammen/adskilles, eller målgrupper differensieres (for eksempel familier kontra enslige asylsøkere, eller avviste asylsøkere kontra personer med oppholdstillatelse) er det viktig å indikere hva slags forventet innvirkning omstruktureringen kan ha (for systemets overordnede funksjoner, delsystemenes arbeid og deres samarbeid med omkringliggende systemer).

2.2.1 Manifeste og latente funksjoner

Oppfatningen av hvilke av systemets funksjoner som er de viktigste avhenger blant annet av hvor i systemet en befinner seg. Forskjellige aktører i systemet kan ha forskjellige interesser, noe som kommer klart til uttrykk nettopp når en sammenligner myndighetenes interesser og interessene til avviste asylsøkere i ventemottak. Men, også de som jobber i mottakene, UDI, PU og IOM forholder seg til dels til forskjellige oppgaver i systemet, noe som påvirker deres oppfatninger av systemets funksjoner. Følgelig kan et ønske om, eller motstand mot, et tiltak eller en eventuell

omstrukturering av ventemottaksordningen baseres på ulik verdsetting og forståelse av mottakssystemets og ventemottakets antatte funksjoner.

Likeledes kan en fremtidig utvidelse av ventemottaksordningen for noen bety at de får nye oppgaver. Andre vil kanskje se for seg at en slik omstrukturering vil gjøre deres hverdag lettere, uten at de bryr seg om systemets overordnede funksjoner. Videre kan det antas at enkelte vil være opptatte av det de synes er systemets overordnede funksjoner, men ha ulik agenda og oppfatning om hva en omstrukturering kan føre til. For eksempel kan enkelte først og fremst være opptatte av hvilket returfremmende potensial som finnes i en eventuell utvidelse, til forskjell fra de som primært er opptatte av hva slags effekt omstruktureringen kan ha på ankomsttallene eller uttransporteringsarbeidet. En kan anta at informantene i PU vil anse et tiltak som mislykket dersom tiltaket ikke bidro til økt uttransporteringsrate, mens det samme tiltaket kan betraktes som en suksess for informantene i IOM og UDI hvis det førte til en viss økning i antallet frivillige returnerer.

Sist, men ikke minst, vil en utvidelse av ventemottaksordningen muligens fremstå som en trussel for enkelte beboere, mens for andre, for eksempel de som befinner seg i ventemottak, som en mulig forbedring av deres levekår. Det er viktig å være oppmerksom på slike posisjons- og situasjonsbetingede fortolkninger når en analyserer ulike argumenter knyttet til omstrukturering av systemer. Også den berømte sosiologien Robert K. Merton (1957) råder oss til å skille mellom systemets manifeste og latente funksjoner i funksjonsanalyser. Han antyder i tillegg at funksjonsanalysene også bør skille mellom positive og negative funksjoner. For eksempel, det å tilby norskkurs i mottak vil, sett fra myndighetenes side, ha en klar positiv funksjon i forhold til integreringsarbeid. Det antas at tiltaket bidrar til empowerment av beboere, reduksjon i konfliktgraden i mottak og raskere integrering i det norske samfunnet (Berg og Sveaass m.fl. 2005; Valenta og Berg 2010). Samtidig kan norskundervisning ha en latent negativ funksjon på det symbolske planet. Det kan antas at enkelte vil mene at det å tilby norskundervisning, arbeidstillatelse og andre integreringsrelaterte tilbud til avviste asylsøkere kan virke mot sin hensikt, siden dette kan skape falske forventninger i forhold til deres fremtid i Norge.²⁰ Vi antar at enkelte vil synes at passive tvangsmidler og et nøkternt mottakstilbud virker positivt på returarbeidet, og at

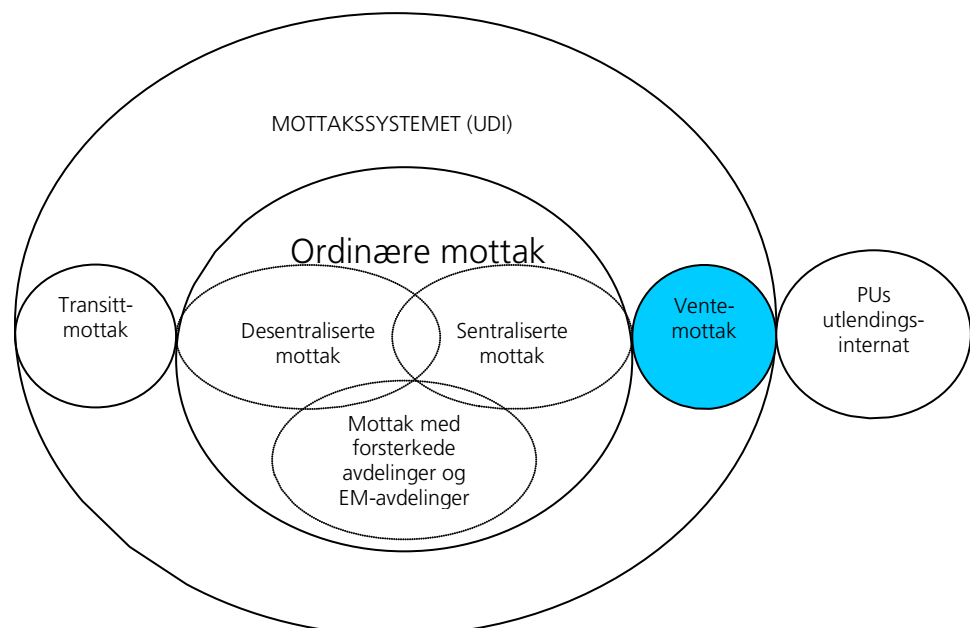
²⁰ Det er ikke alltid lett å skille mellom latente og manifeste funksjoner siden de kan brukes parallelt under omstrukturingsarbeidet. Økonomiske hensyn kan for eksempel være motivasjonen for omstruktureringen, mens systemets overordnede funksjoner kan brukes som manifeste funksjoner i legitimeringsfasen. For eksempel kan en kutte ut noen tilbud i mottak og legitimere den nye praksisen ved å argumentere for at en reduksjon i tilbud vil fremme returarbeidet. Andre ganger kan en kutte ut noen tilbud i håp om at dette vil føre til reduksjon i ankomsttallene, men legitimere vedtaket ved å henvise til den dårlige økonomiske situasjonen.

tiltak som bedrer levekår i mottakene anses som en returhemmende faktor, mens andre vil mene at passive tvangsmidler vil undergrave returarbeidet.

2.2.2 Det norske mottakssystemet

Våre analytiske inndelinger kan også følge organisatoriske grenselinjer, blant annet de som finnes mellom mottakssystemet som er under UDIs ansvarsområde og grenseliggende bosettings- og integreringssystemer som er under kommunalt ansvarsområde, samt instanser som politiet og IOM som ikke er en del av UDIs system, men som antas å spille en viktig rolle i forhold til retur og uttransportering av asylsøkere. Innenfor mottakssystemet kan det igjen være aktuelt å ta utgangspunkt i en inndeling mellom ordinære mottak, transittmottak og ventemottak. Det kan også være relevant å skille mellom forskjellige typer mottak innenfor det ordinære mottakssystemet (forsterkede avdelinger, og sentraliserte kontra desentraliserte mottak). Systemenes interne og eksterne grenselinjer er fremstilt i figur 3.

Figur 3. Systemavgrensninger



I enkelte systemanalyser skiller en mellom makro-, meso- og mikrosystemer som gjensidig påvirker hverandre, der endringer i det ene systemet/systemnivået har konsekvenser for andre deler av systemet. En måte å anvende denne tilnærmingen på i vår analyse ville vært å betrakte mottakssystemet som er mesosystem og ventemottaket som et mikrosystem. Makrosystemet kan da assosieres med de omkringliggende strukturelle forhold.

Selv om Trandum utlendingsinternat ikke er en del av UDIs mottakssystem, kan det være relevant å berøre dette eksterne tiltaket i løpet av analysen. Det kan antas at Trandum har en del funksjoner som sammenfaller med de UDIs mottakssystem har, noe som også antydes av justisminister Knut Storberget i følgende uttalelse:

Vi ønsker å få tatt de som ikke bidrar til å klargjøre identiteten sin, de som begår straffbare handlinger mens man er asylsøker og de som motsetter seg utsendelse. Rask saksbehandling og enda mer effektiv uttransportering gjør at vi kan konsentrere oss om de reelle asylsøkerne, og heller bruke tid og ressurser på å integrere dem. Det er mest humant og er god integreringspolitikk.²¹

Systemet har i det siste tiåret blitt mer differensiert, og det er innført flere nye typer mottak og mottaksavdelinger. Inndelingen i transittmottak, tradisjonelle ordinære mottak og EM-avdelinger/mottak, er blitt supplert med nye typer mottak (for eksempel ventemottak, forsterkede avdelinger og desentraliserte mottak).²² En avklaring av relasjonene mellom disse delene av mottakssystemet, og mellom mottakssystemet og andre systemer, forutsetter en spesifisering av de relasjonelle parametrene. Vi antar at en spesifisering av parametrene vil kunne utledes fra delsystemenes forskjellige definerte målsettinger (funksjoner), oppgaver og gjeldende praksis.

2.2.3 Mottakssystemets funksjoner og ambivalenser

Tidligere forskning antyder at ambivalensen i forhold til motstridende oppgaver som mottakssystemet må ivareta kan påvirke senere integrerings- og returforberedende arbeid (Brekke 2004; Valenta og Berg 2010). Den viktigste oppgaven til asylmottak er å gi asylsøkere et oppholdssted mens de venter på en avklaring av sin asylsøknad med påfølgende bosetting/retur. I tillegg til de praktiske oppgavene (som å gi asylsøkere et tak over hodet og dekke deres daglige utgifter til mat, tilpasse tilbudet til enslige mindreårige og lignende), må mottakssystemet ivareta minst tre andre overordnede oppgaver.

Den ene viktige oppgaven er å forberede asylsøkere på eventuell integrering og bosetting i Norge. Derfor gjøres det en innsats i mottaksfasen i form av informasjon, norskundervisning og løpende kontakt med IMDi og kommuner i løpet av bosettingsarbeidet (Lauritsen m.fl. 2005, Thorshaug, Valenta og Berg 2009; Valenta

²¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/aktuelt/nyheter/2010/50-nye-plasser-pa-Trandum-utlendingsinternat.html?id=592670>. Sist innhentet 12. februar 2010.

²² Se <http://www.udi.no/templates/Tema.aspx?id=9254>.

og Berg 2010). Dersom vi viderefører systemtankegangen kan vi si at denne oppgaven er i klart samsvar med de oppgavene som assosieres med det en kunne kalt for et bosettings- og integreringssystem. Et viktig argument for opprettelsen av desentraliserte mottak har nettopp vært knyttet til denne funksjonen. Norske myndigheter, og i en del andre land, har i økende grad begynt å oppfordre driftsoperatører til å satse på etablering av desentraliserte mottak. Antakelsen er at slike boligløsninger vil bidra til økt integrering, samt redusere den institusjonspregede tilværelsen som kjennetegner den tradisjonelle, sentraliserte mottaksmodellen. Her kan vi kanskje anvende den nevnte distinksjon mellom manifeste og latente funksjoner. Det store flertallet av mottakene i Norge i dag er delvis eller helt desentraliserte mottak. Desentraliserte mottaks manifeste funksjon er å fremme integrering. Samtidig ser det ut til at den store økningen i antall desentraliserte mottak ikke bare skyldes de involverte aktørens iver etter å oppfylle den manifeste funksjonen. Avgjørelsene kan også baseres på pragmatiske overveielser og begrensninger i utleiemarkedet når det gjelder å finne boligmasse som kan brukes til etablering av et tradisjonelt, sentralisert mottak.

Mottakssystemet ivaretar imidlertid også to andre funksjoner, som kan assosieres med asylpolitikken "harde side" (Brekke og Søholt 2005; Valenta og Berg 2010), nemlig regulering/reduksjon av ankomstene og retur av asylsøkere som har fått avslag på asylsøknaden. Disse oppgavene kan henge nøye sammen. For eksempel har rask saksbehandling og uttransportering av asylsøkere til Øst-Europa, blant annet Bulgaria og Romania, som ble underlagt såkalte 48-timersprosedyrer,²³ ført til en drastisk nedgang i ankomsttallene fra de nevnte landene. Disse personene ble i en periode også innkvartert i egne mottak.

Tidligere i år ble lignende prosedyrer brukt i flere land overfor nyankomne asylsøkere "uten beskyttelsesbehov" fra Serbia. Ankomstene steg som en følge av at borgere av Serbia fikk visumfri tilgang til Schengenlandene fra 19.12.2009.²⁴ I 2008 startet også norske myndigheter et prosjekt rettet mot asylsøkere fra Irak der målet var "å forebygge at personer uten beskyttelsesbehov søker asyl i Norge". Prosjektet omtales i Proposisjon 1 Stortinget (2009-2010) på følgende måte:

²³ Dersom en asylsøknad faller inn under 48-timersprosedyren, vil UDI gjennomføre et kort intervju med asylsøkeren for å kartlegge årsaker til søknad om beskyttelse i Norge. Dersom UDI anser søknaden som grunnløs, blir den avslått innen 48 timer, og asylsøkeren vil bli transportert ut av Norge. Se <http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Behandlingen-av-asylsaker/Hvordan-er-saksgangen-i-asylsaker/>. Sist innhentet 20. april 2010.

²⁴ Schengenlandene var åpne for borgere av Serbia også før, men da måtte de ha visum.

UDI og PU startet i oktober 2008 et prosjekt på Torshov transittmottak i Oslo med formål å korte ned saksbehandlingstiden for asylsøknader fra Irak i saker der det lå an til avslag. Dette ble gjort gjennom å effektivisere registreringen, intervju, saksforberedelse og vedtaksfetting ved at alt skjedde på samme sted. Prosjektet var svært vellykket, og sammen med en instruks fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om praksisendring for irakere, antas det å ha bidratt til at antallet irakiske asylsøkere har gått kraftig ned det siste året... Torshov-prosjektet for irakere ble avviklet 1. juni 2009. På bakgrunn av de gode erfaringene med hurtigløp for irakere er det nå etablert en permanent innsatsenhet på Torshov mottak som skal behandle de asylsakene som til enhver tid krever særskilt prioritet. For tiden benyttes Torshov til å håndtere asylsøknader fra enslige mindreårige fra Irak og Afghanistan der det ligger an til avslag.²⁵

Systemets funksjoner kan være i harmoni med hverandre eller i konflikt med hverandre (Lockwood 1964). Det at integreringsoppgaver i mottak og utenfor mottakssystemet kan komme i konflikt med asylpolitikens harde side har blitt indikert i flere tidligere undersøkelser (Brekke 2004; Brekke og Vevstad 2007; Brekke og Søholt 2005; Berg og Sveaass m.fl. 2005; Valenta og Berg 2010). Fra myndighetenes side kan en økning i ankomstene medføre et økt fokus på restriktive tiltak, deriblant reduksjon i levestandarden i mottak (Brekke og Søholt 2005; Brekke og Vevstad 2007). I ”Styringsdokumenter for mottaksdriften” står det at mottak skal ha ”nøktern, men forsvarlig standard”. Det at standarden bør være nøktern baseres på en oppfatning om at selve mottaksstandard kan være en pullfaktor. Dersom denne oppfatningen inkluderer en reduksjon i tilbud (norskundervisning, arbeidstillatelse og lignende) rettet mot grupper som ikke har fått endelig avslag, kan den restriktive, ankomstregulerende siden undergrave integreringsoppgavene. Slike situasjoner har oppstått tidligere uten at vi har noen tydelige bevis på at slik reduksjon i levestandard resulterer i en nedgang i ankomsttallene.

Integrerings- og tilbakevendingsarbeid kan imidlertid under visse forutsetninger henge sammen. Norske myndigheter har for første gang prøvd å forene disse to oppgavene tidlig på 1990-tallet i den såkalte ”tosporede løpet”-politikken. Kjernen i denne politikken er at godt integrerte flyktninger vil bli best rustet til å reintegreres i hjemlandet (Brekke 2001; Berg 2002). Denne målsettingen byr imidlertid på ekstra utfordringer i mottakssystemet der integreringsrelaterte tiltak kan sende falske signaler til beboere som ikke har rett til beskyttelse i Norge. Dette utelukker derimot ikke at en

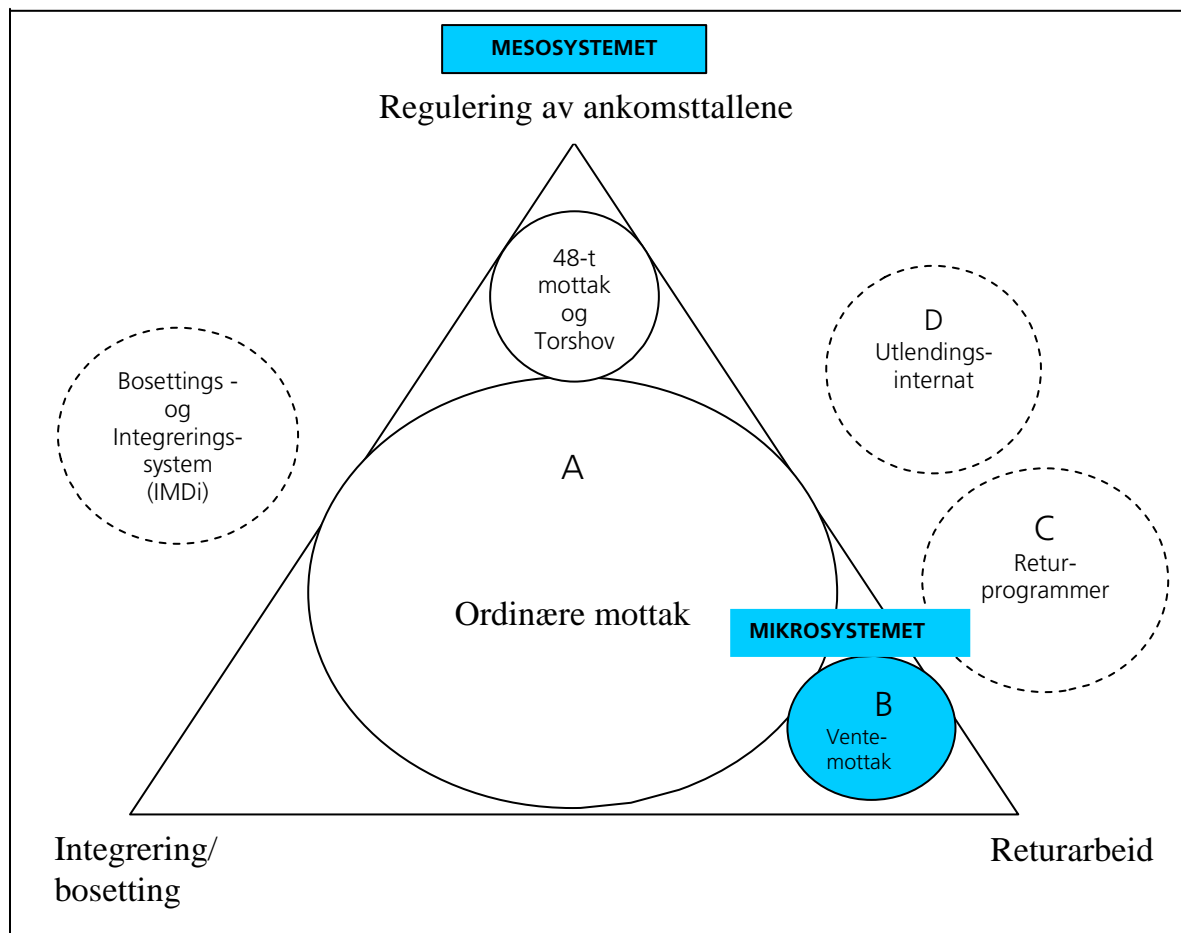
²⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/30.html?id=579940>. Sist innhentet 15. mars 2010.

i større grad satser på returforberedende kvalifiserende tiltak, som ifølge enkelte forskere kan legge til rette for varige returer (Strand m.fl. 2008; Ruben m.fl. 2009).

2.3 Systemfunksjoner og systemgrenser

Slik vi ser det er systemtankegangen et godt utgangspunkt i analyser av ventemottak nettopp fordi den kan hjelpe oss å synliggjøre hvilke funksjoner det forventes at ordningen ivaretar og kan ivareta i fremtiden. Dette analytiske verktøyet kan også hjelpe oss å klargjøre hva som er vårt analytiske fokus og hvor en har gjort avgrensninger. Og kanskje det viktigste: vi antar at vi ved å ta utgangspunkt i systemgrensene og delsystemenes funksjoner vil få en bedre mulighet til å skissere mulige konsekvenser av systemendringer. Kombinasjonen av systemtankegangen og funksjonsanalysen er fremstilt i følgende modell (figur 4).

Figur 4. Systemfunksjoner og systemgrenser



I dette prosjektet fokuserer vi primært på deler av systemet og dets returarbeid/funksjoner. Returarbeidet er en viktig oppgave i mottakssystemet. Slik det kommer frem i figuren utgjør ventemottaksordningen imidlertid kun en liten del av mottakssystemet. Mye av returarbeidet gjøres både i ordinære mottak og ventemottak ettersom avviste asylsøkere finnes i forskjellige delsystemer. Vi kan altså si at funksjonene og delsystemene ikke overlapper helt.

I det norske mottakssystemet bor forskjellige kategorier beboere under samme tak (Valenta og Berg 2010). En differensierer tilbudet etter beboernes formelle status innenfor et ordinært mottakssystem. En alternativ løsning ville vært å differensiere mottakssystemet ved å øke segregeringsgraden. Sammenlignet med for eksempel det nederlandske mottakssystemet (som kjennetegnes av en høy grad av segregering knyttet til beboernes juridiske status), er mottakssystemet i Norge et delvis segregert mottakssystem i den forstand at en mindre del av mottakssystemet er reservert for enslige med endelig avslag. Samtidig har vi resten av systemet som innkvarterer en juridisk heterogen gruppe beboere bestående av de som venter på endelig svar, Dublinsaker,²⁶ de som venter på bosetting og de som har fått endelig avslag. Den sistnevnte kategorien består av familier med barn og syke personer. De gis et lavere tilbud enn resten av beboerne med blant annet reduserte basisutbetalinger. I likhet med beboere i ventemottak får de ikke delta i integreringsrelaterte tiltak, men de beholder retten til å bo i ordinære mottak.

Det kan antas at ventemottaksordningen slik den er i dag eller skal være i morgen også har innvirkning på systemets to andre oppgaver: integreringsarbeid og regulering av ankomster. Av den grunn blir vi til tider nødt til å inkludere andre deler av modellen i analysen. Som modellen i figur 4 antyder blir det viktig å relatere ventemottaksordningen til diverse forhold utenfor mottakssystemet. Dette gjelder også diskusjoner rundt en utvidelse av mottakssystemet. En grunnleggende antakelse i systemanalyser er at endringer et sted i systemet har konsekvenser for andre deler og for systemet som helhet. Denne antatte gjensidigheten impliserer at vi ikke kan se på et tiltak isolert sett, men at omstruktureringer forutsetter iverksettelse av flere parallelle tiltak.

²⁶ Dublin II-forordningen er en avtale mellom EU-landene, Island og Norge som stadfester at det er det landet der asylsøkeren først søkte asyl i, ble registrert for ulovlig grensepassering i, eller fikk oppholdstillatelse eller visum i, som er ansvarlig for å behandle asylsøknaden. Så snart det er avklart hvilket land som har ansvar for å behandle asylsøknaden til en asylsøker, skal personen bli uttransportert dit. Se <http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Behandlingen-av-asylsaker/Hvordan-er-saksgangen-i-asylsaker/>. Sist innhentet 20. april 2010.

En bør ikke fokusere utelukkende på omstruktureringer av mottakssystemet, og ta for gitt at en ytterligere differensiering og utvidelse av ventemottakssystemet er den beste løsningen. Fokuset kan rettes mot innholdet og ikke mot strukturelle endringer, alternativt ikke mot ventemottaksordningen i det hele tatt, men på forhold som ligger utenfor mottakssystemet. Analysen inkluderer derfor et fokus på ventemottak og ordinære mottak, hvor vi studerer både innhold, struktur og eksterne faktorer. Eventuelle forslag til endringer av ordningen vil da baseres på en syntese av de ulike perspektivene i det innsamlede datamaterialet. En vil også kunne skille mellom konsekvensene for mottakssystemet på et overordnet nivå, og hvordan restruktureringen vil kunne påvirke funksjonene som ivaretas i delsystemene (A og B/ventemottak og de ordinære mottak i figur 4). Videre vil en kunne analysere hvordan andre systemer og aktører utenfor mottakssystemet, blant annet IOM og politiet (indikert med C og D i figur 4) vil påvirkes av endringene i ordningen, og hvordan faktorer utenfor mottakssystemet kan kombineres med innsatsen innenfor systemet.

2.4 Sosial integrasjon

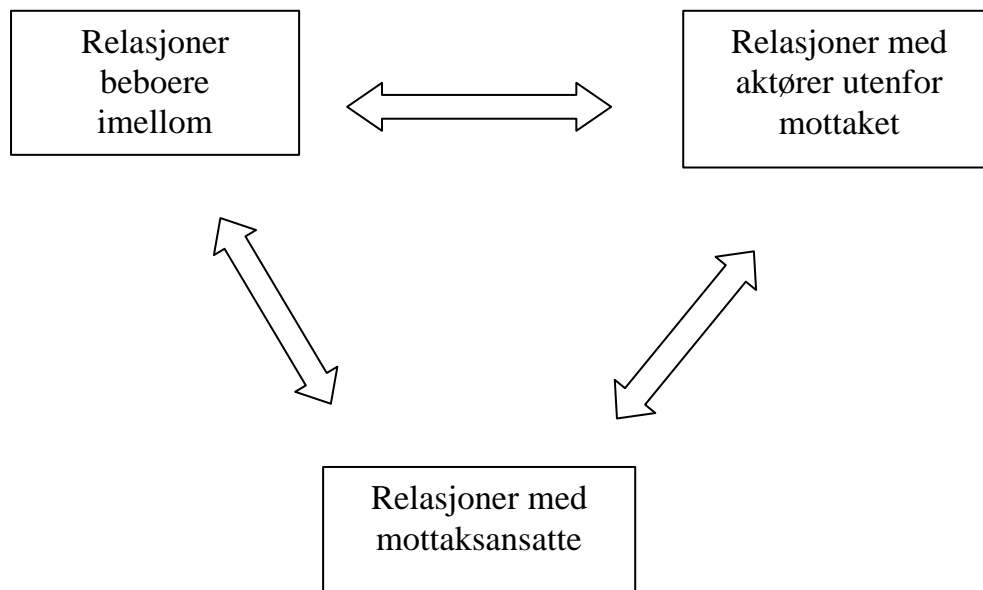
Begrepet sosial integrasjon kan assosieres med graden av tillit blant samfunnsmedlemmer, deres samfunnsdeltakelse, sosiale nettverk og sosiale kapital, for å nevne noen av begrepets mange dimensjoner (Bourdieu 1995; Granovetter 1995; Putnam 2000; Field 2003). På migrasjonsfeltet assosieres begrepet blant annet med innvandrernes omgang med og sosiale tilknytning til majoritetsbefolkningen og etniske miljøer (Valenta 2009b). Mer generelt kan en si at sosial integrasjon kan assosieres med hverdagslivet, sosiale nettverk/relasjoner og sosialpsykologiske prosesser som opererer på det mellommenneskelige planet.

Hverdagsvirkeligheten og prosesser på det mellommenneskelige planet som kjennetegner mottakstilværelsen og asylsøkerfasen kan utforskes på flere måter. En god måte å strukturere analysen på kan være å indikere de involverte aktørene som opererer innenfor et gitt sosialt felt eller system (Valenta 2001; Valenta og Berg 2010). Fordelen med en felttilnærming er at en kan relatere aktørens handlinger til spilleregler som gjelder innenfor dette feltet, og som legger føringer på aktørens handlinger. Bourdieu bruker begrepet "the field of struggle" (Bourdieu and Wacquant 1992; Bourdieu 1995; Lovell 2007; Valenta 2009e) for å antyde at aktørene, med de ressursene de har til disposisjon, vil kjempe for å forbedre sin situasjon innenfor det gitte feltet. Aktørene kan til og med prøve å forlate feltet hvis konfliktgraden er stor, og hvis de tror at sjansen er liten for at de kan nå sine mål med basis i spillereglene som feltet definerer. Det er ikke vanskelig å se at et slikt analytisk utgangspunkt kan

anvendes på prosesser som foregår innenfor mottaksfeltet, og kanskje særlig når det gjelder analyser av ventemottak og hverdagsvirkeligheten til avviste asylsøkere. Her er nemlig potensialet for motstridende posisjoneringer stor ettersom motsetningene mellom aktørene er tilspisset.

En annen analytisk tilnærming kan være å strukturere individenes hverdagsvirkelighet ut fra forskjellige typer relasjoner aktørene må forholde seg til innenfor forskjellige sosiale systemer, sosiale arenaer eller sosiale felt. I analyser av asylsøkernes hverdagsvirkelighet kan en skille mellom relasjoner mellom asylsøkere og representanter for det offentlige apparatet (for eksempel mottaksansatte) og relasjoner beboere imellom. En kan også inkludere, som illustrert i figur 5, relasjoner som asylsøkere har med individer utenfor mottakssystemet (Valenta 2001).

Figur 5. Asylsøkernes hverdagsvirkelighet: sosiale relasjoner i og utenfor mottakssystemet



Tidligere forskning viser at relasjoner på mottak, beboere imellom, og mellom ansatte og beboere, kan være en kilde til støtte, men også en kilde til konflikt og umyndiggjøring, samt krenkelser. Det samme gjelder relasjonene mellom asylsøkere og personer utenfor mottakssystemet (Lauritsen og Berg 1999; Valenta 2001; Knudsen 2005; Brekke 2004). Disse relasjonene kan selvsagt romme mange underkategorier. Når det gjelder relasjoner med ansatte kan en blant annet skille mellom beboernes relasjoner med mottaksleder og miljøarbeidere, og mellom etnisk norske ansatte og ansatte med innvandrerbakgrunn. Når det gjelder relasjonene beboere imellom kan det for vårt prosjekt være aktuelt å skille mellom asylsøkere etter deres formelle status (de

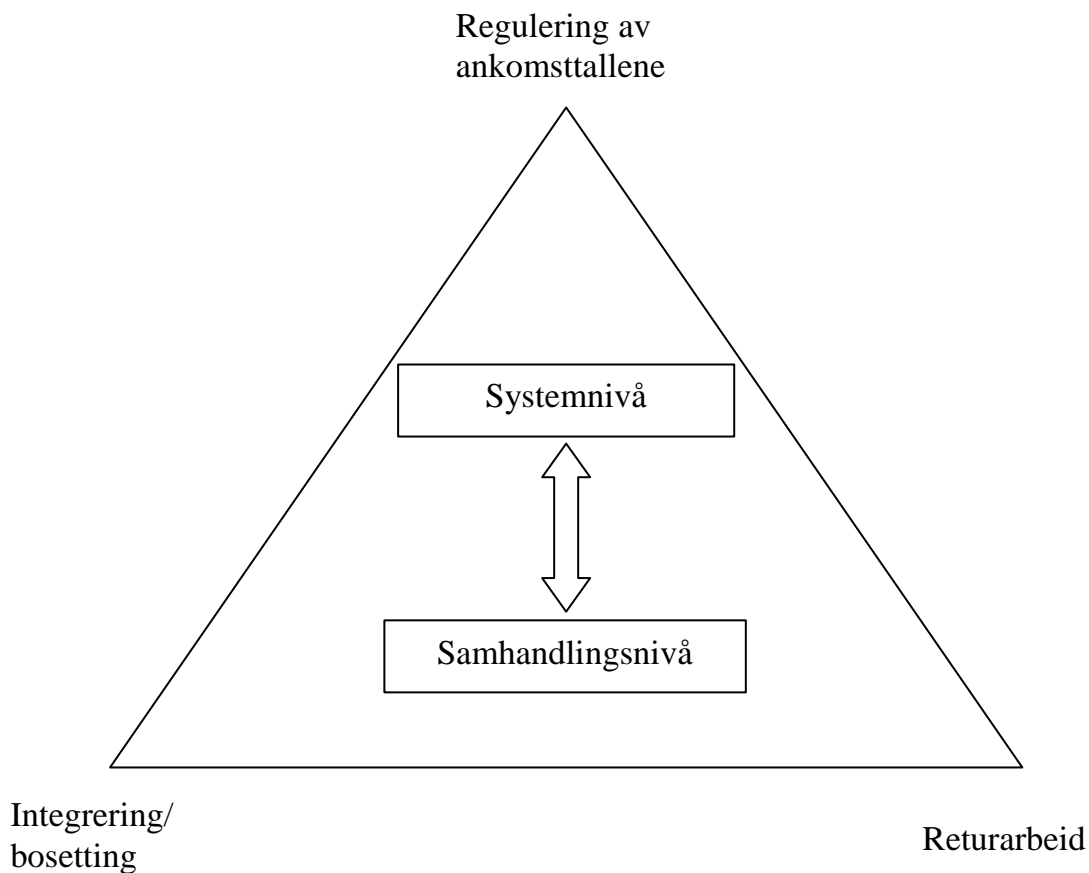
med avslag, opphold eller de som venter på svar). Vi kan også skille mellom enslige og familier i mottak, de som er i og de som bor utenfor mottakssystemet, de som risikerer uttransportering, og de som ikke gjør det, de som samarbeider om retur og de som ikke gjør det og så videre. Når det gjelder relasjoner utenfor mottakssystemet kan en igjen skille mellom de aktører som asylsøkere oppfatter som truende (for eksempel politiet) og forskjellige typer hjelpere (blant annet de som kjemper for asylsøkernes sak), samt individer og nettverk som gjør det mulig for asylsøkeren å bo utenfor mottakssystemet (blant annet venner, slektninger, etniske nettverk og så videre).

Vi kan ikke utforske alle relasjonene innenfor dette prosjektets rammer, men slike inndelinger kan danne et godt utgangspunkt for analysen. Når en har identifisert de forskjellige kategoriene aktører og relasjoner mellom dem, bør en se på hva som kjennetegner samhandlingene som foregår innenfor rammen av disse relasjonene og hva som genererer handling. Videre blir det viktig å se hvordan de forskjellige kategoriene individer påvirker hverandre, og hvordan asylsøkere mestrer samhandlingene med disse innen de gitte sosiale felt (for eksempel innenfor ordinære mottak, ventemottak og utenfor mottakssystemet). Den sosiologiske teorien gir oss flere nyttige tips på dette punktet. Vi kan blant annet anta at aktørens handlinger og mestringsstrategier påvirkes av deres vurderinger av kostnader og forventede gevinster knyttet til forskjellige handlingsalternativer, eller av deres ønske om å opprettholde et positivt selvbilde og selvrespekt (Mead 1934; Goffman 1967, 1970). Begge perspektivene kan være av relevans for oss. De kan hjelpe oss til å forstå hvordan avviste asylsøkere foretar ulike valg og avgjørelser, blant annet avgjørelser om de skal "isolere" seg i mottaket eller prøve å utvikle relasjoner utenfor, flytte til ventemottak eller ikke, og om de skal benytte seg av IOMs returordninger eller ikke.

2.5 Systemintegrasjon og sosial integrasjon

Før vi avrunder dette kapitlet er det viktig å igjen referere til figurene som ble presentert innledningsvis i kapitlet; den som knytter sammen de to nivåene vi har diskutert over og den som antyder hva som er systemets overordnede oppgaver.

Figur 6. Samspill og funksjoner



Flere samfunnsvitere, deriblant Lockwood (1964), Giddens (1984) og Bourdieu (1995), konstaterer at strukturer og aktører er i et gjensidig påvirkningsforhold. Lockwood (1964) argumenterer for at systemintegrasjon/organisering påvirker prosessene på det mellommenneskelige planet og omvendt. Desintegrasjon på systemnivå (enten dette gjelder disharmoni i forhold til delsystemer/systemets ulike funksjoner eller relasjoner til andre systemer), kan gi utslag i konflikter og ambivalenser på gruppe/individnivå. Konfliktene kan deretter føre til systemjusteringer. Denne linken mellom systemorganisering og hverdagssamhandling er det spesielt viktig å aktualisere i undersøkelser som fokuserer på endringer og omstruktureringer av sammensatte systemer. Som sagt er mottakssystemet et sammensatt system der det enkelte ganger er forhold på det mellommenneskelige planet som kan føre til omstrukturering av mottakssystemet, uten at omstruktureringen nødvendigvis klart kan kobles til noen av de tre systemfunksjoner vi har indikert over. Det er ikke uvanlig at differensiering iverksettes med tanke på å bedre løse det praktiske daglige arbeidet, eller for å skjerme enkelte kategorier beboere. Opprettelse av forsterkede avdelinger og EM-avdelinger kan være et eksempel på dette. Andre ganger kan en omstrukturere systemet basert på et ønske om at omstruktureringen skal bedre noen av systemets overordnede funksjoner, mens relasjoner på det mellommenneskelige nivået ikke blir aktualisert.

Flere omstruktureringer av mottak prøver imidlertid å relatere de systematiske endringene til antatte endringer på det mellommenneskelige planet, samt knytte disse til mottakenes overordnede funksjoner. For eksempel har opprettelsen av desentraliserte mottak vært basert på en slik tankegang: Hvis beboere innkvarteres i noe som ligner mer på vanlige boliger, vil relasjoner mellom beboere og nordmenn bedres, noe som vil virke integreringsfremmende. Systemreorganisering relateres her til det mellommenneskelige planet og den ene av de tre viktige funksjonene mottakssystemet er ment å ivareta, nemlig integrasjon i lokalsamfunnet (den venstre siden av figur 6).

Når det gjelder prosesser omkring opprettelsen av ventemottak, som kom i kjølvannet av vedtaket om at beboere med endelig avslag mister plass i ordinære mottak, ser det ut til at en i utgangspunktet ikke hadde tenkt på konsekvensene på det mellommenneskelige planet (Brekke og Søholt 2005). Etter at myndighetene opprettet ventemottak begynte en imidlertid å rette fokuset mot konflikter i ventemottak og andre uheldige konsekvenser av ordningen, samt diskutere hvordan ordningen kunne virke returfremmende (UDI 2009b). Med andre ord ble samhandling mellom system og sosial integrasjon med fokus på den høyre siden av figur 6 aktualisert.

Denne rapporten fokuserer, som sagt, bare på en liten del av mottakssystemet, men diskusjoner omkring eventuelle endringer av ordningen kan ha bred innvirkning på mottakssystemet, dets funksjoner og på mellommenneskelige relasjoner i ulike deler av systemet. Som vi kommer til å se er dagens diskusjoner omkring omstrukturering og utvidelse av ventemottaksordningen delvis generert av problemene som har oppstått i ventemottakene på det mellommenneskelige planet. På den annen side forventes det av flere av de overordnede systematiske målene vil oppnås bedre med en utvidelse og en ytterligere systemdifferensiering og segregering. Som vi kommer til å se forventer en at omstrukturering og utvidelse av ventemottaksordningen vil ha klare innvirkninger på de involverte aktørenes hverdag, noe som også vil påvirke harmoniseringen av mottakssystemets hovedoppgaver.

3 Ordninger i Danmark, Sverige, Nederland og Storbritannia

Vi vil i det følgende gi en kort presentasjon av andre lands politikk og strategier i forhold til avviste asylsøkere. Vi vil fokusere på landenes mottakssystem med fokus på tilbud til personer med endelig avslag, samt dagens returprogrammer. Gjennomgangen inkluderer praksisen i Danmark, Sverige, Nederland og Storbritannia. Som leseren vil se er vår gjennomgang ikke helt dekkende på alle punkter innenfor hvert enkelt land. Vi har basert oss på forskjellige rapporter og informasjon vi har klart å oppdrive fra ansvarlige myndigheters offisielle hjemmesider. Disse har ikke fulgt ”samme mal” i presentasjonen av sine ordninger, noe som også gjenspeiles i følgende presentasjon.

3.1 Danmark

I etterkant av flere skjerpene tillegg i Utlendingsloven på begynnelsen av 2000-tallet har Danmark opplevd et synkende antall ankomster. Mens i overkant av 4593 personer søkte asyl i Danmark i 2003, var det i overkant av 2409 som søkte asyl i 2008.²⁷

I Danmark er Dansk Røde Kors gitt ansvaret for mottaksdriften. De skiller i hovedsak mellom seks ulike mottakstyper; ankomstmottak, oppholdsmottak, kvinnemottak, omsorgsmottak, barnemottak og utreisemottak.²⁸ Som i Norge eksisterer det i Danmark per 2009 to utreisemottak (i tillegg til ett interneringssenter). Danmark har lik praksis som Norge i forhold til at personer med endelig avslag som samarbeider om retur kan fortsette å bo i det ordinære mottaket også etter at utreisefristen er passert. Personer som ikke samarbeider om retur blir overført til et utreisemottak når utreisefristen er passert. I enkelte tilfeller flyttes personer som ikke samarbeider om retur til interneringssenteret. Internering benyttes i Danmark i tilfeller hvor personer med avslag har forsøkt å motarbeide retur eller utøvd trusler eller vold mot personalet tilknyttet asylsystemet, og for personer som venter på utsending. Det finnes en egen avdeling for familier, ettersom senteret i seg selv ikke anses som egnet for denne gruppen.

²⁷ http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/5E7B0EAB-3819-4CF6-A824-4E57EBCC12FB/0/tal_og_fakta_paa_udlaendingeomraadet_2008.pdf. Sist innhentet 5. desember 2009.

²⁸ <http://drk.dk/roede+kors+i+danmark/asyl/asylcentrene>. Sist innhentet 5. desember 2009.

Når personer flyttes til et utreisemottak begrenses utbetalinger til kostpenger (ved det ene utreiseseenteret får beboerne gratis mat tre ganger per dag i en kantine og får dermed ikke utbetalt kostpenger). I tillegg til et botilbud har personer som ikke samarbeider om retur fortsatt tilgang til nødvendige helsetjenester. Utreisemottakene har økt vakthold, med tilstedeværelse av politi, for å sikre at kun personer med lovlig adgang kommer inn på mottaket, noe som også gjelder inviterte. Dansk lovgivning tillater ikke at asylsøkere uten oppholds- eller arbeidstillatelse er sysselsatt i lønnet arbeid. Imidlertid er det mulig å aktiviseres internt ved mottakene, i eksternt, ulønnet praksis eller i frivillige organisasjoner. For personer med endelig avslag er det kun mulig å aktiviseres internt på mottaket.²⁹ De har ikke tilgang til danskundervisning. I 2008 satte danske myndigheter fokus på å styrke aktivitetstilbudet til avviste asylsøkere og undervisningstilbudet til barn og unge innenfor samme gruppe.³⁰ Særlig overfor barn og unge med endelig avslag styrkes undervisningstilbudet til også å omfatte fag som kan forbedre reintegrering, samtidig som det åpnes for at flere kan delta i undervisningen på ordinære skoler. Dette økte tilbudet skal omfatte barn og unge som har oppholdt seg i Danmark i mer enn tre år, og som kommer fra land som Danmark ikke har returavtaler med.

Danske myndigheter har, i likhet med norske myndigheter, satset på returprogrammer med fokus på rådgivning og økonomisk støtte til retur og reintegrering i hjemlandet (IOM 2004). Også her samarbeider myndighetene med IOM i utførelsen av returarbeidet. I tillegg til et generelt returprogram er det gjennomført landspesifikke programmer tilknyttet blant annet Kosovo og Afghanistan. Den økonomiske støtten til retur og reintegrering er behovsprøvd. Personer som returnerer kan også søke om arbeid innenfor utviklings-, reintegrerings- eller rekonstrueringsprosjekter som danske myndigheter gjennomfører i personens hjemland.

Asylsøkere som har en arbeidskontrakt eller en arbeidstillatelse innenfor et fagområde hvor det er stort behov for arbeidskraft (fagområdene er satt opp på en egen liste – Positivlisten), kan søke om tillatelse på dette grunnlaget. I dansk lovgivning åpnes det også for at det kan gis midlertidig oppholdstillatelse etter 18 måneder til personer som samarbeider om retur, når det har vært umulig å gjennomføre returen.³¹ Den midlertidige tillatelsen gjelder vanligvis i 12 måneder, hvorpå personen kan søke om

²⁹http://english.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=14643&hoofdmnu_item_id=14633&rubriek_item=392020&rubriek_id=392019&link_id=120131. Sist innhentet 15. januar 2010.

³⁰ Se Ministeriet for flyktninge, innvandrere og integrasjon (2008). *Avtale om vilkår for asylansøgere*. Notat, 16.01.08.

³¹ Se Udlændingeloven, § 9 c: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=126407> og <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/asylansoegning/udsendeshindrede.htm>. Sist innhentet 15. januar 2010.

forlengelse. For å få forlenget oppholdstillatelsen må det fortsatt være umulig å gjennomføre retur.

3.2 Sverige

Også i Sverige har myndighetene gjennomført innstramminger i lovverket knyttet til asylpolitikken de senere årene, og har nærmet seg andre vesteuropeiske lands asylpolitikk (Justitiedepartementet 2009). Mens det i 2003 var 31 355 personer om søkte om asyl i Sverige, var tilsvarende tall for 2008 24 353³². Antallet asylankomster er derfor fortsatt høyt sammenlignet med nabolandene.

I Sverige kombinerer den ansvarlige instansen Migrationsverket³³ mottakssentre med individuelle boligløsninger (Brekke og Vevstad 2007, Migrationsverket 2009). Det legges fokus på at asylsøkere kan finne bolig selv og kombinere dette med økonomisk støtte, samtidig som de gis tilgang til kommunale og fylkeskommunale tjenester som førskole, skole og helsetjeneste.³⁴

Ved endelig avslag skal asylsøkere forlate Sverige snarest mulig, men så lenge en samarbeider om retur kan en fortsatt motta økonomisk støtte og ha rett til akutt helsehjelp, samtidig som en kan beholde arbeid en har hatt under tiden som asylsøker og opprettholde boligtilbudet frem til utreise.³⁵ Barn i denne situasjonen har rett til skolegang og helsetjeneste frem til de reiser. Dersom personen ikke samarbeider, kan myndighetene beslutte å redusere den økonomiske støtten. I saker hvor myndighetene vurderer det som sannsynlig at en person vil gjøre seg utilgjengelig etter endelig avslag, kan det gjennomføres oppsikt eller forvaring. Mens oppsikt innebærer regelmessige ”oppmeldinger” og inndragelse av pass og annen legitimasjon, innebærer forvaring at en holdes innelåst. Per 2009 finnes det fem permanente forvaringssentre i Sverige med en kapasitet på 200 beboere (Khosravi 2009). Myndighetene kan også beslutte å overlate oppdraget til politiet for tvangsmessig retur.

Svenske myndigheter legger vekt på at personer med endelig avslag skal arrangere returreise på egen hånd. Det tilbys likevel både hjelp til å opprette kontakt med organisasjoner i Sverige som kan gi informasjon om situasjonen i hjemlandet og rådgivning i forkant av retur, reetableringsstøtte og kontakt med organisasjoner i

³² Se <http://www.migrationsverket.se/info/862.html>. Sist innhentet 15. januar 2010.

³³ Se <http://www.migrationsverket.se/info/skydd.html>. Sist innhentet 15. januar 2010.

³⁴ Se <http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/11/33/1d3fd751.pdf>. Sist innhentet 15. januar 2010.

³⁵ Svenske myndigheter vurderer å fjerne retten til sysselsetting etter rettskraftig avslag, ettersom ønsket er at innsatsen skal legges på retur på dette tidspunktet.

hjemlandet, samt økonomisk støtte til å betale hjemreisen (Migrationsverket 2009). Fra og med august 2007 tilbys det i tillegg reintegreringsstøtte til personer som returnerer til land det antas å være vanskelig å reetablere seg i grunnet situasjonen i landet.³⁶ Støtten gis i samarbeid med IOM i hjemlandet, og utbetales som éngangssum ved ankomst.

Asylsøkere kan få arbeidstillatelse hvis myndighetene vurderer at saksbehandlingen vil ta mer enn fire måneder og vedkommende har klarlagt sin identitet. Ifølge svensk lovgivning vil det være mulig å innvilge midlertidig oppholdstillatelse dersom det foreligger midlertidige hindringer for retur. Ved antatte permanente returhindringer (som ikke er en konsekvens av at søkeren har unndratt seg effektivering) vil det kunne innvilges en permanent oppholdstillatelse. Virkningen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å returnere, opphører etter fire år, og kan følges opp med en ny søknad om opphold.³⁷

3.3 Nederland

Nederland har lenge vært et populært land med tanke på migrasjon, og hadde på 1990-tallet store andeler personer med ulovlig opphold i landet. I et forsøk på å begrense antallet ankomster og øke antallet returer innførte nederlandske myndigheter på begynnelsen av 2000-tallet en strengere asylpolitikk. Fokus lå på enklere og raskere søknadsbehandling, samt ny lovgivning som skulle sikre færre ankemuligheter og enklere deportering av personer med ulovlig opphold. Den nye politikken ble manifestert i Utlendingsloven 2000. Asylsøknader før 2001 behandles under den gamle Utlendingsloven. Mens det var over 33 000 som søkte asyl i Nederland i 2001, var tilsvarende tall for 2008 15 280³⁸ (CBS 2009).

I Nederland er mottakssystemet differensiert i forskjellige mottakstyper ut fra asylsøkerens status. COA (the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers) har ansvaret for drift av mottakene (COA 2009). Ved første avslag på asylsøknad blir asylsøkeren flyttet til et mottak hvor det fokuseres på retur. Returmottakene huser både voksne og barn. Mottaksansattes oppgave er å informere om gangen i asylprosessen,

³⁶ Per desember 2009 gjelder dette Irak, Afghanistan, Burundi, samt et 15-talls land i Afrika, tidligere Jugoslavia, Midtøsten og tidligere Sovjetunionen (Migrationsverket 2009).

³⁷ Se Ot.prp. nr. 112 (2004-2005): *Om lov om endringer i utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.)*. Kommunal- og regionaldepartementet, 09.09.2005.

³⁸ Se <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLEN&PA=03740eng&D1=0&D2=0,6,8-9,12,14,25,27-28,37,42-45,48&D3=a&D4=4,9&LA=EN&HDR=T,G1&STB=G2,G3&VW=T>. Sist innhentet 15. desember 2009.

samt informasjon om retur til hjemlandet. Beboerne ved mottaket får ukentlig utbetalt lommepenger, og har tilgang til kjøkken hvor de selv er ansvarlige for måltider. Beboerne i returmottakene kan forlate området og ta i mot besøk. Det tilbys aktiviteter for barn, og aktuelle aldersgrupper har også tilgang til barnehageklasser. I Nederland gis asylsøkere rett til å arbeide i inntil 24 uker per år dersom asylsøknaden har vært inne til behandling i mer enn seks måneder.³⁹

Ved endelig avslag på asylsøknaden gis personen 28 dager til å forlate landet før han eller hun mister botilbudet og rett til økonomisk støtte. Enhver som oppholder seg ulovlig i Nederland har imidlertid rett på nødvendig helsehjelp og rettslig assistanse, samtidig som alle barn under 18 år har rett på skolegang. Personer som har fått ordre om å returnere til hjemlandet og som ikke samarbeider, kan interneres og deporteres.

Nederlandske myndigheter understreker at for å opprettholde et troverdig asylsystem, må all hjelp og botilbud avsluttes etter endelig avslag. Dette har vært problematisk på grunn av trege prosesser og det faktum at flere kommuner tilbyr lokale botilbud til denne gruppen, slik vi også så eksempler på i Norge da bortfallsordningen ble innført. I 2007 gjennomførte nederlandske myndigheter en generell "benådning" av 27 500 personer som hadde søkt asyl under den gamle Utlendingsloven, og som fortsatt bodde i Nederland ettersom retur var svært vanskelig å gjennomføre.

I Nederland har IOM tilbudt assistert frivillig retur siden 1992. Mens COA gjennomfører intervjuer med de som er i målgruppen, er det IOM som implementerer retur og flytting. REAN (Programme for Reintegration or Emigration of Asylum Seekers from the Netherlands) tilbys til alle asylsøkere og ulovlige innvandrere av alle nasjonaliteter som ønsker å returnere til sitt hjemland, men som mangler økonomiske midler til å gjennomføre retur (personer som har utsendelsesorde får ikke dette tilbudet). Programmet inneholder assistanse før retur som rådgivning og informasjon, transportassistanse som dokumentinnhenting og selve transporten, samt transitt og reintegreringsassistanse. Økonomisk hjelp avhenger av individuelle levekår til personen som ønsker å returnere. Nederland har i tillegg satset på landspesifikke returprogrammer, inkludert Angola, Afghanistan og Irak de siste årene.

³⁹ Se <http://www.erso-project.eu/partners/national-asylum-return-policy/netherlands>. Sist innhentet 15. desember 2009.

3.4 Storbritannia

Storbritannia var på begynnelsen av 2000-tallet den største mottakeren av asylsøknader i den industrialiserte verden, med i overkant av 300 000 søknader i perioden 2000-2002 (IOM 2004; Home Office 2009a). Det høye antallet søknader, og det tilknyttede høye antallet personer med ulovlig opphold i landet, førte til en offentlig debatt med påfølgende innstramminger i asylpolitikken. Målet har vært en strømlinjeformet prosess lik den nederlandske og danske, som skal føre til hurtigere behandling av søknader, strengere regler for anker og forenklet organisering av utsendelser. I 2008 var antallet asylsøknader 25 670⁴⁰, noe som illustrerer den sterkt reduserte asylstrømmen til landet.⁴¹

I Storbritannia er det BIA (The Border and Immigration Agency) som har ansvaret for innvandring og asylpolitikk (Home Office 2009a). Det britiske mottakssystemet er relativt forskjellig fra systemene i Norge, Danmark og Nederland, mens den delvis ligner på det svenske systemet (Brekke og Vevstad 2007). Det britiske asylsystemet opererer ikke med mottakssentre, men baseres i stedet utelukkende på individuelle boligløsninger. BIA tilbyr økonomisk støtte, gratis helsetjeneste, skolegang og bolig dersom det er nødvendig. Skolegang er obligatorisk for alle barn i alderen frem til 16 år, og asylsøkerbarn plasseres i ordinære skoler hvor det samtidig gis ekstra språkundervisning. Asylsøkere gis normalt ikke rett til å arbeide under behandling av søknaden. Unntaket er i situasjoner hvor personen ikke har fått et første svar på søknaden innen 12 måneder, og hvor personen selv ikke er skyld i den lange saksbehandlingstiden.⁴²

Personer med endelig avslag har ikke rett til å få støtte fra BIA. Det er mulig å søke om begrenset støtte i form av botilbud og kuponger (som kan benyttes i butikker, men som ikke gir vekslpengen). For å motta denne støtten må personen imidlertid vanligvis søke om deltakelse i et returprogram. Personer som ikke godtar dette blir nektet støtte, og av den grunn er det en relativt stor andel som blir værende i Storbritannia uten støtte, og som jobber illegalt og bor hos venner eller på gaten.⁴³ Familier med barn under 18 år, som får endelig avslag får fortsatt tilbud om innkvartering og støtte til underhold inntil de forlater Storbritannia.

⁴⁰ Ekskludert ”økonomisk avhengige” – barn, ektemann, hustru eller partner.

⁴¹ Statistikk hentet fra Home Office: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/immigration-asylum-publications.html>. Sist innhentet 15. desember 2009.

⁴² Se <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/support/employment/>. Sist innhentet 15. januar 2010

⁴³ Se <http://www.erso-project.eu/partners/national-asylum-return-policy/united-kingdom>. Sist innhentet 15. januar 2010.

Ved endelig avslag og påfølgende krav om å returnere, forbeholder britiske myndigheter seg retten til å internere personer dersom de ikke returnerer frivillig. Per mars 2010 eksisterer det 12 retursentre i Storbritannia hvor personer interneres, og i 2009 ble til sammen 3710 asylsøkere i ulike stadier av søknadsprosessen internert. Av disse var 180 barn.⁴⁴

Det generelle returprogrammet i Storbritannia er VARRP (Voluntary Assisted Return og Reintegration Programme) som tilbys i samarbeid med IOM (IOM 2004; Home Office 2009b). Programmet inkluderer returassistanse forut for reise, under transport og ved ankomst, samt reintegreringsstøtte i form av kvalifiserings- og arbeidstrening, utdanning eller støtte til å starte egen bedrift. Målet er at tilbudet med retur- og reintegreringsstøtte skal utformes til å passe hvert individs situasjon. Storbritannia har i tillegg hatt flere landspesifikke programmer, blant annet knyttet til Afghanistan og Somalia (Strand m.fl. 2008).

⁴⁴ Statistikk hentet fra Home Office: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs09/immiq209.pdf>. Sist innhentet 15. januar 2010.

4 Presentasjon av relevant statistikk og sammenhenger i tallmaterialet

I dette kapitlet ser vi på utviklingen i retur tallene, samt relaterer disse til en del andre trender vi finner i tallmaterialet. I løpet av de siste årene har norske myndigheter gjennomført flere tiltak som kan antas å påvirke retur arbeidet. Disse ordningene kan ha en isolert innvirkning på retur arbeidet, eller de kan virke i kombinasjon med effektene som genereres av selve ventemottaksordningen. En måte å evaluere ventemottaksordningen på er å prøve å isolere de effektene som kanskje skyldes ventemottaksordningen fra de effektene fra andre tiltak som myndighetene har innført de siste årene.

4.1 Begrensninger og usikkerhetsmomenter

Før vi gjennomgår de statistiske tendensene og sammenhengene er det nødvendig å peke på usikkerhetsmomentene som ligger i våre fortolkninger av det foreliggende materialet. Den første svakheten ved denne tilnærmingen er at flere tiltak er innført parallelt. Dette gjør at vi ikke kan gjøre mer enn å anta de kausale sammenhengene mellom de enkelte tiltakene og de trendene vi finner i tallmaterialet. Den andre svakheten med en slik analyse er at det alltid kan finnes en rekke andre bakenforliggende faktorer som vi ikke har oversikt over, men som virker inn på de statistiske tendensene.

Når det gjelder politisk praksis kan flere forhold påvirke retur tallene. For det første vil en innstramning som fører til større avslagsprosent føre til at flere i en periode blir aktuelle for retur. Deretter vil retur tallene kanskje påvirkes av motivasjonsvirkemidlene en iverksetter. Men, på samme måte som eksterne faktorer som ofte påvirker ankomsttallene (Brekke og Aarset 2009), kan eksterne faktorer også påvirke retur tallene. En klar forbedring av situasjonen i hjemlandet gjør at en lettere kan bestemme seg for å returnere. Det at færre irakere kommer til Norge og flere returnerer enn tidligere kan kanskje tilskrives forskjellige tiltak som myndighetene har innført, men en kan ikke utelukke at tendensene delvis også skyldes utviklingen i Nord-Irak, prosessene innen de transnasjonale etniske nettverkene, kjedemigrasjon og andre faktorer (Brekke og Aarset 2009). På den annen side vil et retur fremmende tiltak kunne få en positiv evaluering hvis det sammenfaller med den ønskede utviklingen i retur tallene, selv om en ikke vet i hvor stor grad utviklingen kan føres tilbake til det gitte tiltaket.

Det er to andre usikkerhetsmomenter som vi også bør ta i betraktning når vi ser på tidsmessige sammenhenger mellom innføringen av et tiltak og returfallene. For det første vet vi ikke hvor lang tid det tar før et tiltak begynner å påvirke returfallene. For det andre kan tiltaket virke returfremmende isolert sett, uten at det slår ut i returfallene dersom det har oppstått en flaskehals et annet sted i tiltakskjeden. Til tross for alle disse begrensningene kan det være nyttig å relatere tiltakene, inklusive etableringen av ventemottaksordningen, til returfallene.

4.2 Avviste asylsøkere i asylmottak

Per 31. desember 2009 bodde 19 736 personer i norske mottak. Av disse hadde 3045 personer avslag i 2. instans.⁴⁵ De fem største nasjonalitetsgruppene er Irak, Russland, Afghanistan, Somalia og Eritrea. Av 3045 med avslag på søknad i 2. instans er 641 personer fra Irak. I tabell 1 viser vi et utvalg av grupper som satt med avslag i 2. instans i norske mottak i perioden 2005-2009. Som vi kan se av tabell 1 er irakere fremdeles den største gruppen med avslag.

Tabell 1. Antall personer i mottak med avslag i 2. instans etter land (2005-2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
Irak	161	211	140	257	641
Kosovo	1	1	-	34	122
Russland	202	187	111	139	595
Afghanistan	106	92	42	31	57
Burundi	6	20	12	28	63
Somalia	142	154	75	75	209
Alle land	1705	1677	1016	1257	3045

Kilde: Statistikk fra UDI

⁴⁵ Som nevnt betyr ”endelig avslag” at søkeren har fått vedtak som innebærer utreiseplikt og hvor en eventuell fremsatt klage ikke har fått utsatt iverksettelse. Innenfor definisjonen bruker UDI statuskodene avslag på søknad i 1. instans, ikke utsatt iverksettelse, avslag på søknad i 2. instans, og avslag på søknad i 1. instans ikke registrert klage, over 5 uker siden vedtak. Det er vanlig å betrakte avslag i 2. instans som endelig avslag. Hvis alle kategorier inkluderes i definisjonen er det flere enn 3045 med endelig avslag. I følge den UDIs årsrapport for 2009 er det totale antallet utreisepliktige personer i mottak 4300. I følge våre informanter i UDI er årsrapporttallet noe avrundet oppover til 4300. Tallgrunnlaget gir 4 275 med utreiseplikt ved årsskiftet. 3045 av disse er negativt avslag i 2. Instans og 1230 er avslag i 1. instans.

Hvordan er beboere med endelig avslag i 2. instans fordelt i det norske mottakssystemet? Av de 3045 med avslag i 2. instans bodde 166 i ventemottak, mens resten bodde i ordinære mottak (per 31. desember 2009). Med andre ord er det kun en brøkdel av de med avslag i 2. instans som benytter seg av ventemottaksordningen. Beboere med avslag i 2. instans er spredt over hele landet, og antallet med avslag varierer fra mottak til mottak. Noen mottak har få beboere med avslag, mens andre har mer enn 50 beboere med avslag. Ved enkelte mottak sitter det opp mot 100 beboere med endelig avslag. Tabell 2 gir oversikt over mottak der det finnes minst 50 beboere med avslag i 2. instans per 31. desember 2009.

Tabell 2. Ventemottak og ordinære mottak med størst antall avviste asylsøkere⁴⁶

Mottak	Antall beboere med avslag på søknad i 2. instans
Alstahaug	50
Arna	53
Bankplassen	62
Dale - ordinær	102
Fagerli ventemottak	72
Fossnes	62
Haugaland	87
Jarlen	62
Kristiansand	71
Lier - ventemottak	94
Lyng	64
Oscarsgate	94
Skedsmo	69
Sunndal	66
Trondheim	63
Tønsberg	78
Vestby	64

Kilde: Statistikk fra UDI

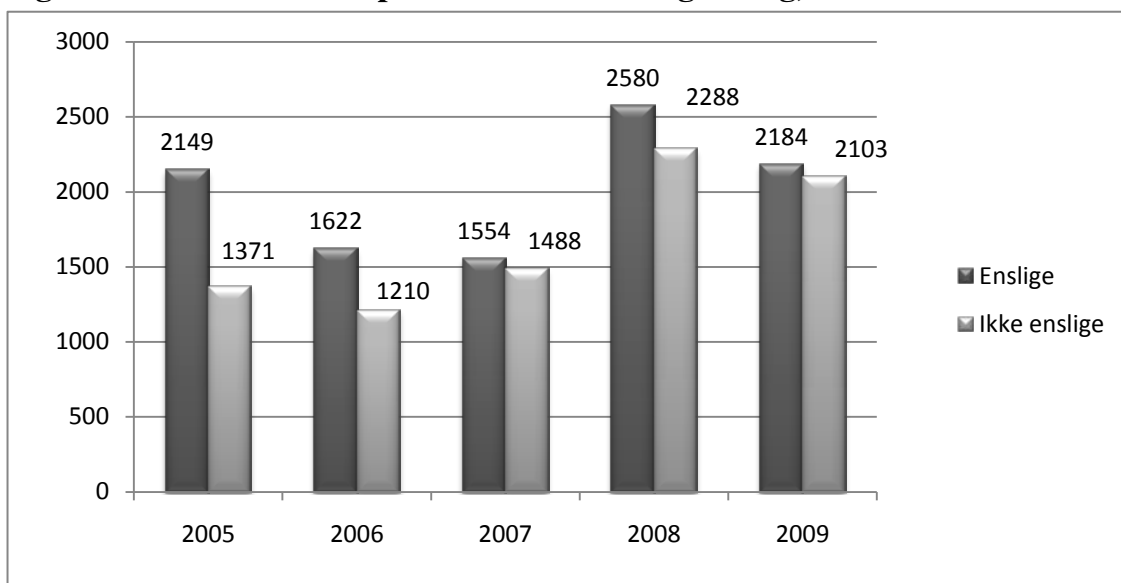
Som vi kan se av tabellen finner vi flere ordinære mottak som har flere beboere med avslag i 2. instans enn det vi finner på Fagerli ventemottak. Mottak som Jarlen, Dale og Oscarsgate (og andre en kan finne i tabellen over) er i utgangspunktet ordinære mottak. Med andre ord har de ikke nødvendigvis noen særegen/ekstra returkompetanse eller spesiell status sammenlignet med andre ordinære mottak. Det at de har så mange

⁴⁶ Vi har valgt 15 mottak som topper lista over mottak med størst antall beboere med avslag i 2. instans.

med avslag er i større grad et resultat av tilfeldigheter, og betyr ikke at disse mottakene vil ha mange med avslag neste år. Det er å forvente at om få år vil noen andre mottak toppe listen over ordinære mottak med størst antall avviste asylsøkere.

En viktig årsak til at kun en liten andel avviste asylsøkere ender opp i ventemottakene skyldes det at familier med barn og syke personer med endelig avslag har beholdt retten til å bo i ordinære mottak. Som vi ser av figur 7 utgjør familier i underkant av halvparten av alle med endelig avslag.

Figur 7. Familiestatus til personer med endelig avslag, 2005-2009



Kilde: Statistikk fra UDI

For å oppsummere kan vi si at mange flere beboere med endelig avslag bor i ordinære mottak enn i ventemottakene. Dette skyldes først og fremst regler som unntar familier med barn fra ordningen. I tillegg har flere av våre informanter sagt at det til enhver tid er mange enslige friske beboere med endelig avslag som bor i ordinære mottak siden det tar tid å kaste dem ut av mottaket eller flytte dem til ventemottakene.

I oktober 2009 var 3358 personer i mottakssystemet utreisepliktige. Av disse bodde 180 personer i ventemottak. Av de med avslag som befant seg i ordinære mottak var 1601 personer i barnefamilier. 367 personer søkte om deltakelse i VARP, og hadde på grunn av dette beholdt tilbud om ordinær mottaksplass. I perioden 2006-2009 hadde 190 blitt unntatt bortfallsordningen/ventemottaksordningen på grunn av helseproblematikk, og bodde derfor i ordinære mottak eller tilpassede boløsninger. Det var omlag 330 personer som hadde pågående saker i bortfallsprosessen (UDI 2009c: 4).

Mottaksansatte i ordinære mottak vi har vært i kontakt med melder også om at de har flere beboere som ifølge reglene burde sendes til ventemottakene, men at mottaket har fått beskjed om at det ikke er ledige plasser ved ventemottakene. Det er heller ikke uvanlig at beboere i denne kategorien bruker mye krefter på å beholde sin plass ved ordinære mottak. Enkelte venter til de blir kastet ut eller melder seg til IOM, men gjør lite for å anskaffe nødvendige dokumenter. Andre prøver å få tak i diverse dokumentasjon som viser at de har svak helse og lignende.

4.3 Tvangsuttransportering av avviste asylsøkere

Gruppen som uttransporteres, enten frivillig eller med tvang, omfatter både asylsøkere med endelig avslag på søknad og andre irregulære innvandrere. Tabell 3 viser at antallet uttransporterte sank i perioden 2005-2007, for så å øke i perioden 2007-2009. Det er imidlertid de tvangsmessige returene som har økt mest i de siste tre årene. Fra og med 2008 ser vi også en økning i returer med IOM.

Tabell 3. Uttransporterte, fordelt på tvangsmessig uttransportering og frivillig retur med IOM

	Tvangsmessige uttransporteringer	Assistert retur med IOM
2009	3340	1019
2008	2326	565
2007	2187	441
2006	2355	433
2005	2954	557

Kilde: Statistikk fra Politiets utlendingsenhet

Politiets uttransporteringsarbeid begrenses ikke bare til mottakssystemet. Som tabell 3 viser uttransporterte politiet i alt 3340 individer i 2009, mens antallet uttransporterte mottaksbeboere er mye lavere. Politiet har uttransportert 3699 mottaksbeboere i løpet av en 5-års periode (2005-2009). Dette kan blant annet forklares med at politiet i tillegg til uttransporteringer fra mottak også uttransporterer avviste asylsøkere som bor utenfor mottakssystemet og andre kategorier illegale innvandrere.

Det indikeres i flere undersøkelser at trussel om tvangsuttransportering kan virke returfremmende (Brekke 2002; Strand m.fl. 2008; Valenta og Strabac 2010). Uttransporteringstallene vi har vist over inkluderer både de som ble sendt til hjemlandet og de som ble sendt til et tredjeland grunnet Dublinregelverket. Den siste kategorien omfattes ikke av VARP-ordningen, landsspesifikke ordninger eller

ventemottaksordningen. Når vi skal analysere hva som virker returfremmende, og hvilken rolle tvangsuttransportering har som en pushfaktor, er det derfor muligens bedre å se isolert på tallene for hvor mange avviste asylsøkere som virkelig ble sendt til hjemlandet hvert år. Dermed kan vi relatere denne pushfaktoren til andre push- og pullfaktorer som ble iverksatt i samme periode, samt til antallet personer som satt med endelig avslag i hver nasjonalitetsgruppe. Tabell 4 viser antall personer med ”realitetsbehandlede endelige avslag” som er registrert som hentet av politiet eller registrert som uttransportert.

Tabell 4. Antall uttransporterte avviste asylsøkere fra norske mottak etter statsborgerskap (et utvalg av 10 uttransporteringsgrupper)

Land	2005	2006	2007	2008	2009	Totalt
Serbia og Montenegro	91	48	23	26	10	198
Afghanistan	1	27	26	3	8	65
Russland	13	12	7	7	17	56
Bosnia-Hercegovina	28	5	1			34
Serbia			2	8	20	30
Irak	1	3			18	22
Statsløs	7	7	2	3	1	20
Kosovo				3	17	20
Algerie	1	11	3	2		17
Somalia	1	5	5		1	12
Alle andre land	100	158	59	70	95	482
Totalt	243	276	128	122	187	956

Kilde: Statistikk fra UDI

Disse tallene baseres på mottakenes tilbakemeldinger til UDI. Politiets uttransporteringsstatistikk viser noe høyere tall, noe som kan forklares med at politiets tall inkluderer alle uttransporteringer av realitetsbehandlede asylsøkere, og ikke bare de som ble uttransportert fra mottak. I tabell 5 presenteres en oversikt over det totale antallet uttransporterte avviste asylsøkere fra fem land som vi mener danner et godt sammenligningsgrunnlag, og som kan si oss noe om hvordan forskjellige tiltak virker inn.

Tabell 5. Totalt antall uttransporterte avviste asylsøkere etter statsborgerskap (et utvalg av fem uttransporteringsgrupper)

	2005	2006	2007	2008	2009
Afghanistan	3	73	133	51	43
Irak	19	12	7	9	64
Somalia		21	7	3	3
Russland	79	39	17	15	42
Serbia/Kosovo	255	128	76	107	106
Alle land	1087	836	552	440	652

Kilde: Statistikk fra Politiets utlendingsenhet

Hvorfor og hvordan er disse tallene relevante for denne undersøkelsen? Det er viktig å ta de med i analysen ettersom de kan gi oss en pekepinn på hvilke kategorier beboere som til enhver tid ikke betraktet tvangsuttransportering som et reelt utfall i "dragkampen" med norske myndigheter. Fire hypoteser kan konstrueres i den forbindelse: a) Hvis tvangsuttransporteringstallene er svært lave i én nasjonalitetsgruppe, men det likevel er mange som bestemmer seg for å reise frivillig med IOM, kan en argumentere for at andre push- and pullfaktorer har spilt inn enn trusselen om tvangsuttransportering, b) Hvis tvangsuttransporteringsraten er lav i en periode, og søkingen til IOM høy, og hvis den øker samtidig som en har innført noen andre returfremmende tiltak, kan en argumentere for at disse andre tiltakene har bidratt til økte returfall, c) Dersom innføring av et antatt returfremmende tiltak (som økning i pengestøtte, bortfall av plass i ordinært mottak eller ventemottaksordning) i liten grad sammenfaller med en økning i returfallene, antyder dette at tiltakene ikke har tilstrekkelig returfremmende effekt. d) Dersom søknader om retur med IOM øker når en har begynt å tvangsuttransportere, kan vi ikke utelukke at også denne pushfaktoren har initiert/bidratt til retur, og ikke kun tiltakene og returordningene (for eksempel økningen i pengestøtte) som asylsøkere til slutt har "valgt" å bruke. Erfaringer med tvungen retur av afghanere, og til en hvis grad kosovoalbanere, har indikert dette (Brekke 2002; Strand m. fl. 2008)

La oss nå prøve ut disse hypotesene ved å se på konkrete tall for noen av gruppene over. I 2005 og 2009 har antall somaliere med avslag i 2. instans som sitter i mottak variert mellom 75 personer (i 2007 og 2008) og 209 personer (i 2009), mens antall tvangsuttransporteringer fra mottak og antallet tvangsuttransporteringer totalt har vært svært lavt (3 personer i 2008 og 7 personer i 2009 ifølge tabell 5). Når det er så få somaliere med endelig avslag som uttransporteres, kan en anta at trusselen om tvangsuttransportering ikke fremstår som en pushfaktor som somaliere tar i betraktning

i deres avgjørelser om frivillig retur, noe som kanskje også har bidratt til at kun 20 somaliere søkte om retur med IOM i perioden 2002-2009.⁴⁷

Afghanere derimot opplevde i perioder at tvangsuttransportering var en realistisk trussel. I 2007 satt 42 afghanere med avslag i 2. instans i norske mottak. Som vi kan se i tabellen over ble 27 afghanere tvangsuttransportert fra norske mottak i løpet av det samme året, og det totale antallet uttransporterte afghanere i 2007 var 133. Når det er en så stor fare for tvangsuttransportering er det rimelig å anta at den vil påvirke ens avveininger om en skal søke om å delta i IOMs program eller ikke, uansett hvordan en vurderer situasjonen i hjemlandet. Som allerede antydnet (Strand m.fl. 2008) kan denne faktoren kanskje forklare returtallene mer enn noen andre faktorer. Ifølge Strand m.fl. ble situasjonen i hjemlandet vurdert som svært vanskelig av de som søkte om retur. Heller ikke økningen i retur støtten til denne gruppen, eller faktorer som har noe med ventemottaksordningen å gjøre, kunne ikke alene forklare økningen i returtallene. Forskere konstaterer at afghanere søkte om retur med IOM for å unngå tvangsuttransportering (Strand m.fl. 2008).

Har uttransporteringstrusselen påvirket returer til Irak? Antallet irakere som satt med endelig avslag var høy i løpet av hele perioden 2005-2009. Det laveste antallet var i 2007 (140 med avslag i 2. instans) og det høyeste i 2009 (641). Samtidig ser vi av tabell 4 at nesten ingen irakere ble uttransportert ut fra norske mottak i perioden 2005-2009. Totalt ble det uttransportert 7 irakere i 2007 og 9 i 2008 ifølge tabell 5. En startet med en større uttransportering av irakere først i slutten av 2009. Vi kan dermed anta at for irakere, i likhet med somaliere, fremsto ikke trussel om tvangsuttransportering som en pushfaktor som de måtte ta i betraktning i deres avgjørelser om frivillig retur. Til forskjell fra somaliere, der nærmest ingen søkte om retur med IOM, har imidlertid antallet irakere som returnerte med IOM vært høyt, særlig i 2008 og 2009, det vil si før norske myndigheter intensiverte uttransportering av irakere. Vi tar opp dette temaet igjen i slutten av dette kapitlet.

Det er også relevant å spørre om økningen i pengestøtte har ført til en økning i ankomsttallene. En slik antakelse baseres på tanken om at økningen i pengestøtte kan virke som en motiverende årsak, eller pullfaktor, for å søke asyl i Norge. Hvis vi ser på de to gruppene som har fått høyest pengestøtte, irakere og afghanere, kan vi ikke se at økt pengestøtte har ført til en umiddelbar økning i ankomsttallene. Når det gjelder irakere har ankomstene i 2009 faktisk gått ned (IRRNI ble innført i mars 2008), og når det gjelder afghanere gikk ankomstene, etter at IRRANA-programmet ble innført i

⁴⁷ Som sagt vet vi lite om forhold i asylsøkernes hjemland, som antas er vanskelige, men som foreløpig utelukkes fra denne analysen.

2006, også ned (de gikk først ned i 2006 og 2007 sammenlignet med 2005, for så å gå drastisk opp i 2008 og 2009).⁴⁸ Vi kan kun spekulere i hvorfor det igjen kommer flere asylsøkere fra Afghanistan, men det er lite sannsynlig at utviklingen i ankomsttallene for disse to grupper ble påvirket av økningen i pengestøtten.⁴⁹ Snarere står andre mulige årsaker sterkere.⁵⁰ Når det gjelder nedgangen i ankomstene kan de kanskje tilskrives forhold i avsenderlandene, og asylpolitikken i andre mottakerland. En kan også anta at nedgangen i ankomstene fra de to landene ble påvirket av det faktum at Norge intensiverte tvangsuttransporteringer av afghanere i en periode, samt at en stor andel irakere og afghanere fikk avslag på asylsøknader i de siste årene. Torshovprosjektet kan også ha delvis innvirket på å redusere ankomstene fra Irak. Dette vil vi diskutere mer detaljert senere i rapporten.

4.3.1 Forsvinning fra mottak, internering og uttransportering fra ventemottak

I debatten om returarbeidet og uttransporteringsarbeidet blir internering/fengsling nevnt som et viktig verktøy. PU oppsummerer denne delen av sitt arbeid på følgende måte:

I 2008 ble 366 personer fengslet av PU. De fleste av disse er i påvente av å bli uttransportert til et annet Schengen-land etter Dublin II-forordningen. 103 utlendinger ble fengslet mens PU innhentet reisedokumenter, innreisetillatelse og lignende. 115 personer ble fengslet på grunn av ukjent identitet. 78 av disse fordi de hadde manipulerte fingertupper da de meldte seg som asylsøkere (PU 2008 s. 9).

Sett fra politiets ståsted er problemet at mange asylsøkere med avslag forsvinner fra mottakssystemet hvert år, inklusive ventemottakene. De som er igjen i ventemottakene er ofte asylsøkere som det er vanskelig å tvangsuttransportere. Tabell 6 viser antallet personer som forsvant fra ordinære mottak og ventemottak i perioden 2006-2009.

⁴⁸ Når det gjelder Irak så er det i det hele tatt færre irakiske asylsøkere til Europa, og da også færre til Norge.

⁴⁹ Virkningen ventemottakene eller returordningene har på ankomstnivået er basert på flere spuriøse sammenhenger. Eksempelvis, i tilknytning til at man innførte IRRANA så fikk man også på plass avtale om tvangsreturer, og det ble effektivert flere tvangsutsendelser.

⁵⁰ Økning i ankomsttallene fra Afghanistan kan kanskje forklares med en svært høy innvilgelsesprosent i 2008 (se tallene i UDI 2009).

Tabell 6. Antall personer med avslag som forsvant fra mottak (hvert år), i perioden 2006-2009

	Ordinære mottak	Ventemottak	Hele landet
2006	882	53	935
2007	544	62	606
2008	537	92	629
2009	1418	190	1608

Kilde: Statistikk fra UDI

Noen av de avviste asylsøkerne som forsvinner fra mottakssystemet flytter tilbake til ventemottak, mens andre fortsetter å bo privat i Norge eller flytter ut av landet. De som forsvinner fra mottakssystemet, men fortsetter å bo i Norge er, ifølge UDI og PU, aktuelle både i forhold til uttransportering og retur støtte. Noen av disse personene blir også fengslet. Ifølge fagpersonene i PU er forberedelser på uttransporteringen og ukjent identitet de viktigste årsakene til fengsling (PU bruker begrepet "fengsling"), hvorav de fleste uttransporteringer gjelder Dublinsaker. Den øvrige gruppen er som regel personer som unndrar seg samarbeid om å gjøre identitet kjent (avslitte fingeravtrykk og lignende), og personer som skal returneres, og hvor det anses som sannsynlig at personen vil prøve å forhindre gjennomføring av retur.

Ifølge fagpersonene i PU var nesten halvparten av alle innsettelse ved Trandum utlendingsinternat i 2009 Dublinsaker. Ved Dublinreturer er det typisk at de pågripes og fengsles ved Trandum, og blir returnert til et tredjeland innen 1-2 døgn. De tilbringer dermed kort tid på Trandum. Andre, hvor det er problemer med å fremskaffe identitetsinformasjon, kan bli sittende lengre. Fengsling skjer da for to og to uker, hvor domstolene vurderer saken. Dersom det anses som svært lite sannsynlig at identitet vil kunne fremskaffes, kan fengslingen opphøre. Antall fengslinger ble doblet i 2009, noe som ifølge PU, gjenspeiler økte ankomster og en større effektivitet i PU.

4.3.2 Trandum utlendingsinternat

Justisminister Knut Storberget har våren 2010 varslet planer om at PU skal utvide kapasiteten på Trandum fra 150 til 200 plasser. Bruk av fengsling økte med hele 57 % i 2009 sammenlignet med 2008, med 575 fengslede avviste asylsøkere i 2009. Som allerede antydnet er utlendingsinternatet ikke en del av mottakssystemet som styres av UDI. Det er politiet som har ansvar for Trandum. Vi har ikke hatt anledningen til å foreta nærmere undersøkelser av Trandum, men flere av våre informanter, inklusive beboere, mottaksansatte og NOAS, refererte til all den kritikken Trandum har fått både i media og av den europeiske torturkomiteen. Det er mye som tyder på at

konfliktnivået på Trandum er svært høy med tilløp til opptøyer, noe som også kommer frem i flere medieoppslag. Aftenposten har skrevet flere artikler om graverende forhold ved Trandum. De skriver blant annet følgende:

De siste dagene skal det ha vært trusler om ildspåsettelse og tilløp til opptøyer på Trandum. Natt til i går var situasjonen så ille at det lokale verneombudet slo fast at fortsatt drift var uforsvarlig... Det er bare to uker siden Arbeidstilsynet slo fast at det var så få på jobb at ansattes liv og helse var i fare... Det er en måned siden fire internerte forskanset seg på et rom og tente på sengetøyet. Fem ansatte og 32 innsatte ble sendt til legevakten (Aftenposten, 18.mars 2010, s. 8).

Grunnet disse forholdene bestemte Arbeidstilsynet i mars 2010 at antallet innsatte på Trandum skal reduseres. Samtidig har PU økt bemanningen på Trandum. Bruk av frihetsberøvelse av asylsøkere i Norge er et lite utforsket tema, og som vi kan se over er det flere grunner til å undersøke interneringspraksisen nærmere, blant annet ved å relatere den til problemstillinger som knyttes til ivaretagelsen av grunnleggende menneskerettigheter. Bruk av fengsling i returarbeidet er også et lite utforsket tema. Ifølge våre informanter i UDI og politiet kan Trandums rolle i returarbeidet være flerfoldig. Trandum brukes til innkvartering av ”papirløse” personer med utenlandsk bakgrunn. Mens de er på Trandum vil politiet prøve å finne ut mer om deres rette identitet. Dersom det viser seg at de er ankomne asylsøkere vil de bli sendt til transittmottak og senere til ordinære mottak. Hvis politiet klarer å få avklart deres identitet mens de er på Trandum, vil dette ifølge PU kunne bidra til å lette senere returarbeid.

4.3.3 Uttransporteringer og ventemottak

Hvilken plass har ventemottakene i uttransporteringsarbeidet? Ventemottakene kan for eksempel betraktes som et ”oppsamlingssted” av personer med endelig avslag, som av den grunn kan være aktuelle for uttransportering. Kan det å ha alle disse personene på samme sted og i nærheten av et utlendingsinternat ha en positiv innvirkning på uttransporteringsarbeidet? Ifølge fagpersoner i UDI ble det i diskusjonene omkring opprettelsen av ventemottakene antydning en forventning om at opprettelsen av ventemottak i Oslo-regionen skulle lette uttransporteringsarbeidet. Det ser imidlertid ut til at uttransporteringer fra ventemottakene utgjør en liten andel av alle uttransporteringer. Tabell 7 viser antall personer fra mottaksbefolkningen med endelig avslag som er registrert som hentet av politiet eller registrert uttransportert hvor iverksettelse av uttransport har funnet sted 30 til 90 dager i forhold til registrert siste oppholdsdato på mottaket.

Tabell 7. Antall tvangsuttransporteringer fra ventemottak etter land, 2006-2009

(seks største land, Kilde: Statistikk fra UDI)

Land	2006	2007	2008	2009	Totalt
Afghanistan	5	7	2	3	17
Russland	2	4		5	11
Nigeria	2			4	6
Irak				6	6
Iran	1		1	2	4
Somalia	3				3
Totalt (alle land)	14	19	19	24	76

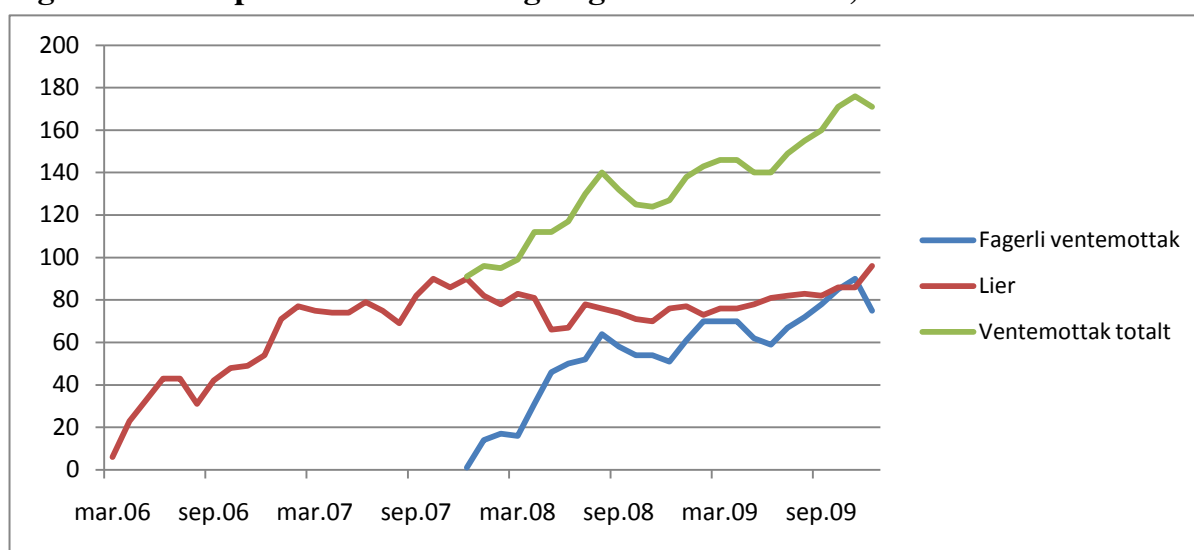
Som vi kan se av tabell 7 utgjør uttransporteringer fra ventemottak bare et lite mindretall av politiets uttransporteringer. Dette kan forklares med å henvise til flere faktorer. Den mest åpenbare er at ventemottaksordningen utgjør en liten brøkdel av mottakssystemet, samtidig som de fleste avviste asylsøkere befinner seg andre steder enn på ventemottak. For det andre er det store flertallet av beboere i ventemottakene personer som politiet per dags dato ikke kan uttransportere. Samtidig utelukker ikke våre informanter i politiet ideen om at en mindre spredning av beboere med avslag ville gjort uttransporteringsarbeidet lettere. Som en informant i PU sa: ”det er lettere å holde oversikt over hvem er uttransporteringsaktuelle i 30 mottak enn i 130 mottak”.

Informantene i PU antyder også at det er kommet signaler om ”tydeligere hjemler for fengsling” som en del av en tiltakspakke for innstramming. PU tolker dette som at det vil skje en utvidelse for hvem som kan fengsles. Det kan tenkes at en med en slik ”tydeligere hjemling” vil sette fokus på gruppen som bor i ventemottak, og andre som har endelig avslag og ikke samarbeider om retur. Problemet her blir, ifølge enkelte informanter i PU, at så lenge dette er en gruppe som er vanskelig å returnere (enten på grunn av usikkerhet rundt identitet eller på grunn av manglende samarbeidsavtaler med mottakerland), vil en ikke oppnå noe. Som en informant i PU sa: ”En flytter de bare fra ventemottak til Trandum. Dette fører ikke til økte returer”.

4.4 Frivillig retur fra ventemottakene

Per desember 2009 var det til sammen 171 beboere ved Lier og Fagerli ventemottak; 75 ved Fagerli og 96 ved Lier.⁵¹ Dette utgjør 4 prosent av alle med endelig avslag på nevnte tidspunkt. Lier utvidet kapasiteten til 150 plasser våren 2010. Som figur 8 viser, har Lier hatt et relativt stabilt beboerantall på rundt 80 siden mars 2007 (ett år etter oppstarten i mars 2006). Fagerli har generelt ligget noe lavere i forhold til den øvre grensen siden oppstarten i desember 2007, og har også hatt et noe mer ustabil beboerantall.

Figur 8. Antall personer ved Lier og Fagerli ventemottak, 2006-2009



Kilde: Statistikk fra UDI

Samtidig som beboergruppen har vært relativt stor, er det også flere av beboerne som har oppholdt seg lenge ved mottakene. Som vi ser i tabell 8 har flertallet av dagens beboere i ventemottakene bodd mindre enn ett år ved mottaket. Imidlertid er det 14 personer ved Fagerli og 38 personer ved Lier som har en botid på over ett år. Gjennomsnittlig botid ved mottakene var i januar 2010 henholdsvis 49 dager ved Fagerli og 76 dager ved Lier.

Tabell 8. Botid for beboere ved ventemottakene, per desember 2009

Botid	Fagerli	Lier
Mindre enn ett år	77	49
Mer enn ett år	14	38

Kilde: Statistikk fra UDI

⁵¹ Som sagt er det per dags dato to ventemottak i Norge. De drives av to private driftsoperatører. Fagerli mottak drives av HERO, mens Lier drives av LINK.

De ”lengstboende” hadde per 18. januar 2010 bodd på mottakene i 547 dager (Fagerli) og 1106 dager (Lier). Dette tilsvarer nærmere et og et halvt år for personen på Fagerli og tre år for personen på Lier. Våre informanter i UDI og mottaksansatte forklarer denne forskjellen blant annet med at Lier mottak har eksistert i lengre tid enn Fagerli mottak. Ifølge informantene påvirker denne forskjellen i beboermassen det sosiale klimaet på ventemottakene. Som en informant i UDI sa: ”Lier har en gruppe beboere som har oppholdt seg lenge på mottaket og som har grodd fast på mottaket”.⁵²

Tabell 9 gir en oversikt over antall søknader om retur med IOM, antall faktiske returer og antall avslag på søknad fra politiet for beboere ved henholdsvis Lier og Fagerli fra oppstart og frem til og med 2009.

Tabell 9. Frivillig retur med IOM fra Lier og Fagerli ventemottak

Retur med IOM fra Lier ventemottak	Søknader	Returer	Avslag
2009	48	21	15
2008	15	8	2
2007	19	5	11
2006	6	2	2
Total	88	36	30
Retur med IOM fra Fagerli ventemottak	Søknader	Returer	Avslag
2009	42	28	5
2008	27	7	3
Total	69	35	8

Kilde: Statistikk fra IOM

Det er to viktige forhold som indikeres i tabellen. For det første ser vi en drastisk økning i antall påmeldte og antall returer i 2009. For det andre viser tabellen at mange som søker blir avslått av politiet. I tillegg trekker enkelte søkere sin søknad eller forsvinner fra mottak. Ifølge IOM blir ca 20 % av retursøknadene avvist av PU.⁵³ Om vi ser tabell 9 opp mot tabell 10 ser også vi at irakere dominerer returtallene på begge mottakene. En kan også se (tabell 10) en klar økning i antallet søkere blant irakere i 2009, noe som av flere forbindes med at pengestøtten til denne gruppen ble utvidet i

⁵² Ifølge informantene er det vanskelig å nå disse beboerne, ettersom de har kommet i en tilstand preget av passivitet hvor det er liten sannsynlighet for at de vil returnere frivillig.

⁵³ Det at PU avslår mange retursøknader, deriblant de som gjelder tidligere straffedømte, skaper frustrasjon i mottakssystemet og på ventemottakene. Dette temaet ser vi nærmere på i kapittel 6.

løpet av 2009.⁵⁴ Om vi ser tabell 10 opp mot tabell 9, ser vi at søkere fra Irak utgjorde mer enn halvparten av alle søkere på ventemottakene i 2009. Antallet søkere fra Irak ble tredoblet i 2009 sammenlignet med 2008.

Tabell 10. Retursøknader blant irakere fra Lier og Fagerli ventemottak

	2007	2008	2009
Lier	5	9	29
Fagerli	-	11	30
Total	5	20	59

Kilde: Statistikk fra IOM

Selv om flere av disse søkerne ble avvist av politiet, dominerer irakere også retur tallene. I 2009 returnerte 36 irakere fra ventemottak. 16 irakere returnerte fra Lier mottak og 20 fra Fagerli mottak. Hvis vi sammenligner utviklingen i retur tallene fra ventemottakene med utviklingen i ordinære mottak (tabell 11), ser vi at i løpet av 2008-2009 har den relative økningen i retur tallene i ventemottakene økt mer enn det som er tilfelle for ordinære mottak. En mulig forklaring kan være at Lier innførte et eget returprogram i løpet av 2009, som resulterte i en ekstra økning i retur tallene på Lier. På Lier mottak søkte 29 beboere om å delta i det lokale returprogrammet i løpet av 2009 og 15 har returnert til sitt hjemland. Per dags dato er det ca. 10 personer som deltar aktivt i programmet. Det at beboere på Lier fikk mulighet til å kombinere IOMs støtte med lokal støtte og kompetansehevende kurs har kanskje bidratt til å øke retur tallene på Lier mottak. Dette finner vi imidlertid liten støtte for i vår kvalitative undersøkelse (se neste kapittel).

Tabell 11. Returer med IOM fra ordinære mottak og ventemottak, 2006-2009⁵⁵

År	Ordinære mottak	Ventemottak	Totalt
2006	232	1	233
2007	153	2	155
2008	233	15	248
2009	442	49	491
Totalt	1060	67	1127

Kilde: Statistikk fra UDI

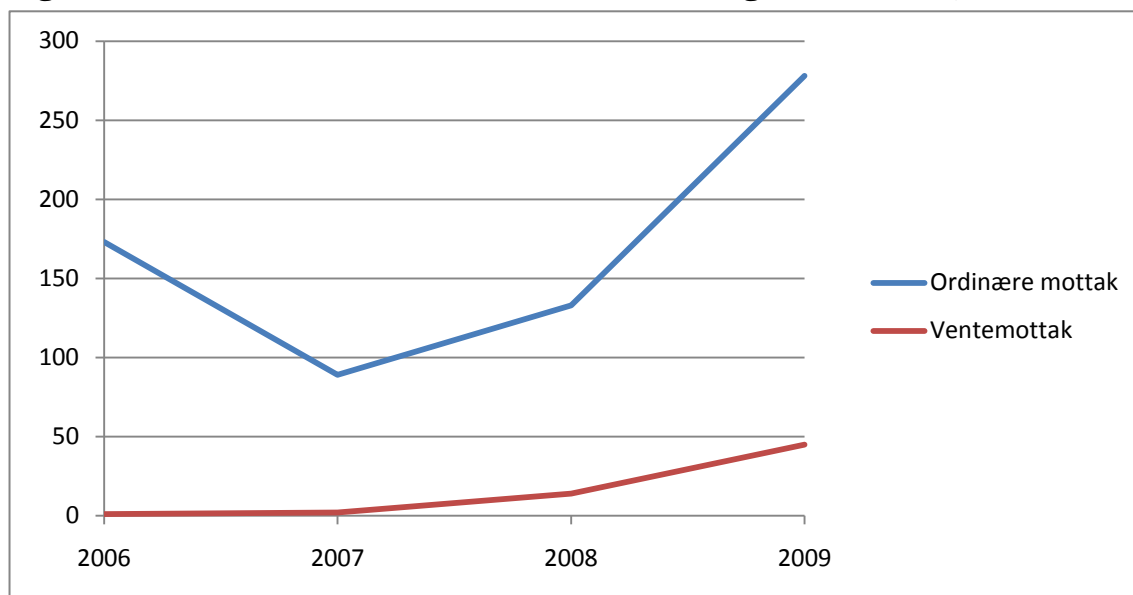
⁵⁴ Som sagt får irakere økonomisk støtte på 10 000 kroner og reintegreringsstøtte (25 000 kroner). I 2009 ble ordningen utvidet med en mulighet til å søke om inntil 20 000 kroner i bostøtte.

⁵⁵ Vi kan indikere at retur tallene i tabell 11 og 9 avviker i 2006 og 2007. Hvorvidt mottakene registrerer ulike sider ved mottaksbefolkningen på riktig måte til riktig tid er noe som vi ikke kan vite til 100 %. Sannsynligvis kan man her forutsette at IOM har bedre kvalitet på sine tall enn hva som blir registrert avreisegrund i SESAM. Det kan antas at når det gjelder retur med IOM er både volumer og muligheter for feilregistreringer større i mottakssystemet enn hos IOM.

4.5 Frivillig retur og pengestøtte

Retur fra mottak har økt drastisk, noe figur 9 illustrerer. Mens det i 2007 var 89 som var registrert som returnert med IOM fra ordinære mottak, var det 278 som returnerte med IOM i 2009. For ventemottak har antallet returer vært relativt lavt lenge, men som vi ser av figuren har antallet økt relativt mye fra 2008 til 2009.

Figur 9. Returer med IOM fra ordinære mottak og ventemottak, 2006-2009⁵⁶



Kilde: Statistikk fra UDI

Vi ser en økning i antall returer ikke bare fra ordinære mottak og ventemottak, men også blant personer som bor privat eller som periodevis har bodd utenfor mottakssystemet. Tabell 11 viser at 323 personer returnerte fra mottak i 2009, mens 463 av de som returnerte i 2009 oppholdt seg utenfor mottakssystemet (se tabell 12). Det at det er tilnærmet like mange i 2009 (faktisk færre) som har returnert fra mottakssystemet som de som returnerer fra private adresser kan tolkes på flere måter. Den ene fortolkningen tilsier at det er mindre viktig hvor en bor for avgjørelsen om å returnere, i mottakssystemet eller utenfor. En kan til og med påstå at det er bedre for retur å oppholde seg utenfor mottaket ettersom det er flere som returnerer blant personer som oppholder seg utenfor mottakssystemet. Alternativt kan vi argumentere for at disse tallene sier oss lite ettersom vi ikke vet hvor mange avviste asylsøkere som bor utenfor norske mottak, og hvilken sammensetning denne kategorien har. Det kan for eksempel argumenteres for at det er naturlig at flere returnerer fra private boliger når det er mange flere med avslag som bor utenfor mottakssystemet enn innenfor (ca

⁵⁶ Figuren viser antall personer med endelig avslag som er registrert som returnert med IOM i perioden 2006-2009.

12-15 000 utenfor mot ca 3 000 innenfor). For at vi skulle kunne konstruere noen gode antakelser om hvorvidt det er mer returfremmende å bo i mottak, inklusive ventemottak, eller privat, forutsettes det at vi sammenligner noenlunde like kategorier i mottak og utenfor mottak (når det gjelder statsborgerskap, oppholdstid i Norge, uttransporterbarhet og lignende).

Tabell 12. Returer med IOM blant personer som oppholder seg utenfor mottakssystemet

	2008	2009
Aldri i UDI-mottak	53	35
Ikke i UDI-mottak siste 2 år før søknad	84	148
Ikke i UDI-mottak på søknadstidspunkt	136	280
Totalt	273	463

Kilde: Statistikk fra UDI

Det som kommer klart frem i begge tabellene er at antallet personer som har returnert med IOM har økt drastisk i 2009, noe som ifølge flere antas kan ha noe å gjøre med økningen i pengestøtten. Vi bør også ta i betraktning at antallet av personer med endelig avslag økte betydelig i 2009, og da særlig for personer med relativt ferske avslag. I tillegg mener enkelte informanter i Justisdepartementet og i UDI at situasjonen i Irak spiller inn, samt at signaleffekten knyttet til ulike innstramningstiltak kan også ha hatt en betydning. De mener at det samme innvirkning kan ha ulike returavtaler, samt at andre land hadde startet effektivering av returer, noe som kan bidra til å skape en oppfatning av at det kun er et tidsspørsmål før Norge følger opp. NOAS er en av aktørene som i en lengre tid argumenterte for at økt pengestøtte har mer å si enn myndighetenes trusler om retur. Ifølge NOAS virker trusler om retur lite på alle de avviste asylsøkere som ikke samarbeider, og som dermed ikke kan uttransporteres av politiet. Belysningen av disse koblingene, slik vi ser det, forutsetter imidlertid at vi inkluderer asylsøkernes egne perspektiver inn i analysen, noe vi kommer til å gjøre i det neste kapitlet. Men først skal vi se nærmere på andre trender i tallmaterialet, samt avklare hva asylsøkere som returnerer fra Norge faktisk får i retur støtte.

4.6 Forskjellige regimer for frivillig retur

Det finnes flere kriterier som må oppfylles for at en asylsøker eller en avvist asylsøker kan få pengestøtte og bli assistert av IOM. Dublinsakene kan ikke få returassistanse fra IOM i Norge siden de ifølge Dublinregelverket bør sendes til det landet der de har søkt om asyl først. De som ikke er Dublinsaker kan få returassistanse, men for at de skal

kunne få 10 000 kroner i pengestøtte må de være borgere av land som kvalifiserer til mottak av offisiell utviklingshjelp fra Norge. Avviste asylsøkere og de som trekker sin asylsøknad kan benytte seg av returordninger, uansett om de befinner seg i eller utenfor mottakssystemet. For eksempel vil en avvist irakisk asylsøker som bor privat kunne få delta i VARP-programmet og få opptil 35 000 kroner i retur støtte, samt bostøtte, mens en russisk asylsøker som bor privat kan delta i VARP-programmet og få returassistanse fra IOM, men vil ikke få pengestøtte (siden Russland ikke er på listen over mottakere av utviklingshjelp).

I tabell 13 viser vi antall returnerte til Irak, Kosovo, Russland, Afghanistan og Burundi. Vi finner det høyeste antall returer til Irak, Kosovo og Russland. I tillegg har vi valgt å vise utviklingen i returene til Afghanistan og Burundi, siden det finnes landsspesifikke returprogram for disse to landene.

Tabell 13. Antall returer med IOM 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Irak	42	28	41	84	373
Kosovo	36	34	56	108	138
Russland	65	58	21	48	52
Afghanistan	47	44	31	13	13
Burundi	0	0	0	6	13
Alle land	557	433	441	565	1019

Kilde: Statistikk fra IOM

Fagpersoner i UDI, NOAS, IOM og mottakene forklarer økningen i antallet assisterte returer til det faktum at norske myndigheter har økt fokuset på returtiltak de seneste årene. Her er det imidlertid ikke ordningen med bortfall av plass i mottak eller ventemottaksordningen som informantene henviser til. Det informantene primært forklarer økningen med er i stedet den drastiske økningen i økonomisk støtte til de som returnerer med IOM. Det refereres da primært til økningen i støtten til irakere og den store økningen i retur tallene til Irak i 2009. Men det må påpekes at en stor andel av de som reiste med IOM i 2009 var personer som returnerte til Kosovo, Russland og Serbia, med andre ord personer som får ingen eller mye mindre pengestøtte enn irakere.⁵⁷ Den relativt høye deltakelsen i assistert retur kan kanskje forklares med situasjonen i deres hjemland, samt at avviste asylsøkere fra disse landene erfarer at uttransporteringstrusselen er realistisk, slik at de i likhet med afghanere (Strand m.fl. 2008) ”gjør det beste ut av situasjonen” og søker om ”frivillig retur”.

⁵⁷ Personer fra Irak kan få opptil 35 000 kroner i pengestøtte, og kan søke om bostøtte. Personer fra Kosovo og Serbia kan få 10 000 kr, mens de fra Russland ikke får pengestøtte.

I 2009 returnerte 373 irakere til hjemlandet. Irakere har toppet IOMs returstatistikk i de siste årene, men irakere er også den gruppa der en finner flest personer med avslag. Det skjedde en drastisk økning i antall irakere som satt med avslag i andre instans i perioden 2007-2009, noe Torshov-prosjektet bidro til.⁵⁸ Resultatet var at mange flere var aktuelle for retur. En antakelse kan være at når det er flere med avslag vil kanskje flere også søke om retur.⁵⁹ Videre har mange irakere grunnet Torshov-prosjektet fått endelig avslag etter å ha vært i Norge i kort tid, slik at de ikke hadde tid til å knytte bånd til Norge. Disse ble samtidig tilbudt en nokså sjenerøs retur støtte, samt opplevde reduksjon i standarden i mottak (reduksjon i basisutbetalinger og henvisning til ventemottak), noe som i kombinasjon kan ha påvirket avgjørelsen om å søke om retur.⁶⁰

I desember 2009 uttransporterte PU en større gruppe nordirakere, noe som fikk mye omtale i norske massemedier. Enkelte fagpersoner i PU og i Justisdepartementet mener at det har vært en sammenheng mellom økning i tvangsmessige uttransporteringer av irakere og en økning i antallet frivillige returer til Irak. Samtidig ser vi at returtallene blant irakere var store før desember 2009, med andre ord før myndighetene startet med en større uttransportering av nordirakere. For eksempel viser IOMs tall at flertallet av irakerne som returnerte i 2009 returnerte før september (226 av 373), og at bare 27 irakere returnerte i desember 2009 (som også antakelig søkte om retur før 6. desember). Samtidig er det et faktum at en drastisk økning i antall av frivillige returer til Irak har skjedd før enn større tvangsmessig uttransportering til Irak hadde startet. En kan likevel ikke utelukke at uttransporteringen av nordirakere har sendt et tydelig signal, noe som også har resultert i at mange fortsetter å søke om retur.⁶¹

⁵⁸ Dette prosjektet ble allerede omtalt i avsnitt 2.2.3.

⁵⁹ Og omvendt: Det er få som returnerer til Burundi, men det er samtidig få fra Burundi som sitter med endelig avslag (63 personer i 2009 og 28 personer i 2008).

⁶⁰ Denne rapporten fokuserer ikke på retur av irakere og IRINNI-programmet. En evaluering av frivillig retur til Irak krever et mer omfattende kvalitativt materiale innhentet blant irakere som har returnert. Retur til Irak er under evaluering. Evalueringsrapporten vil publiseres i 2010, og vil forhåpentligvis bidra til å danne et bedre grunnlag for forståelsen av irakeres handlinger og avgjørelser.

⁶¹ Ifølge informanter i PU har det blitt utarbeidet samarbeidsavtaler med irakiske myndigheter, og det er planlagt løpende charterflyvninger til Irak. Informanter i PU konstaterer at for mange irakere, også de på ventemottak, vil det derfor bare være et tidsspørsmål før de blir uttransportert.

5 Asylsøkernes erfaringer og tilpasninger

I dette kapitlet fokuserer vi primært på erfaringene til avviste asylsøkere som blir henvist til ventemottaksordningen. Her kan vi skille mellom flere kategorier avviste asylsøkere: de som har rett til å bo på ventemottak, men som bor privat og dermed er utskrevet fra mottakssystemet, og de som bor på ventemottakene. I tillegg ser vi også på erfaringer med å bo med endelig avslag i ordinære mottak. Alle disse erfaringene vil relateres til returarbeidet og ventemottaksordningen. I flere avsnitt vil vi presentere historier som i tredjepersonsform formidler asylsøkernes erfaringer og perspektiver.⁶² Deretter vil historiene kontrasteres og utdypes med basis i annet kvalitativt materiale innhentet fra andre informanter.

5.1 Ulike perspektiver på avvisning og retur

Myndighetenes arbeid med frivillig retur er ikke basert på frivillighet fra avviste asylsøkeres side. En kan i grove trekk inndele prosessen i tre faser. I den første fasen blir asylsøkeren avvist, det vil si får endelig avslag på sin asylsøknad, vanligvis etter en lengre dragkamp med norske myndigheter. I den andre fasen inkluderes det en trussel om uttransportering. Den tredje fasen starter i tilfeller der den enkelte asylsøkeren søker om å delta i IOMs returprogram. Myndighetene hjelper da asylsøkeren som sitter med ”endelig avslag” med å returnere ”frivillig” til hjemlandet. Samtlige asylsøkere vi har møtt har gitt uttrykk for skuffelse og bitterhet mot norske myndigheter, og hadde negative følelser mot returhjelpen som gis innenfor slike rammer.

En av utfordringene for returfremmende arbeid er at myndighetenes og avviste asylsøkeres oppfatning av endelig avslag ikke sammenfaller. Denne uoverensstemmelsen i oppfatning kommer til uttrykk i form av alle omgjøringsbegjæringer som UNE får fra avviste asylsøkere. Ifølge myndighetene betyr ”endelig avslag” at asylsøkeren har fått vedtak som innebærer utreiseplikt og hvor en eventuell fremsatt klage ikke har fått utsatt iverksettelse. Innenfor definisjonen bruker UDI statuskodene a) ”avslag på søknad i 1. instans, ikke utsatt iverksettelse”, b) ”avslag på søknad i 1. instans ikke registrert klage, over 5 uker siden vedtak”, og c) ”avslag på søknad i 2. instans”. I praksis er det siste tilfellet som myndighetene

⁶² Vi velger å presentere data på denne måten fordi en slik presentasjon gir leseren bedre mulighet til å få et innblikk i individets asylkarriere og resonnementer, og selv kan danne seg et inntrykk av forskjellige historier.

betrakter som endelig avslag, noe som reflekteres i at avslag på søknad i 2. instans også medfører at asylsøkerens mister retten til arbeid og norskopplæring, samt en innskrenking av en rekke andre velferdsrettigheter. De fleste avviste asylsøkere vi har møtt betrakter imidlertid ikke avslag på søknad i 2. instans som endelig avslag, men som starten på en langvarig kamp mot norske myndigheter.

Enkelte asylsøkere har likevel opptrådt konformt og samarbeidet med norske myndigheter om retur kort tid etter at de fikk avslag på søknad i 2. instans. I en slik kontekst for returarbeid er det imidlertid å forvente at flere ikke vil være konforme. Selv om avviste asylsøkere etter myndighetens oppfatning bør være i tredje og siste (retur)fase i asylkarrieren, er asylsøkerne i egne øyne ikke der ennå. Med andre ord aksepterer ikke asylsøkeren avvisningen. Hvordan skal vi forstå rasjonaliteten bak disse individenes posisjoneringer i forhold til dagens ordninger? Kan vi i det hele tatt forutsi hvordan disse personene vil reagere på eventuelle endringer i ventemottaksordningen og returarbeidet?

Johns historie

Følgende historie illustrerer hvordan informantene som bor i ventemottak betrakter sin tilværelse i ventemottak kontra livet i ordinært mottak, hvordan de ser på sin situasjon i Norge, og hva de mener om retur til hjemlandet. I likhet med flere som kategorisk avviser retur som en fremtidig mulighet, ga hovedpersonen i denne historien uttrykk for at han ville fortsette sin tilværelse i Norge, uavhengig av myndighetenes forsøk på å returnere han.

John (44 år) er fra Sudan og kom til Norge i 2004. Han fikk sitt andre avslag i 2007, og mistet da retten til å bo i det ordinære mottaket. Han bodde hos noen venner og slektninger i en kort periode, før han flyttet til et ventemottak. Han har bodd der siden. John kjenner ikke til at politiet kan uttransportere han. Dersom politiet kommer for å hente han kan han vanskelig gjøre motstand, de kan tvinge han til å reise. Men, det er krig i Sudan, og ved uttransportering via Darfur vil han bli tatt ved ankomst og innkalt til militærtjeneste. John understreker at valget om å reise hjem er det samme som selvmord. For øvrig forlot han Sudan for over 20 år siden, han har mistet alt, sin familie og utdanning, og har ingenting å returnere til. Huset er ødelagt, og frihet er det eneste han nå kan håpe på. Som menneske ønsker han å delta i samfunnet, å kunne bidra gjennom å jobbe, og dette er han avskåret fra i ventemottaket. Dette gjør det vanskelig å være i ventemottak. John har sittet i fengsel før, og mener ventemottaket er nokså likt. Han sier at ventemottak er: "a mental torture facility". John mener at de som bor på ventemottak blir behandlet som kriminelle, og at myndighetene gjennom å

behandle de som "bad guys" former de til å bli "bad guys" Han utdyper det ved å si at når de gjentatte ganger blir fortalt at de er dårlige mennesker, så blir de det. Det å ikke få asyl er ingen kriminell handling, og de bør derfor ikke behandles som kriminelle. Man er i en tilstand hvor man sover og spiser – og kan ikke gjøre noe med situasjonen. John forteller videre at fra første dag på ventemottaket har det ikke vært noe tilbud om kurs eller aktiviteter. Men, han vet ikke om han ville deltatt hvis han fikk et slikt tilbud. John sier at han ikke er "in the mood" til å kunne delta på kurs; konsentrasjonen er borte. Han konsentrerer seg kun om sin egen situasjon og på noe annet enn å lære. Slik systemet fungerer nå bryter det ned menneskene som bor i ventemottakene, slik at de blir mentalt ødelagt og udugelige til et liv etter ventemottaket, enten de blir i Norge eller returnerer til hjemlandet. John hevder at det å miste plassen i ordinært mottak ikke bidro til å motivere til hjemreise. Motivasjon for å returnere til hjemlandet må komme av andre grunner enn å ikke få bo i ordinært mottak. Om han visste at han kunne reise til Sudan ville han ikke blitt en uke til i ventemottak. Han føler at han skal reise tilbake, men at han ikke kan dra. Det er derfor umulig å forholde seg til framtiden, og han vet ikke hva som vil skje framover. Om IOM mener han at de gjør jobben sin, og at det er greit at de legger til rette for retur av de som kan reise tilbake. Men, IOM kan ikke garantere for sikkerheten til de som returnerer, og for hans del er det sikkerhet han trenger, og uten at dette er på plass i hjemlandet blir det vanskelig å returnere. John sier at han kjenner noen kurdere fra Irak som har returnert til Nord-Irak gjennom IOMs program. Han mener at de hadde en helt annen situasjon enn han har, de hadde muligheten til å returnere, selv om de ikke ville. Han har ikke hatt kontakt med dem etter at de dro. For hans del er det ikke mulig å reise tilbake. For irakeres del vet han ikke om den høye pengestøtten motiverer til at flere returnerer. De har alle individuelle saker, og for de som har økonomiske problemer kan pengestøtten være motiverende for retur. For hans del er det ikke pengene som kan motivere, han understreker: "det er ikke penger som er problemet".

John er en av mange som klart utelukker retur som et alternativ. Hans historie illustrerer hvordan mange ser på situasjonen i hjemlandet kontra sin nåværende situasjon i Norge. Hans historie antyder også flere andre relevante forhold. Den indikerer at oppholdet på ventemottak ikke nødvendigvis bidrar til å motivere til retur. I tillegg antyder den hvordan de som ikke returnerer ser på andre som returnerer. Historien gir oss også en formening om hvordan beboere i ventemottak vil reagere på et økt aktivitets- og kvalifiseringstilbud. Disse temaene vil analyseres mer inngående i flere av de følgende avsnitt.

Johns historie impliserer også at årsaken til at han ikke vil returnere er at han rett og slett er redd for hva som skal skje med han om han reiser tilbake til Sudan. Finnes det

noen annen motivasjon for å fortsette å bo under så vanskelige forhold i Norge? Hva påvirker motivasjonen?

5.1.1 Motivasjonsgrunnlaget for videre kamp

Redselen for det som vil kunne skje ved retur er noe de fleste av våre informanter nevner som den viktigste årsaken til at de ikke aksepterer avvisningen. Det nevnes imidlertid også flere grunner til å velge et liv i Norge. Opplevelse av urettferdighet i forhold til hvordan deres asylsak er blitt behandlet er en faktor som ofte nevnes. Det som også blir nevnt er at mens de selv ikke har fått opphold, er det andre som de tror har like god eller dårlig grunn til å søke asyl, som har fått opphold. Dette oppleves urettferdig. Enkelte har også bodd mange år i Norge, jobbet, betalt skatt, lært seg norsk, fått barn og bidratt til fellesskapet på andre måter, noe de mener burde gi dem rett til å fortsette å bo i landet.

Det at et langt eksilopphold og hensyn til barna er en viktig faktor i returavgjørelser, har blitt påvist i tidligere undersøkelser (Valenta og Berg 2003). Enkelte familier som kategorisk avviser retur som en mulighet, konstaterer at en av grunnene til å kjempe for å få opphold i Norge er at barna er født i Norge, eller er blitt for norske og kun snakker norsk, og at de ikke engang vet hvordan de skal oppføre seg i hjemlandet. En avvist asylsøker fra Irak med familie i Norge forteller:

Vi har ingen annen sjanse, og må bare vente fordi dette er den sjansen vi har. Barna er født i Norge. De har fått norske personnummer, og de hører derfor hjemme her. Barna har kun norske papirer, ingen irakiske. Vi håper på å kunne bli, og vi jobber med dette. Det er flere som støtter oss: advokat, sosialarbeider i kommunen, flyktningsteamet og noen ved sykehuset... Jeg vil ikke risikere noe for barna, barnas sikkerhet kommer først, og med den utryggheten som råer i Irak vil vi ikke returnere dit. Jeg har ventet i 7 år, hvorfor returnere nå etter så lang tid? Livet har forandret seg i hjemlandet i løpet av denne perioden. Vi har derfor ikke mye å returnere til. Vi vil fortsatt vente, ikke minst for å bygge barnas liv her (irakisk mann, 38 år).

Dette sitatet impliserer at barnas situasjon blir tatt inn i vurderinger knyttet til retur og videre opphold i Norge. Familier uttrykte klare bekymringer for hvordan deres barn skal klare seg ved retur til hjemlandet. Samtidig fremstår barna som et viktig trumfkort i dragkampen med norske myndigheter, der fokus på barnas situasjon og tilknytning til Norge blir brukt for å styrke omgjøringssbegjæringen. Det som også kom frem under intervjuene var en oppfatning om at spillereglene er urettferdige, og at UDI og UNE er

lite konsekvente i saksbehandlingen. I likhet med John i den første historien var de opprørte over at de betraktes som kriminelle og misbrukere av systemet. Likevel har de ikke noe annet alternativ enn å ikke akseptere avvisningen, noe som også innebærer at de ikke godtar deler av, eller hele ventemottaksordningen og andre tiltak som rettes mot avviste asylsøkere. Følgende fortellinger illustrerer flere av disse forholdene. En mann fra Irak forteller:

Jeg måtte komme meg ut av Irak. Jeg prøvde to ganger. Hver gang betalte jeg 10 000 dollar. Jeg har mistet alt. Jeg har mistet de beste årene av mitt liv. Jeg er 40 år og har verken barn eller familie... Norge ønsker at jeg skal dra tilbake til Irak. Det går ikke. Jeg har ingenting der, verken familie eller sted å bo... Det er urolig der. Situasjon preges av lovløshet. Hvem som helst kan trakassere meg... Jeg har ikke noe annet valg enn å håpe på at norske myndigheter til slutt vil gi meg opphold... Norge trenger arbeidskraft. De tar imot tusenvis av polakker som ikke har noen problemer i hjemlandet. Samtidig avviser de oss. De tillater oss ikke å søke asyl i et annet land heller. Mine venner har prøvd å søke asyl i Sverige og Finland, men de sender oss tilbake hit. Jeg håper at Norge og Europa til slutt innser hvor urettferdig systemet er... Kanskje avskaffer de Dublinreglene (irakisk mann, 40 år).

En mann fra Somalia forteller:

Norske myndigheter har bestemt at jeg kan reise tilbake, men alt jeg leser om Somalia tilsier at situasjonen er verre nå enn den var tidligere... Jeg har vært utenfor Somalia siden jeg var 7 år gammel. Jeg vet ikke hva myndighetene i Norge tenker. Kanskje tenker de at om jeg er lenge nok på ventemottaket så vil jeg frivillig dra tilbake, men det vil jeg ikke... Flere venner som kom samtidig som meg fikk opphold i Norge og har stiftet familie og har nå barn. Jeg har brukt halve livet på å få et normalt liv. Jeg bor på dette stedet. Det å bo i ventemottak er nærmest som å bo i et fengsel. Jeg vet ikke hvor lang tid jeg skal være her. Jeg har ikke fått noe skolegang, ingenting, og livet passerer (somalisk mann, 30 år).

Håpet om at en til syvende og sist vil få opphold i Norge er kanskje den viktigste motivasjonen for å fortsette å vente. For en utenforstående kan noen av de beskrevne posisjoneringene fremstå som lite rasjonelle: de har jo mistet alt på alle fronter, hva venter de på? For de fleste vi har møtt ligger rasjonaliteten nettopp i at de ikke aksepterer at det endelige avslag virkelig er endelig. Mange forteller at de har en sak gående og at de jobber intenst med å prøve å få tak i nye dokumenter som skal sendes til norske myndigheter eller internasjonale organer. Flere har trukket fram eksempler hvor en venn eller bekjent etter mange år med avslag i Norge har fått vedtaket omgjort,

og håpet er at noe slik vil skje med dem. De følger også med på utviklingen i hjemlandet, i håp om at de vil finne informasjon som vil kunne støtte deres neste omgjøringsbegjæring. En mann fra Iran forteller:

Det var ikke lett for meg å forlate hjemlandet, men jeg måtte gjøre det. Det er ikke lett å være kurder i Iran, og spesielt hvis du i tillegg ikke vil overse all den urettferdigheten og diskrimineringen som foregår. Jeg ble torturert i Iran og skal gjøre alt for å unngå det. Nordmenn tror at de kan sende meg hjem. Jeg skal klage til internasjonale organisasjoner... Jeg har en sterk sak. De tror at det at de kutter ut alle rettigheter skal motivere oss til å dra (iransk man, 32 år).

Denne mannen understreker at han ikke aksepterer avvisningen, og han har på ingen måte gitt opp kampen. I likhet med flere andre vi har møtt søker han hjelp hos forskjellige støtteorganisasjoner. Mange antyder at de prøver å få hjelp fra Antirasistisk senter, SOS rasisme, Jussbuss og andre NGOer, eller i perioder betaler advokater, hvis de har råd til det. Andre håper at de til slutt skal få opphold uten at de faktisk gjør noe, og at saken skal løses av seg selv, noe som delvis baseres på at de har havnet i en apatisk tilstand, men som også er tegn på at de kjemper via passiv motstand:

Vi gir oss ikke. Hvorfor kan ikke UDI gi seg? Vi har mye mer å tape enn dem. De tror at vi skal gi oss. Da tror de feil. Vet du at det finnes folk her på mottaket som tror at alle har glemt dem og at de skal bo på ventemottaket resten av livet her? De hater dette stedet. De er syke og gale, men de vil ikke returnere. De bare venter. De har ikke noe annet å gjøre (somalisk man, 34 år).

Brekke (2004) beskriver hvordan asylsøkere opplever tiden mens de venter på svar fra norske myndigheter. Denne tiden preges, ifølge Brekke, av usikkerhet, fortrenning av muligheten om at de skal få avslag og at fremtidsplaner innsnevres til kun et alternativ; det å få opphold, mens retur ikke anses som aktuelt. Brekkes beskrivelse fokuserer primært på mottaksbeboere som ennå ikke har fått endelig avslag, men deres perspektiver ligner på flere punkter på dem vi fant blant våre informanter. Retur er fremdeles en uaktuell utvei for de fleste, og oppfatningen om at alt vil løse seg bare de får opphold er fremdeles fremtredende. Det som skiller dem fra Brekkes informanter er at de har blitt ekskludert fra forskjellige arenaer (blant annet retten til norskkurs og arbeidstillatelse) noe som fører til at de, som informantene over antyder, ikke har annet å gjøre enn å vente, noe som ser ut til å forsterke følelsen av endeløs venting. I tillegg har de en enda mer uklar oppfatning av hvor lang tid de må leve i nåværende situasjon før saken deres vil løse seg. Nåtiden er meningsløs, men ikke ventingen. Den endeløse ventingen går på bekostning av deres levekår, og de forventninger de har hatt til livet

generelt, men den skader ikke deres asylssak, tvert imot. For eksempel har flere av våre informanter et håp om at myndighetene vil gi dem amnesti på generelt grunnlag, og opphold i Norge.

Det er også enkelte som har antydnet at de innser at de ikke skal få opphold i Norge uansett hvor lang tid de er her. De håper imidlertid at et forlenget opphold i Norge vil gi dem ressurser for videre migrasjon. De jobber svart, og prøver å spare penger for å kunne finansiere migrasjon til et annet land, eller har planer om å søke om retur til hjemlandet en gang i fremtiden. Når det gjelder planene om å reise til et tredjeland så er denne kraftig innskrenket på grunn av Dublinregelverket. Flere av våre informanter har prøvd å søke asyl i andre europeiske land, men ble sendt tilbake til Norge grunnet Dublinregelverket. Etter dette har enkelte flyttet til ventemottaket. Med basis i disse erfaringene hadde flere informanter planer om å migrere til Canada (som av flere ble definert som et bra land å reise til) for å søke asyl der, eller flytte til andre europeiske land for å bo der som illegale innvandrere. Disse planene har imidlertid vært lite konkretiserte, og er, ifølge informantene, ikke noe som vil skje i nært forestående fremtid. En kan ikke utelukke at disse planene ble lagt opp ut fra informantenes behov for å ha en akseptabel utvei fra den fastlåste situasjonen de opplever i Norge.

5.1.2 Flere irakere reiser, men mange aksepterer ikke avvisningen

373 irakere har returnert med IOM i løpet av 2009. Samtidig var det mer enn 600 irakere i norske mottak som satt med avslag i 2. instans. En kan konstatere at selv om mange irakere returnerer, gjelder det ikke et flertall.⁶³ Hva slags innstilling har irakere som ikke har søkt om retur med IOM? Planlegger de retur, eller tilhører de gruppen asylsøkere som ikke aksepterer avslaget?

I desember 2009 startet PU en intensivert tvangsuttransportering av irakere. Vi intervjuet avviste asylsøkere, deriblant irakere, i løpet av februar og mars 2010. Med utgangspunkt i at så mange irakere hadde benyttet seg av returordningen i de siste to årene, og at politiet begynte å uttransportere irakere med makt noen måneder før vi foretok vår datainnsamling, hadde vi en antakelse om at det var mange irakere som planla å returnere med IOM. Ansatte i begge ventemottakene og i de fire ordinære mottakene vi har vært i kontakt med, meldte imidlertid tilbake at det var mange avviste asylsøkere fra Irak blant deres beboere, men at det var svært få av disse som samarbeidet om retur. Mottaksledere fortalte at de tidligere hadde en del beboere fra

⁶³ Det er ukjent hvor mange irakere med avslag, med rett til retur støtte, som bor utenfor mottakssystemet.

Irak som søkte om retur og returnerte, men at de hadde en følelse av at de som var igjen ikke hadde planer om å returnere frivillig.

Når det gjelder irakere hadde vi også en hypotese om at det å returnere ikke bare er en individuell, men også kollektiv handling. Inspirert av de etablerte sosiologiske forklaringene på hvordan en ny sosial praksis blir til (Giddens 1984; Abercrombie 2004) antok vi at hvis det er tilstrekkelig mange som bestemmer seg for å returnere, uavhengig av hvilken av de overnevnte faktorer som initierte praksisen, vil dette bidra til en dannelse av nye normer, forventninger og oppfatninger om at det går an å returnere, kanskje til og med at det å returnere er en edel og patriotisk handling, noe som da blir en returfremmende kraft i seg selv (Valenta og Berg 2003). Denne hypotesen var relevant å undersøke siden den hadde mulige implikasjoner for endringer av ventemottaksordningen. Flere av fagpersonene vi har møtt har argumentert for at ventemottaksordningen bør utvides slik at den inkluderer beboere med avslag som per dags dato bor i ordinære mottak. Antakelsen er at en sammenblanding av de som per i dag bor i ordinære mottak og som har søkt om retur og de i ventemottak og som har ”grodd fast på mottaket” vil føre til et bedre sosialt miljø på ventemottakene, samt virke returfremmende. Antakelsen baseres blant annet på en oppfatning om at for få personer returnerer fra ventemottak, noe som fører til at det er mangel på slike rollemodeller.

Ventemottaksordningen ble etablert i 2006, og i de første årene var det veldig få ventemottaksbeboere som returnerte med IOM. Dette har gradvis endret seg. I løpet av 2009 returnerte 49 ventemottaksbeboere med IOM, hvorav flertallet var irakere. Med andre ord er det faktisk ikke slik at det er mangel på ”returforbilder” i ventemottakene. Det ser imidlertid ut til at påvirkningskraften fra disse forbildene er begrenset, siden de som ikke søker om retur i liten grad identifiserer seg med de som har reist. En kan ikke utelukke at enkelte personer kan påvirke hverandre i denne retningen. De avviste irakerne, samt andre beboere som avviser å returnere frivillig hadde imidlertid en klar holdning: De vil ikke returnere frivillig fordi de ikke kan gjøre det, de er redde, og de vil heller vente på å bli hentet av politiet enn å reise frivillig. I likhet med John i den første historien mente samtlige irakere vi har møtt (av dem som ikke vil søke om retur med IOM) at de som har returnert er i en helt annen situasjon enn dem: de har noe å dra tilbake til, de er ikke utsatt for fare, og til forskjell fra dem har de i utgangspunktet ikke hatt behov for beskyttelse.

5.2 Ressurser og posisjoneringer

Vi kan analysere asylsøkernes handlinger i lys av deres motivasjon, ressursene de har til disposisjon og ”spillereglene” som råder innenfor konteksten de opererer i, med de begrensninger og muligheter disse gir. Denne hypotesen innbefatter at asylsøkerne som opererer innenfor det gitte feltet vil bruke alle tilgjengelige ressurser for å forbedre sin situasjon.⁶⁴

Hvilke forhandlingskort kan avviste asylsøkere bruke i posisjoneringen overfor norske myndigheter? En vanlig antakelse blant fagpersoner som jobber på feltet er at asylsøkernes forhold og posisjoneringer avhenger av i hvor stor grad den avviste asylsøkeren risikerer tvangsuttransportering, noe som også virker inn på beboermassens sammensetting i ventemottakene.

5.2.1 Posisjonering og rekruttering i forhold til ventemottaksordningen

Beboere på ventemottak kan inndeles på mange måter, blant annet etter etnisitet, kjønn, alder og oppholdstid, men når det gjelder returfremmende arbeid er det spesielt relevant å se på to dimensjoner. For det første er det aktuelt for oss å se om de samarbeider med IOM om retur eller ikke. For det andre er det interessant å se om politiet kan tvangsuttransportere dem eller ikke. Som allerede antydnet domineres beboergruppen på ventemottakene av personer som er vanskelige å tvangsuttransportere. Disse beboerne er som regel også lite villige til å samarbeide med IOM om retur.

Her er det viktig å avklare om det er noen prosesser som foregår innad i ventemottakene og som resulterer i at beboere er lite villige til å samarbeide om retur. Eller er det prosesser utenfor ordningen som har innvirkning på ventemottakenes resultater? Vårt kvalitative datamateriale tilsier at ventemottakenes resultater, inklusive antall returnerte, i stor grad påvirkes nettopp av eksterne mekanismer. En av

⁶⁴ Tilnærminger som er inspirert av konfliktteori impliserer at innenfor de sosiale feltene/kontekstene som kjennetegnes av sterke interessekonflikter, er det naturlig at samarbeidet og relasjonene (hvis partene i det hele tatt klarer å få til noen samarbeidsrelasjon) kontinuerlig undergraves av kamper der enkelte av aktørene prøver å forbedre egen situasjon. Det antas også at spillereglene og ressursene som aktørene har til disposisjon vil legge føringer for deres motivasjon, planer, handlinger og den sosiale praksisen som springer ut fra disse. Samtidig vil aktørene ta i bruk det de har av ressurser for å vinne kampen innenfor feltet, prøve å tøyne feltets regler, finne allierte, forlate feltet eller skaffe seg nye ressurser som de kan mobilisere i kampen.

disse mekanismene er måten ventemottaksbeboerne rekrutteres på. Når det gjelder rekrutteringsmekanismene tilsier vårt kvantitative og kvalitative materialet følgende:

- En avvist asylsøker som kan tvangsuttransporteres er stilt overfor følgende valg: holde seg skjult eller søke om frivillig retur før politiet klarer å effektivere vedtaket.
- De som velger det andre alternativet (søke om frivillig retur), blant annet fordi de mener at de risikerer uttransportering, gjør det som oftest allerede i ordinært mottak eller fra en privat adresse.
- Asylsøkere som ikke aksepterer avslaget og som risikerer tvangsuttransportering vil ofte flytte ut av mottak. De som risikerer tvangsuttransportering vil flytte ut av systemet da de helst vil unngå at politiet vet hvor de bor.
- De som ikke risikerer tvangsuttransportering vil være mindre tilbøyelige til å søke om retur.
- Resultatet er at de som bor i ventemottakene som regel er de som verken kan uttransporteres eller er motiverte til å søke om retur.

Disse funnene baseres på informasjon innsamlet blant både mottaksbeboere og mottaksansatte. Funnene tilsier at innføringen av ventemottaksordningen først og fremst fanger opp de som ikke risikerer tvangsuttransportering og ikke vil samarbeide om retur. Våre funn tilsier at grunnet den selektive rekrutteringsprosessen vil ventemottakene primært få en gruppe beboere som først og fremst er interessert i å vente, og ikke i å samarbeide om retur.

Det ser ut til at både de gode og dårlige returresultatene i ventemottak i stor grad kan forklares med eksterne rekrutteringsprosesser. Dårlige tall kan forklares med at de som havner på ventemottak som regel er de som ikke kan uttransporteres med tvang. Disse personene er mindre villige til å samarbeide, noe som virker inn på ventemottakenes resultater. Gode returtall kan også påvirkes av eksterne prosesser. Ifølge flere informanter har en del beboere, som først bodde utenfor ventemottak, først bestemt seg for å returnere for så å flytte inn på et ventemottak. Der venter de på retur. På ventemottaket får de hjelp i forhold til de praktiske forberedelsene. Men, også i dette tilfellet er det de eksterne prosessene som har påvirket asylsøkernes avgjørelse om å returnere, og ikke det som gjøres av returfremmende tiltak på ventemottak. De har jo bestemt seg for å returnere før de flyttet inn på mottaket.

Det ser ut til at hovedtendensen er at de som ikke så lett kan tvangsuttransporteres og som ikke er villige til å samarbeide om retur, dominerer beboergruppa på ventemottakene. Men, det finnes også andre kategorier avviste asylsøkere på ventemottak. Det finnes også de som kan tvangsuttransporteres, og som blir tvangsuttransportert av politiet. Enkelte avviste asylsøkere vi har møtt sa de ikke var sikre på om de er uttransporterbare eller ikke. Noen vet at de kan tvangsuttransporteres, men vurderer uttransporteringsrisikoen som så lav at de for øyeblikket kan tillate seg å bo på ventemottaket.

5.3 Perspektivene til avviste asylsøkere som bor i ordinære mottak

De som søker om frivillig retur gjør det ofte allerede i ordinært mottak. Det er også et faktum at ventemottak har et dårlig rykte blant asylsøkere. Betyr det at ventemottak kanskje har en returfremmende funksjon ved at det med sitt dårlige rykte påvirker returavgjørelsen? Rasjonaliteten her er at den avviste asylsøkeren vil søke om retur fordi en vil unngå å havne på ventemottak. Ifølge avviste asylsøkere som bor i ordinære mottak, og mottaksansatte, søker personer om retur av andre grunner enn engstelsen for å havne på ventemottak. Samtidig antyder både beboere og mottaksansatte i ordinære mottak at det er mange som søker om retur nettopp for å unngå å miste plass i ordinært mottak, men som senere viser seg å ikke være reelle søkere. Ifølge både mottaksansatte og beboere vi har snakket med, er det naivt å forvente at personer som har gått gjennom så mye vanskelig, vil være skremt av redusert standard i ventemottak. Flere informanter i UDI, NOAS og fagpersoner i Justisdepartement, som har ansvar for dette feltet, er av samme oppfatning. Som generalsekretæren i NOAS sa:

Som en del av NOAS sitt informasjonsarbeid i ankomstfasen har jeg i løpet av de siste årene intervjuet flere hundre ankommende asylsøkere i transittmottak... Hadde dere hørt alle disse historiene om hvor mye de har gått gjennom både i hjemlandet og i løpet av migrasjonsprosessen ville dere også hatt liten tro på at bostandarden i ventemottak kan påvirke asylsøkernes avgjørelse om å returnere... De fleste har gått gjennom så mye og investert så mye tid og krefter før de har fått endelig avslag. Det er naivt å tro at bostandarden i ventemottak kan ha noen innvirkning.

For en utenforstående er det en naturlig tanke at selve standarden i ventemottakene kan fremstå som en pushfaktor. Som vi kommer til å se kan ventemottak virke avskrekkende, men primært i forhold til avgjørelsen om en skal flytte til ventemottaket eller ikke, og ikke i forhold til avgjørelsen om en skal returnere til hjemlandet eller

ikke. Avskrekkingen kan iverksette tiltak som relateres til migrasjon til et annet land, flytting ut av mottakssystemet, eller forsøk på å beholde plassen i et ordinært mottak.

Det er få asylsøkere og fagpersoner i direkte befatning med mottaksfeltet som vi har møtt som mener at den nøkterne standarden i ventemottak kan virke som et pushfaktor i avgjørelser om retur. Vi vil snart se på de negative oppfatningene asylsøkere har om ventemottak, men før vi gjør dette kan det være relevant å avklare om ventemottak har noen pulleffekter som kan virke returhemmende. En antakelse vi hadde var at ventemottakenes beliggenhet kanskje kunne virke som pullfaktor for beboere i ordinære mottak som er plassert i isolerte rurale strøk.

Vi visste fra før at behandling av søknader om flytting fra mottak i utkant-Norge til mer sentrale strøk i sørligere deler av landet, er noe som opptar mye av tiden til UDI-ansatte ved regionkontorene. Kan det tenkes at enkelte avviste asylsøkere som er beboere i ordinære mottak vil se fordeler ved å flytte til for eksempel Lier mottak bare for å komme nærmere etniske nettverk i Oslo og Drammen? Spesielt i en situasjon der en del av posisjoneringen i forhold til myndighetene innebærer at en kanskje må flytte ut av mottakssystemet, vil storbyenes muligheter for anonymt illegalt arbeid kanskje virke som en pullfaktor. Kanskje er det slik at beboere i ordinære mottak anser flytting til Lier som et godt trekk i deres dragkamp med norske myndigheter, der ventemottaket vil brukes som bosted før en finner seg noe bedre i Oslo og flytter ut av mottakssystemet?

Denne antakelsen gis lite støtte i vårt materiale. Ifølge personer i UDI med oppfølgingsansvar for ventemottakene, er det svært sjelden at asylsøkere som mister plass i ordinære mottak flytter til ventemottak. Det ser ut til at det ryktet som ventemottakene har virker avskrekkende på beboere i ordinære mottak. Den følgende fortellingen er representativ for det store flertallet av avviste asylsøkere i vårt utvalg:

Jeg har hørt om ventemottak. Det er mange problemer der. En venn av meg mistet botilbudet i det ordinære mottaket, men ønsket ikke å flytte til et ventemottak. Han reiste derfor til Oslo... Etter kun én uke ble det umulig å fortsette dette livet, og han reiste til ventemottaket. Etter kun 4 dager der opplevde vennen min slagsmål med kniv, og opplevelsen av å se dette gjorde at han fikk psykisk sammenbrudd og ble sendt til sykehuset... Jeg vil heller bli sendt til et norsk fengsel og være der til papirene blir i orden og jeg kan tvangsutsendes, enn å bo på ventemottak i løpet av denne prosessen (mottaksbeboer i ordinært mottak, 36 år).

Flere asylsøkere indikerer at de som har planer om å forlate mottakssystemet og flytte til Osloregionen sjelden gjør det ved å først flytte til et ventemottak. Flyttestrømmen går heller i den andre retningen. Avviste asylsøkere som bor i ordinære mottak flytter først ut av systemet til en privat bolig, eller drar for å søke asyl i et annet land. De som kommer tilbake til Norge, og de som ikke klarer å finne alternative løsninger, flytter senere inn på ventemottak.

5.3.1 Oppfatninger om ventemottak

Det ser ut til at ventemottak betraktes som den siste utveien av de avviste asylsøkerne, uansett hvor de befinner seg. Ventemottak omtales av asylsøkere som "dyrehage", "jungel", "galehus", "fengsel" og lignede. Både de som har vært der og de som aldri har bodd der forbinder det med konflikter, dårlig levestandard, trangboddhet, isolasjon, rusmisbruk og kriminalitet.

Avviste asylsøkere er av den oppfatning at standarden i ordinære mottak er klart bedre enn standarden i ventemottakene. En av de viktigste faktorene som ble trukket frem var at avviste asylsøkere i ventemottak får mat av mottaket og kun lommepenger, mens avviste asylsøkere i ordinære mottak får redusert basisutbetaling og får lov til å lage maten selv. Beboerne i ventemottak mente at det var flere fordeler ved at beboerne i ordinære mottak fikk redusert basisutbetaling og fikk lage mat selv. På denne måten kunne de ta mer ansvar over eget liv, samtidig som det ga en mestringsfølelse. Dermed mente de at de som har beholdt plassen i ordinært mottak var privilegerte i forhold til dem selv.

Avviste asylsøkere i ordinære mottak betrakter seg imidlertid på ingen måte som privilegerte. Dette kan forklares med at de har et annet sammenligningsgrunnlag enn beboere i ventemottak. Situasjonen som beboere i ventemottak opplever blir ansett som skremmende, men også som litt fjern fra deres virkelighet. Avviste asylsøkere i ordinære mottak sammenlignet seg i større grad med de som ikke fikk redusert basisutbetalingene, og den situasjonen de var i før basis ble redusert. I deres tilfelle medførte avslag i 2. instans dermed en merkbar forverring i deres levestandard.

Enkelte av de som har søkt om retur fra ordinære mottak antydte at uverdige forhold i ordinære mottak og redusert basisutbetaling, i tillegg til flere andre faktorer, innvirket på deres avgjørelse om å søke retur. En beboer i ordinært mottak og som venter på retur sa:

Jeg er lei av å vente. Det er bedre å bo i et telt i Irak enn å leve slik. Jeg er redd at de skal tvangsuttransportere meg til Bagdad. Det er farlig for meg å lande i Bagdad. Derfor er det bedre å dra med IOM enn med politiet... Jeg kan ikke bo slik mer. Etter at de har redusert basisutbetalinger har jeg ikke engang nok til å kjøpe meg sigaretter... Jeg vil hjem, og jeg vil hjem så snart som mulig, men nå må jeg vente på det også... Jeg vil ikke stjele, eller jobbe svart, men jeg klarer ikke å leve av det jeg får (irakisk mann, 28 år).

Mens ventemottaksbeboere påstår at redusert standard ikke virker returmotiverende, antyder enkelte i ordinære mottak, som faktisk har bedre standard, at den reduserte standarden i ordinære mottak er en av faktorene som motiverte dem til retur. Hvordan kan vi forklare dette paradokset? Selvmotsigelsen kan forklares med at reduksjon i standard må ses i relative termer. De som bor i ordinære mottak betrakter reduksjon i levestandard som et stort problem, mens de i ventemottak betrakter den reduserte levestandarden som mindre alvorlig ettersom de befinner seg i en håpløs situasjon. Det ser ut til at reduksjon i levestandard ikke har så mye å si isolert sett for personers avgjørelse om å returnere. Som en mottaksansatt i et ordinært mottak sa:

For de beboerne som tenker på standard i mottak er allerede det å leve med redusert basis et tilstrekkelig problem, men for de som er overbevist om at de ikke kan returnere eller de som ikke har gitt opp håpet om at de til slutt vil få bli her, står mye mer på spill. Myndighetene kan pine dem og pine dem, men de vil ikke reise. De problemene de opplever her er store, men vi vet begge at disse folk har vært gjennom mye. Det er naivt å tro at en kan redusere standarden i mottak eller kaste dem fra mottak og så de skal reise hjem. Kanskje noen, men vi ser at for de fleste er det å bo illegalt i Oslo eller i ventemottak et bedre alternativ.

Det ser ut til at for personer som ”var på gli” i forhold til avgjørelsen om å returnere med IOM, kunne reduksjon i standard virke som et liten, men likevel nevneverdig, ekstra pushfaktor. Samtidig oppfattes enhver videre reduksjon i standarden av de som avviser avslaget som et ekstra, men forgjeves forsøk på å tvinge dem ut. Informantene understreker at slike forsøk ikke påvirker dem til å tenke på retur, men heller utløser andre tilpasningsstrategier som de ikke er stolte av, men som de er nødt til å gjøre (inklusive økt involvering i illegalt arbeid, forskjellige former for kriminalitet og lignende).

5.4 Mottakstilværelsen

De to ventemottakene ved Lier og Fagerli er forskjellige fra ordinære mottak på flere måter. Til forskjell fra ordinære mottak er ventemottakene døgnbemannet. Videre er beboere i ordinære mottak henvist til den kommunale helsetjenesten, mens ventemottakene har egen helsetjeneste. Beboere i ventemottak kan gå fritt ut og inn på mottaksområdet, men de er til forskjell fra ordinære mottak omringet med et høyt gjerde og en kan ikke komme seg inn på mottaksområdet uten nøkkelkort, noe alle beboere som bor ved mottaket får utdelt. Nøkkelkortet gir personalet informasjon om beboeren befinner seg på mottaket, og hvor lang tid han eventuelt har vært borte fra mottaket.

Den andre synlige forskjellen er at det ikke er noen familier med barn på ventemottakene. Ventemottak og ordinære mottak er også forskjellige når det gjelder kantinedrift og basisutbetalinger. Til forskjell fra de ordinære mottakene, der beboere med endelig avslag lager mat selv og får redusert basisutbetaling som er ment å dekke deres daglige utgifter til mat og andre nødvendigheter, har Lier og Fagerli egen kantinedrift. Beboerne lager ikke mat selv, men får spise på mottakets kantine mot matkuponger. Beboere på Lier og Fagerli får 100 kroner per uke som er ca. fem ganger mindre enn det enslige med endelig avslag får på ordinære mottak. Videre tilbys det ingen organiserte returprogrammer i ordinære mottak til beboere med avslag. I starten ble det heller ikke tilbudt slike programmer i ventemottak. Våren 2009 fikk imidlertid Lier mottak midler til å starte et eget returprogram for beboere som ønsker å samarbeide om retur. Da vi var på feltarbeid på Fagerli hadde ikke beboere på Fagerli tilbud om et organisert returforberedende program. UDI har imidlertid informert oss om at et pilotprosjekt om dette ble igangsatt i mars 2010. Oppstart på programmene var planlagt til mai for en gruppe, mens en annen avventer nok søkere til å settes i gang.

Som vi kommer til å se, virker alle disse forskjellene inn på avviste asylsøkeres levekår og virkelighetsoppfatning. Kan de også ha direkte eller indirekte innvirkning på retur? Flere undersøkelser av livet på asylmottak konkluderer med at mottaksbeboerne utsettes for flere typer krenkelser og umyndiggjøring, noe som genererer konflikter i relasjonene mellom beboere og mottaksansatte og beboere imellom (Solheim 1990; Lauritsen og Berg 1999; Knudsen 2005; Valenta og Berg 2010). Disse opplevelsene og konfliktene ser ut til å bli sterkt intensivert på ventemottakene, noe som resulterer i forskjellige former for opprørskhet. Opplevelse av endeløs venting, passivitet, trangbodhet, mangel på privatliv og psykiske problemer som vi også kjenner fra undersøkelser av ordinære mottak (Valenta 2001; Brekke 2004; Berg og Sveaass, m.fl. 2005), ser ut til å bli intensivert på

ventemottakene. Det er ikke uvanlig at mottaksbeboere i ordinære mottak prøver å markere at de avviser systemet ved å motsette seg mottakets regler, eller opptre på en måte som av personalet kan oppfattes som mangel på takknemlighet eller til tider truende. Men, opprørskhet i ordinære mottak begrenser seg som regel til passive former som manglende deltakelse i forskjellige obligatoriske aktiviteter, vasking av fellesarealer og lignende (Solheim 1990; Lauritsen og Berg 1999; Valenta 2001). Vi har fått inntrykk av at følelsen av avmakt er større blant beboerne i ventemottakene, og at konfliktene oftere resulterer i vold rettet mot andre beboere, personalet eller mot inventaret, noe som også kom frem under intervjuet med Georg.

Georgs historie

Georg er en av flere beboere som tydelig er preget av oppholdet ved ventemottaket, og som virker frustrert, fortvilet og deprimert og fremsto som psykisk ustabil i møtet med oss. I løpet av intervjuet hadde han en utagerende måte å uttrykke seg på, gjennom å slå seg selv på kroppen og i bordplata, og bruke gestikulering for å understreke hva han mente. Han var opptatt av å få oss til å forstå sin vanskelige situasjon ved mottaket, blant annet viste han bilder på mobiltelefonen av seg selv etter slåsskamp med andre på mottaket, og viste også fram en 20 cm lang kniv i slire som han hadde på innerlomma. På grunn av hans tilstand vurderte vi fortløpende spørsmålene vi stilte for ikke å provosere informanten for mye. Når det er sagt virket Georg glad over at noen ville høre hans fortelling, og at noen tok seg tid til snakke med han.

Georg er 36 år. Han kom til Norge fra Etiopia i 2002, og fikk endelig avslag på asylsøknaden i 2007. I perioden fram til avslag bodde han privat. Han jobbet i fiskeindustrien, men mistet jobben da arbeidstillatelsen ble inndratt ved avslag på asylsøknaden. Uten arbeidstillatelsen ble situasjonen vanskelig. Georg sto uten jobb og penger, så han henvende seg til sosialkontoret, men der fikk han vite at han ikke hadde krav på dagpenger. Situasjonen på ventemottaket beskriver han som vanskelig. Forholdene er vanskelige, folk krangler og håpløsheten som råder blant beboerne gjør dem aggressive, mener han. For sin egen del har situasjonen vært konfliktfylt, han har vært i slåsskamp, en annen beboer ville rive ut øyeeplet hans. Han viser oss bilder på mobilen av ansiktet sitt, at han nesten mistet øyet i slåsskamp, og han føler seg ikke trygg på de andre beboerne. Derfor går han med en kniv på innerlomma. Georg synes at han ikke har kontroll over sitt liv. Det å være i ventemottak dreper en psykisk, og i Norge som er et humanitært land skal det ikke være slik. Georg har mottatt et brev fra politiet hvor de har gitt beskjed om at de skal komme for å hente han. Men Georgs planer for framtiden er at han skal få et vanlig liv (han understreker skal), og at han skal vente for å se hvordan det går. Georg synes det er vanskelig å stilles ovenfor et

valg om å reise tilbake frivillig, for han vil ikke tilbake. Han vet heller ikke om folk fra Etiopia vil returnere i større grad om den økonomiske støtten blir høyere. For sin egen del har IOM ønsket at han skal returnere frivillig, skrive under på papirene, og han føler at de presser han til å gjøre det. Men han har ikke tenkt å skrive under, han har tenkt å la være, bare vente og dersom de tar han vil han se hva som skjer. I løpet av intervjuet gir Georg tydelig uttrykk for misnøye og frustrasjon over norske myndigheter. Han peker på at det å få et avslag har tatt alt for lang tid, for hans del fire år. Livet er kort og av hans liv har UDI tatt fire år.

I likhet med de fleste andre informantene gir Georg klart uttrykk for at han ikke gir opp kampen og at frivillig retur er en uaktuell løsning for han. Hans historie indikerer også at konflikter, der folk blir fysisk skadet eller skader seg selv, ikke er uvanlig på ventemottakene. Dette er også UDIs oppfatning, som beskriver situasjon på ventemottakene på følgende måte:

Beboergruppen består hovedsakelig av enslige menn med ulovlig opphold ved at de har fått endelig avslag på sine asylsøknader og oversittet fastsatt utreisefrist. Tilbudet er også ment for kvinner, men få kvinner blir henvist til ventemottakene... Det er en relativt høy forekomst av personer som er mistenkt for eller har blitt dømt for kriminelle forhold og i tillegg er det mange personer som er psykisk ustabile. Det sosiale miljøet på ventemottakene preges av frustrasjon, vold, trusler, aggressiv adferd og uro. Da det innenfor dagens system finnes begrensede sanksjonsmuligheter for å forebygge eller straffe voldelig utagerende adferd, er det utfordrende å stabilisere miljøet på et akseptabelt nivå (UDI 2009b: 2).

Det beboere oftest nevnte som årsaker til konflikter og vold er den vanskelige situasjonen beboere befinner seg i, beboere med psykiske problemer, rusmisbruk, det at det er bare enslige som bor på mottakene og mangel på aktiviteter. Følgende fortellinger beskriver flere av disse problemene. En irakisk mann sier:

Folk blir gale. Det er vanskelig å stå i kø hele tiden for å få mat. Folk sloss. De knuser Tv-en. De knuser vinduer... I løpet av fem måneder har de ødelagt fem Tver, og mottaket brukte nylig en halv million kroner på å reparere vinduer... Mottaksansatte som jobber her er også slitne... Det er kjedelig her, og maten er ikke god. Det er et problem at mange sloss. Forskjellige kulturer på ventemottaket gjør det vanskelig å bo der. Depresjon gjør at små ting ofte skaper store problemer... Det er ikke noe privatliv ved mottaket. Alle trenger privatliv og at det er et stort problem... Jeg kan ikke velge venner. Mine landsmenn er religiøse, og jeg er ikke det. Du må ikke si til dem at jeg ikke er det... Vi har en

tørketrommel for 100 mennesker og tre vaskemaskiner. Dette blir det mye krancling av, eller så gidder ikke folk å vaske seg og bryr seg ikke om hygienen til slutt (irakisk mann, 30 år).

En mann fra Somalia sier:

Det er kaos her. Mange ganger må jeg sove om dagen fordi det er bråk om natten. Det sover mange på et rom. De sover ikke samtidig. En vil ha på musikk, en annen vil røyke, en tredje vil sove med lyset på. Jeg får ikke spist om dagen fordi jeg må sove da... De som jobber her bryr seg ikke om meg. Jeg er redd for at jeg skal bli gjenglempt her... Det var bra at dere kom... Ikke fordi jeg trodde dere kunne endre noe... Det er bra å snakke med noen som lever utenfor... Jeg hadde gledet meg i en uke. Det var noe som skjedde... Hver dag er lik her... Ventemottak er verre enn et fengsel. Der får en eget rom og bedre mat. Og en får vite når en blir fri... Folk sloss her. De ruser seg for å glemme. En normal person kan ikke leve et slikt liv (somalisk mann, 29 år).

Mottakspersonalet melder også tilbake at de har blitt truet, slått, sparket, fornærmet og utsatt for alvorlige situasjoner.⁶⁵ Det at ansatte føler seg utrygge er noe som igjen fører til at de iverksetter diverse sikkerhetstiltak som bidrar til å skape avstand mellom beboere og ansatte. Disse sikkerhetsforanstaltninger betraktes av flere beboere som krenkende. Samtidig gjør de at den hverdagslige uformelle samhandlingen mellom beboere og mottaksansatte blir vanskeliggjort. Enkelte mottaksansatte og flertallet av beboere vi har snakket med opplever at mottaksansatte er lite til stede, noe som kan være en konsekvens av de sosiale og fysiske hindringene, inklusive det at ansatte unngår å involveres i ubehagelige samhandlinger med beboere.

Flere beboere har imidlertid sagt at de har en god relasjon med ansatte. Det som kjennetegner disse beboerne er at de er ”snille”, ”samarbeidsvillige”, ”vet hva som er rett og galt” og at de ”følger regler.” Disse betegnelsene har blitt brukt både av ansatte og av beboerne selv da de beskrev sin adferd. Enkelte beboere blir også brukt som kontaktpersoner og tolker i hverdagssamhandlinger på ventemottaket, noe som de mener gjør at de etablerer bedre relasjoner med ansatte, sammenlignet med andre beboere.

⁶⁵ Samtidig mener flere at det er blitt færre konflikter i ventemottak i senere tid, noe som forklares med at flere av de mest problematiske beboere ikke lenger er på mottakene.

Annas historie

Begge mottakene har investert mye i forskjellige sikkerhetsutstyr som låsmekanismer og overvåkningskamera. Noe av dette bidrar til å øke avstanden mellom beboere og personalet. På den annen side ser det ut til at enkelte beboere har satt pris på slike tiltak. For eksempel bidrar dette til å øke følelsen av trygghet og standarden til de få kvinnene som befinner seg på ventemottakene. Sju kvinner bodde på ventemottak da vi gjennomførte vår datainnsamling. Mottaksansatte i ventemottakene mente at de hadde et spesielt fokus på kvinner og at de har klart å skjerme dem fra de konflikthfulle situasjonene som til tider preget hverdagen på mottaket. Dette blir til en viss grad bekreftet i Annas historie:

Anna er 62 år. Hun har vært åtte år i Norge. Hun fikk sitt første avslag fra UDI i 2003. Anna sier at hun klaget 7 ganger til UNE. Hun har vært ved en rekke mottak i Osloregionen. Etter avslag på asyløknaden har hun i perioder bodd hos venner eller datteren, men dette har kun vært midlertidige løsninger. Hun har oppholdt seg ved ventemottaket i ett år. Her bor hun i et eget hus utenfor inngjerdingen av mottaket, og i huset bor det andre kvinner i samme situasjon som henne. Hun vet ikke om politiet kan uttransportere henne fra Norge, men hun understreker at hun verken vil eller kan returnere til hjemlandet. Hun vil ikke søke frivillig retur med IOM, men hun vil søke asyl på nytt til UDI. Det å bo på ventemottak er vanskelig. Hun sliter med dårlig helse. Men hun hevder at helsen hennes blir bedre ivaretatt ved ventemottaket enn i ordinært mottak. Hun skryter av de ansatte som hun opplever som vennlige og hjelpsomme, de hjelper henne hele døgnet. Anna sier at hun får mindre penger enn i ordinært mottak. Og maten får de i kantina, tre ganger om dagen og om hun kan spise maten så spiser hun i kantina. Hun ville foretrekke å kunne lage maten selv, hadde hun fått lov til det. Hun vil lære, gå skole og lære seg norsk. Men, hun går ikke på noen kurs siden kurs og aktiviteter er "en del av IOM." Hun vil ikke spørre ansatte om kurs for da må hun delta i returprogrammet og det har hun ikke tenkt å gjøre. Men om det ikke hadde forpliktet til deltakelse i IOM, så ville hun vært med på kurs. "Det å lære er også bra, det å få mulighet til å delta, for livet er bare én gang." Hun snakker også om tiden da hun bodde i ordinære mottak. For sin egen del motiverte det ikke henne til å returnere til hjemlandet da hun mistet retten til å bo i ordinært mottak. Hun kjenner ingen som har returnert med hjelp fra IOM. Vi diskuterer økningen i pengestøtten med henne. For hennes del vil ikke penger bidra til at det blir lettere å returnere. Planen for framtiden er å søke UDI på nytt, og helsen hennes må bli bedre før hun kan søke. Inntil det skjer, må hun bare bli ved mottaket.

Anna ga uttrykk for at hun opplevde at kvinner er skjermet fra de konfliktene som andre informanter har beskrevet, noe som blant annet forklares med at de bodde fysisk

adskilt fra resten av beboerne. Men, selv om Anna opplever hverdagen på mottaket som mindre konfliktfult enn de fleste av våre mannlige informanter, mener hun at det er vanskelig og klientifiserende å bo på ventemottaket. Som det kommer klart frem har heller ikke Anna tenkt å returnere frivillig. Annas historie bekrefter ytterligere vårt inntrykk av at den innholdsløse tilværelsen og den reduserte standarden i ventemottak ikke virker returfremmende. Den reduserte standarden har ikke medvirket til at hun ga opp ”kampen” og ”asylsaken sin”. I løpet av intervjuet nevnte hun flere ganger at hun har tenkt å klage på nytt, selv om hun innledningsvis nevnte at hun allerede hadde klaget og sendt begjæringer om omgjøring av vedtaket flere ganger uten at dette har ført til noen endring i hennes asylsak.

5.4.1 Relasjoner på ordinært mottak og ventemottak

Beboermassen ved ordinære mottak er mye mer heterogen enn på ventemottakene, både når det gjelder beboernes familiesituasjon og juridisk status. Til forskjell fra ventemottak finnes det i ordinære mottak både barnefamilier og personer som ikke er avvist av norske myndigheter. Dette medfører at individene, på godt og vondt, har forskjellige samhandlingsmuligheter og sammenligningsgrunnlag i selvvurderinger på disse to stedene.

Det at det finnes familier på ordinære mottak blir av både mottaksansatte og beboere ansett som et positivt bidrag til det sosiale miljøet på mottaket. Ansatte på mottakene hadde en oppfatning av at familier fungerer konfliktdepende. Som en mottaksansatt antydte, ”når det er familier med barn til stede, innser de enslige at de må skjerpe seg”. Også ifølge enslige beboere bidrar familier positivt på flere måter:

Familier på mottaket vil oppføre seg som familier. De lager middag og er sammen med barna. Hvis det er flere slike rundt deg begynner du å oppføre deg som dem. En familie inviterer meg ofte på middag og det var fint å besøke dem. Jeg har familie i hjemlandet og hadde jeg vært med dem nå ville jeg gjort det samme... Når du er med enslige rundt deg oppfører du deg som enslig. Du fester mer, ser på TV, gjør det du har lyst til. Det blir mer bråk av det. Det blir mer balanse med familier i nærheten (irakisk mann, 28 år).

Som informanten antyder ”balanserer” familiene det sosiale miljøet på mottaket ved at deres verden og livsstil blir kontrastert mot de ensliges. Samtidig blir de betraktet som en ressurs ved at enslige beboere kan komme på besøk til dem, og oppleve en familiesituasjon. Enkelte enslige beboere antyder at det å komme på besøk hos familier innebærer at en får litt ro og fred i deres leilighet, noe som oppleves som en

oase og et snev av normalt liv for en enslig beboer som bor med flere enslige menn i ett rom. Enslige beboere mente også at det å ha familier med barn i mottaket ”tvinger” mottakene til å ha litt bedre standard og flere aktiviteter enn de ville hatt hadde det bare vært enslige menn i mottaket. Med bakgrunn i disse prosessene har flere beboere i ventemottakene ment at ventemottaket ville blitt et bedre sted hvis familiene også var der.

I tillegg til den familiestatusrelaterte dimensjonen er relasjonene mellom beboere i ordinære mottak også påvirket av beboernes juridiske status. Beboere i ordinære mottak og ventemottak bor i ”påtvunget felleskap” (Valenta 2001), noe som kommer som resultat av trangboddhet. Det at fellesskapet er påtvunget, noe som kan medføre forsøk på å skille seg ut og fremstå som ett individ (Lauritsen og Berg 1999; Valenta 2001), utelukker ikke at sterke bånd kan skapes mellom beboere i ordinære mottak. I likhet med flere andre undersøkelser (Lauritsen og Berg 1999; Valenta 2001) indikerer våre funn at slike relasjoner blir satt på prøve når enkelte beboere får avslag mens andre får opphold. Enkelte av de avviste asylsøkerne på ventemottakene antydte at den eneste fordelen ved å bo på ventemottak muligens var at de ikke måtte bo sammen med beboere som fikk opphold. Enkelte opplevde at beboere med opphold så ned på dem. Det ble antydte at det å få avslag utløser en følelse av skam. For enkelte var det av den grunn vanskelig å si til andre beboere at de har fått avslag. Derfor har enkelte holdt det skjult for andre i flere uker etter at de hadde fått avslag. På den ene siden følte enkelte at de ble oppfattet som tapere, noe de også selv mente at de var, men de ville ikke at andre skal se ned på dem, spesielt ikke de som de mente ikke hadde noe større grunn enn dem til å få opphold i Norge. På den annen side har ingen av våre informanter vært av den oppfatning at disse prosessene hadde bidratt til å øke konfliktnivået på mottaket.

5.4.2 Ugunstig kontekst for returarbeid

Trangboddhet, passivitet, livet ”i limbo” og andre prosesser som vi allerede har nevnt svekker langtidsventende beboeres evner, uansett om de bor i ordinært mottak eller ventemottak (Lauritsen og Berg 1999; Brekke 2004; Berg og Sveaass m.fl. 2005). Som sagt ser det imidlertid ut til at de fleste negative prosessene vi kjenner fra ordinære mottak blir forsterket i ventemottak. Hva er det, rent konkret, som bidrar til å forsterke disse prosessene? Som antydte over er det mangel på ”empowerment”-relaterte programmer, kantinedrift og forhold knyttet til sammensettingen av beboermassen som ser ut til å virke returhemmende. Som allerede nevnt har det store flertallet av de avviste asylsøkere i ventemottakene ingen organiserte programmer å delta i. Maten får de servert, noe som også forsterker klientifiseringstendensene. I tillegg domineres

ventemottakene av enslige menn, noe som bidrar til å øke konfliktgraden. Blant beboerne finner vi personer som har endt opp i kriminalitet, narkotikamisbruk og alkoholmisbruk, samt personer med psykiske problemer. Beboere vi snakket med var veldig opptatte av å formidle dette:

Det er to afrikanere her som er blitt helt syke. De ser syner. De snakker med seg selv. En annen spiser og går på treningsrommet hver dag. Dette har han gjort hver dag i syv måneder. Han spiser og så går han på treningsrommet. Der sitter han bare. En annen snakker også med seg selv (irakisk mann, 36 år).

En annen beboer sier:

Problemet er at de bruker hasj. Det kommer folk hit for å selge hasj. Det er yngre personer som gjør det. De har ikke andre alternativer. De som bruker disse stoffene gjør det fordi de heller ikke har noen fremtid... Utenfor har man litt penger. Man kan ringe til noen andre og treffe mennesker. Ungdommen kan dra på en fest, og få en kjæreste. Det kan man ikke her. Dette plager ungdommer... Dette er ikke så viktig for meg, men for ungdommen er dette et stort problem. De blir urolige. Det er knust mange vinduer her. En måtte også bytte parabolen og har sikkert byttet femten vaskemaskiner (irakisk mann, 52 år).

En mann fra Etiopia sier:

Mange blir gale her. De provoserer uten at det er skjedd noe. De har vært her for lenge... Jeg er redd for å bli slik... Jeg har observert de som er her mer enn ett år. De blir ubrukelige... Dette gjelder også når de kommer tilbake til sitt eget land. Noen begynner å bruke rusmidler og alkohol for å glemme. Det er mange problemer her... Se dette vinduet, det ble igjen knust... Det er ingenting å gjøre her. Til og med om Norge gir dem papirer er disse personene ubrukelige. De er ødelagte. Derfor bør Norge forkorte tiden mennesker er på disse stedene... Når folk ikke vet hvor lenge de skal være her blir de gale. Dette er farlig. Også for andre mennesker. Å holde folk her er farlig og ikke bra. Oppholdet her må være kort. Det er bedre å tvangsreturnere dem. Dette stedet er ikke bra for noen (etiopisk mann, 41 år).

Som allerede nevnt er det vanskelig å drive returarbeid med personer som ennå ikke har gitt opp håpet om at de skal få opphold i Norge. Det mottaksansatte imidlertid kan gjøre er å informere de om valgalternativer, samt prøve å hjelpe de å innse at retur kanskje er et bedre alternativ enn å oppholde seg i Norge. En kan også prøve å forhindre at mottaksbeboere blir så umyndiggjorte og svekket under

mottakssoppholdet at de ikke makter å ta vanskelige valg, blant annet det å gjøre noe så krevende som å begynne en reintegreringsprosess i hjemlandet. Mottaksledere ved begge ventemottakene hadde en oppfatning om at de uformelle samtalene med beboere om retur kanskje er det viktigste verktøyet i returarbeidet. Miljøarbeidere, som har mest kontakt med mottaksbeboere ved begge ventemottakene, mente imidlertid at grunnet eksisterende forhold, inklusive konflikter ved mottaket, har de begrenset kontakt med beboere og liten sjanse til å snakke med dem om retur. Flere av miljøarbeiderne ga uttrykk for at de i den eksisterende situasjonen ofte er mer opptatt av å bidra, i den grad det lar seg gjøre, til at beboernes grunnleggende menneskerettigheter blir respektert. De mente at innenfor de eksisterende rammer er det veldig vanskelig å jobbe med hvilken som helst form for ”empowerment”, også den som er rettet mot returarbeid. Dette skaper et dårlig utgangspunkt for miljøarbeid og returarbeid. For det andre bidrar det til å passivisere beboere, slik at de blir lite villige til å ta noen radikale valg i sitt liv. I stedet fortsetter de å vente.

Det at enslige menn dominerer beboermassen i ventemottakene er et resultat av tidligere politiske forhandlinger og avgjørelser om at familier med barn skal unntas ventemottaksordningen (Brekke og Søholt 2005). Det at en kun har et minimum av organiserte kvalifiserings- og aktivitetstilbud, samt bruker kantinedrift og sterkt reduserte økonomiske utbetalinger, er også en føring ovenfra – blant annet basert på tanken om at reduksjon i standard vil virke returfremmende.⁶⁶ Men, denne strategien ser ut til å virke dårlig, noe som også ble bekreftet av tallmaterialet vi presenterte i forrige kapittel. Tvert imot mener de fleste informantene at denne strategien virker mot sin hensikt. Den bidrar til at beboere ”gror fast ved mottaket”. Oppfatningen deles av det store flertallet av våre informanter, ikke bare asylsøkere, men også personer som jobber innenfor feltet. Denne erkjennelsen danner grunnlag for kritikk av dagens ordning og resulterer i forskjellige forslag til endring av ordningen. Forslagene vil presenteres og diskuteres i det neste kapitlet. Før vi gjør dette vil vi se nærmere på to andre kategorier avviste asylsøkere som representerer to ytterpunkter langs samarbeidskalaen. Først analyserer vi perspektivene til avviste asylsøkere som bor utenfor mottakssystemet og som benekter å ha enhver tilknytning til ventemottaksordningen. Deretter fokuserer vi på de som har søkt om retur med IOM, og som venter på å returnere.

⁶⁶ Som allerede nevnt fikk ventemottak midler til å starte kvalifiseringskurs til beboere som samarbeider om retur, men dette tilbudet begrenses til noen få timer fagopplæring og inkluderer et fåtall beboere.

5.5 Avviste asylsøkere som bor utenfor mottakssystemet

Det estimeres at det er mellom ti og femten tusen avviste asylsøkere som bor utenfor mottakssystemet i Norge (Zhang 2008). En måte å inndele avviste asylsøkere som bor utenfor mottakssystemet på er å skille mellom de som er lett uttransporterbare og de som ikke er det. Disse to kategoriene avviste asylsøkere befinner seg utenfor mottakssystemet av ulike grunner. I begynnelsen av denne undersøkelsen antok vi at de med endelig avslag som bodde utenfor mottakssystemet som regel var personer som var lett uttransporterbare og som flyttet ut av mottak for å unngå uttransporteringen. Etter hvert ble det klart at det er mange personer som ikke risikerer tvangsuttransportering, men som likevel ikke ønsker å flytte til et ventemottak. Samtidig er det en del personer, både lette og vanskelige uttransporterbare, som bor i perioder på ventemottak og/eller i perioder utenfor systemet.

Thomas' historie

Det er flere faktorer som blir diskutert i undersøkelser som fokuserer på avviste asylsøkere og andre kategorier innvandrere som oppholder seg ulovlig i landet. Et av temaene som blir mye omtalt er hvordan disse personene overlever i landet, hvor de bor, hvem deres hjelpere er og hva slags hjelp som gis til avviste asylsøkere (Brekke og Søholt 2005; Brunovskis og Bjerkan 2008). For vår undersøkelse er det i tillegg relevant å se på hva slags planer personene har for fremtiden. Flere av disse dimensjoner berøres og belyses i følgende historie:

Thomas er kurder fra Iran. Han er 30 år, og har vært i Norge i fire år. Det er ca. ett år siden han fikk endelig avslag. Thomas har stort sett bodd utenfor mottakssystemet, kun de to første ukene bodde han i mottak. Etter avslaget har han ikke vurdert å bo i ventemottak. Inntil avslaget kom bodde han sammen med venner i Oslo, de leide leilighet sammen. Da avslaget kom mistet han arbeidstillatelsen og følgelig også jobben han hadde. Etter avslaget har han bodd midlertidig på forskjellige plasser, hos forskjellige venner, gjerne 1-2 måneder på hver plass. Grunnen til at han ikke vil bo i ventemottak er at han har vært der for å besøke kamerater. Han sier at slik han ser det fungerer ventemottak som et fengsel. Han mener at det å bo i ventemottak høres ut som en uendelig dom i fengsel. Thomas mener at ventemottakene burde være mer som ordinære mottak. Forholdene i ventemottakene er dårlige, og de som bor der er i dårlig form. Thomas har ingen stabil jobb for tiden. Kun småjobber her og der. Forrige måned tjente han ca. 5000 kroner. Da utførte han renholdsarbeid, vaskejobber etc. og kunne tjene 10 kroner i timen. Han skaffer seg jobber innenfor rengjøring, transport og bæring/flytting og lignende. Arbeidsgiverne er for det meste

utlendinger. De første månedene jobbet han for en person som svømmelærer. I den siste tiden har han jobbet 6 dager i uka, og de pengene han tjener er kun nok til at han skal klare seg. Thomas vet ikke hvor lenge han klarer å fortsette å leve slik han gjør i dag. Thomas sier: ”Det eneste jeg vet er at jeg lever – hvor lang tid det varer vet jeg ikke. Jeg har ingen vei tilbake til Iran – i det siste har det vært klart at de voldtar i fengslene der, folk mister æren og dør. Det er bedre å ta livet sitt her. Det at jeg ikke har klart å overbevise myndighetene om at jeg har et problem i mitt hjemland, betyr ikke at jeg ikke har problemer!” Om myndighetenes returprogram mener han det er et godt tilbud til noen, for eksempel de som har flyktet fra fattige land. Men, penger kan ikke hjelpe han med retur, det er ikke penger som er problemet. Han vil være i fred – ikke være truet på livet – og dersom noen kan garantere han sikkerhet i hjemlandet, da vil han returnere. Han vurderer ikke å benytte seg av IOMs tilbud, han har ikke valget å returnere – frivilligheten er ikke der. Han kjenner ingen som har tenkt å reise eller som har reist til hjemlandet. Thomas’ planer for framtida er å kunne jobbe i Norge og å hjelpe sitt folk i hjemlandet (fra Norge). Hvordan hans situasjon er om noen år vet han ikke, det kommer til å bli vanskelig i Norge, og vanskeligere enn han har hatt det fram til nå. Krigen her er psykisk, sier han.

Inspirert av Engbersen, van San og Leerkes (2006) som forsket på inkorporering av illegale innvandrere i Nederland, skiller Brunovskis og Bjerkan (2008) mellom tre former for relasjoner som illegale innvandrere i Norge støtter seg på. Den første formen er “communal sharing” som baseres på nærrelasjoner og uformell støtte gitt av venner og slektninger ut fra uformelle forpliktelser. Den andre formen er “bounded solidarity”, som er en form for begrenset uformell støtte gitt av forskjellige typer hjelpere som innvandreren møter i hverdagen ut fra hjelpernes altruisme. Den tredje typen er ”market relations” som baseres på arbeidsgiver/arbeidstakerforhold på det illegale arbeidsmarkedet, og som baseres på arbeidstakerens ønske om å ansette billig arbeidskraft (Engbersen m.fl. 2006: 219; Brunovskis og Bjerkan 2008: 38).

Brekke og Søholt (2005) antyder at den uformelle sosiale støtten, inklusive hjelp av venner og slektninger, er blant de viktigste faktorene som avviste asylsøkere baserer sitt liv på. Brunovskis og Bjerkan (2008) argumenterer på sin side for at inntekten som de avviste asylsøkere har fått på det illegale arbeidsmarkedet baseres på bytterelasjoner mellom arbeidstaker og arbeidsgiver (Brunovskis og Bjerkan 2008). Med andre ord mener de at formelle markedsrelaterte bytterelasjoner er en viktigere kilde til overlevelse enn sosialstøtte som baseres på nærrelasjoner. Vårt materiale tilsier at disse to fortolkningene ikke er gjensidig utelukkende. Historien til Thomas og flere andre informanter indikerer at asylsøkere som bor utenfor systemet kombinerer forskjellige kilder til overlevelse. Deres historier indikerer at en ikke bør ha et statisk syn på individenes overlevelsesstrategier, men at de veksler mellom forskjellige

former for støtte og forskjellige hjelpere. Slik vi ser det må vi ikke begrense fokuset på informantens nåværende situasjon når en danner seg et bilde av hva slags typer hjelp som dominerer, men se på informantens overlevelsestrategier over en lengre tidsperiode. Siden vi ikke hadde anledning til å følge våre informanter over en lengre tidsperiode, ba vi dem om å fortelle hvordan de har klart seg siden de forlot det ordinære mottaket. Thomas sin historie, og flere andre fortellinger, indikerer at i noen faser har de vært mer avhengig av nærrelasjoner og begrenset støtte til forskjellige typer hjelpere, mens i andre faser er de mer avhengig av illegale jobber som baseres på markedsbytterelasjoner. Historiene indikerer også at selve dikotomien ”de som bor innenfor mottakssystemet” kontra ”de som bor utenfor systemet” ikke er en statisk kategori. En iransk mann forteller:

Nå har jeg ikke jobb. Jeg dro for å jobbe på en restaurant noen måneder. Jeg jobbet 490 timer og fikk betalt 8000 kr. Jeg brukte 3500 av dem for å leie en hybel. Resten gikk til klær og mat ... En kompis som har bodd i Norge i 7 år hjelper meg litt. Jeg kan bo der i 10 dager. En annen som bor utenfor Oslo kan hjelpe meg i 15 dager. Så kan jeg bo 8 dager hos en som bor et annet sted. Men da må jeg få tak i penger så jeg kan dra dit. Jeg har også sovet ute, så bodde jeg litt hos venner igjen. Så bodde jeg litt hos en venn her i Oslo. Jeg hadde ikke penger så jeg gikk til en venn igjen. Jeg bodde i Sverige en periode... Jeg visste at jeg ville bli sendt tilbake, men jeg kunne bo der i ett mottak i 3 måneder. Politiet sendte meg tilbake til Norge, så jeg ble henvist til ventemottaket. Jeg bodde der i en periode, men jeg likte meg ikke der, så jeg gikk ut... Jeg bor hos en venn nå, men jeg kan ikke bo der så lenge. Kanskje 10 dager... Jeg kan jobbe svart mange steder. Jeg liker ikke de jobbene. Det er ikke jobb... En kan også ta med vodka fra Sverige eller stjele. Jeg liker å jobbe. Jeg liker å betale skatt. Det er bra. Jeg vil ikke bli tatt av politiet. Hvordan skal jeg da få opphold? ... Jeg ber bare til Gud om at han må hjelpe meg. Jeg ber til Gud om arbeidstillatelse (iransk mann, 25 år).

Historien indikerer forskjellige strategier avviste asylsøkere bruker, og som inkluderer forskjellige typer relasjoner og inntektskilder. I likhet med Thomas har denne informanten i perioder bodd hos venner og slektninger, men han følte etter hvert at han ble en belastning for dem, så han flyttet ut. I likhet med informanten over antydte flere at de dro til et annet land for å søke asyl selv om de hadde hørt at de ville bli sendt tilbake til Norge på grunn av Dublinreglene. De gjorde det likevel for å se om det var muligheter der, men også for å avlaste sitt nettverk i Norge for en periode. I sum indikerer vårt datamateriale at ”communal sharing”, ”bounded solidarity” og ”market relations” (Engbersen m.fl. 2006) brukes samtidig og vekselvis. Jobbene avviste asylsøkere har er ustabile, hvor en jobber i noen måneder, så blir en uten inntektskilder

i uker eller måneder. I perioder uten inntekt overlever en på det en har spart opp av penger og på støtten en får fra uformelle nettverk, som blir brukt som et sikkerhetsnett og kompensasjon for manglende støtte fra det offentlige.

5.5.1 Avviste asylsøkere og ambivalenser i relasjoner utenfor mottaket

Nettverksforskere skiller ofte mellom svake og sterke/nære bånd og personlige og kontekstuelle sosiale nettverk når de analyserer mellommenneskelige relasjoner. Basert på tidligere forskning om sosiale nettverk (Bø 1993; Granovetter 1995; Valenta 2009b), og studier av avviste asylsøkere som bor utenfor mottakssystemet (Brekke og Søholt 2005; Brunovskis og Bjerkan 2008) hadde vi en antakelse om at begge former for relasjoner er viktige for avviste asylsøkere, men at svake bånd kanskje er mer relevante i jobbsøkningsprosessen, mens boligproblematikken ble løst med utgangspunkt i nære relasjoner. Som vi kommer til å se er det til tider vanskelig å lage klare skiller mellom forskjellige relasjoner og hva slags former for støtte de genererer. I enkelte tilfeller kan nære relasjoner bare gi begrenset støtte, mens relasjoner mellom arbeidstaker og arbeidsgiver på det illegale arbeidsmarkedet kan innholde elementer av markedsrelasjoner og relasjoner basert på "bounded solidarity" (Engbersen m.fl. 2006). Det viste seg å være riktig at flere bodde hos slektninger og venner i perioder, men at de ikke kunne støtte seg på slike løsninger over lengre tid. Dermed har de også leid leiligheter på egen hånd eller sammen med andre.

Granovetter (1995) antyder at svake bånd er mye viktigere enn sterke bånd når en er på utkikk etter arbeid. Det ser også ut til at de svake båndene de avviste asylsøkere har i form av bekjentskaper med landsmenn og mellommenn er en forutsetning for å finne seg en illegal jobb. Samtidig kan ikke disse båndene være for svake, men må baseres på en viss grad av fortrolighet siden avviste asylsøkere opererer på det illegale arbeidsmarkedet og av og til innenfor kriminell virksomhet. Fortroligheten mellom den som er på leting etter illegal jobb, mellommenn og arbeidsgiveren i denne sammenhengen utelukker imidlertid ikke konflikter og ambivalenser i disse relasjonene. Flere av våre informanter har antydnet at de på en eller annen måte føler seg utnyttet av personene som ansetter dem, eller som gir dem husly. Som en informant sa:

Da jeg hadde arbeidstillatelse og jobbet legalt tjente jeg mye mer... De som ansetter oss nå vet at vi ikke har noe alternativ, de utnytter oss... Samtidig er jeg glad for at jeg har denne jobben. Det kunne vært enda verre. Det forekommer at de ikke betaler det de har lovt, eller at de gir deg sparken hvis du klager. Hvis du

klager sier de at de lett vil finne noen som vil ta over min jobb. De kan gi deg sparken, si gå ut, uten at de gir deg en grunn (iransk mann, 32 år).

Flere undersøkelser viser til en økning i sosial dumping og illegalt arbeid, noe som forbindes med den økte arbeidsinnvandringen og den økonomiske krisen (Dølvik og Friberg 2008; Valenta, Thorshaug og Berg 2009). Funn fra disse undersøkelsene viser til tilfeller av grov utnytting av arbeidsinnvandrere. Våre data indikerer at avviste asylsøkere som bor utenfor mottaket kan havne i en enda vanskeligere situasjon enn det vi finner blant arbeidsinnvandrere (Valenta 2009d; Valenta og Strabac 2010). Enkelte av informantene hevdet for eksempel at de i lengre perioder ikke fikk noe betaling for arbeidsinnsatsen, men jobbet utelukkende for å få lov til å bo i en leilighet som arbeidsgiveren skaffet dem. Disse informantenes historier antyder imidlertid også ambivalensen som er innebygd i slike relasjoner, og hvor sammensatte disse relasjonene er. Da informantene snakket om deres arbeidsgivere og andre typer ”hjelpere”, vekslet de mellom å uttrykke bitterhet og takknemlighet. Det at de jobbet lange arbeidsdager for mat og husly, ble ikke bare betraktet som en form for utnyttelse, men også som hjelp. Som en informant sa:

Han sa til meg at det er det han kan tilby, og beklaget at han ikke kan gi meg noe mer. Han sa selv at hjelpen han gir meg er noe som jeg ikke bør betrakte som en varig løsning, men kun en midlertidig hjelp før jeg finner meg noe bedre... Det tok tid før jeg fant noe bedre. Jeg følte at jeg måtte jobbe for han for å vise takknemligheten for den hjelpen han ga meg. I en periode kombinerte jeg denne jobben men en annen jobb hvor jeg fikk penger... Av den ene fikk jeg mat og husly, og penger av den andre (iransk mann, 32 år).

Uansett om det er snakk om støtte gjennom ”communal sharing”, ”bounded solidarity” eller ”market relations”, baseres relasjoner mellom avviste asylsøkere og deres hjelpere på en ujevn bytterelasjon der asylsøkeren er den som mottar støtte, mens det er lite en selv kan bidra med for å balansere bytteforholdet i relasjonen. Samtidig vet de avviste asylsøkerne at en må bidra med noe, eller avlaste relasjonen for at en ikke skal oppfattes som en altfor stor byrde. Historiene illustrerer ulike gråsoner, ambivalenser og spenninger som oppstår i både nære og svake relasjoner når den ene parten er i en situasjon der en må takke ja til alle typer hjelp som dukker opp. Enkelte antydte at disse gråsonene mellom ”communal sharing”, ”bounded solidarity” og ”market relations” (Engbersen m.fl. 2006) ikke bare oppstår i arbeidstaker/arbeidsgiverrelasjoner, men også i vennskaps- og kjærestere relasjoner.

5.5.2 Personlige og kontekstuelle nettverk

Den andre dimensjonen vi nevnte over, nemlig den mellom kontekstuelle og personlige sosiale nettverk, er også viktig å ta med i analysen siden begge legger føringer på asylsøkernes handlinger. For eksempel kan de individuelle, personlige nettverkene brukes av asylsøkeren for å flytte fra et mottak i Nord-Norge til Oslo. En kommer på besøk og bor i en overgangsperiode hos slektninger, venner og bekjente. Men årsaken til at en flytter til Oslo er ikke bare ønsket om å bo i nærheten av disse personene og støtten en får fra det personlige sosiale nettverket. Det personlige nettverket brukes også for å nærme seg det en antar er gunstigere kontekstuelle nettverksforhold.

Etter at en har flyttet til Oslo legger de kontekstuelle egenskapene ved nettverkene føringer for individets muligheter til å klare seg/overleve utenfor mottakssystemet. Her er det to forhold som er verdt å nevne. Den ene er størrelsen på det illegale arbeidsmarkedet i store byer, og den andre er at de sosiale nettverkene på store steder er mer uoversiktige, noe som gir bedre mulighet for illegal virksomhet.

Ifølge flere forskere har illegalt arbeid blitt mer vanlig i Norge (Dølvik og Friberg 2008; Valenta m.fl. 2009; Valenta 2009d). Samtidig opplever informantene at mulighetene for å finne illegalt arbeid er større i store byer enn på små steder. Flere av våre informanter antydte at de har flyttet til Oslo eller har planer om å gjøre det nettopp fordi de mente det var vanskelig å finne seg illegalt arbeid der de bodde. Det ser ut til at det særlig er tilgangen til de etniske nettverkene som er viktig for de som jobber illegalt.

Når det gjelder de etniske nettverkene ble størrelse og styrke ved nettverkene aktualisert av flere av informantene. Portes og Rumbaut (2006) foreslår at en viktig faktor som påvirker innvandrernes tilpasninger i det nye samfunnet er de mulighetene som etniske nettverk tilbyr innvandreren. Det å høre til en etnisk gruppe, eller å få tilknytting til etniske miljøer som har etablert mange små foretak i Norge, gjør det lettere å finne illegalt arbeid og overleve utenfor mottakssystemet. Det er ikke slik at alle har personlige nettverk som kan virke som broer til slike miljøer. Flere av våre informanter hevdet at de hadde mange nære venner som bodde utenfor mottaket og som hadde fått opphold i Norge, men at disse ikke kunne hjelpe de med å finne illegalt arbeid. Som en informant fra Somalia sa:

Jeg har mange somaliske venner i Oslo, men de kan ikke hjelpe meg. Vi er ikke som en del asylsøkere fra Midtøsten hvis landsmenn har butikker og restauranter som kan gi dem jobb. Jeg får av og til tilbud om å flytte møbler og lignende, men

det skjer sjelden og jeg kan ikke overleve på slike oppdrag. For oss er det vanskeligere å få svart jobb innenfor våre somaliske nettverk. Jeg må derfor bo på ventemottaket (somalisk mann, 33 år).

En informant fra Etiopia forteller:

Enkelte samler flasker for å overleve... Du kan ikke prate med de menneskene som bor på ventemottaket. De blir nervøse når man snakker med dem. De forandres av å bo i mottak. De er ødelagte og deprimerte... Det er lettere å bo utenfor... Da kan man treffe venner og prate med dem. Dette gjør det lettere... Jeg bor med venner. Andre bor med venner eller kjæreste. Men det er vanskelig å finne jobb (etiopisk mann, 40 år).

Det at forskjellige etniske grupper har forskjellige nettverk som legger føringer på innvandrernes mestringsstrategier er også påvist i andre undersøkelser (Valenta 2009c; Engebrigtsen og Fuglerud 2009). Informantene antyder at det ikke er nok at den avviste asylsøkeren har venner i nærheten som er villig til å hjelpe, og at en bor i en kontekst der det finnes muligheter for å få illegalt arbeid. Det er i tillegg viktig at en har tilknytting til etniske nettverk som kan tilby slike jobber (som regel nevnte informantene mindre oppdrag knyttet til oppussing, flytting, og forskjellige stillinger i innvandrerdrevne restauranter og butikker). Noen av disse inntektskildene kombineres også med opphold i ventemottak. Vi møtte personer som hadde illegal jobb, og som vekslet mellom å bo hos venner med lengre og kortere opphold på ventemottaket. Flere av informantene har også nevnt at de kjenner til avviste asylsøkere som har sin inntektskilde fra småkriminell virksomhet. En irakisk mann forteller:

Det er lett å finne penger i Oslo om man vil... Det er mange nordmenn som drikker. Om jeg vil kan jeg ta penger fra dem som drikker. Mange gjør det. Men jeg vil ikke det. Av og til tar politiet dem. Noen ganger sendes de ut eller på Trandum. Andre ganger settes de her. De som bor utenfor kan overleve på tre måter. Mange på ventemottaket gjør også dette. De kan selge hasj. De kan stjele. For eksempel mobiltelefoner på diskotek. Ellers så kan de jobbe svart... Det er også noen som samler flasker. De selger ting. Det er bra å gjøre det. Det er ikke ulovlig... Jeg vil ikke gjøre det fordi det er nedverdiggende (irakisk mann, 34 år).

Denne informanten hevder at han kjenner flere avviste asylsøkere som overlever på lommetyverier, og på smugling og salg av sigaretter, alkohol og narkotika. Dette kom også fram under intervjuer med flere andre avviste asylsøkere. Det at enkelte avviste asylsøkere ender opp i kriminalitet antydes også i andre undersøkelser. Sandberg og Pedersen (2006) har forsket på innvandrerungdom som selger hasj langs Akerselva i

Oslo. I løpet av feltarbeidet møtte forskerne flere avviste asylsøkere, som de beskrev som den mest marginaliserte og mest fortvilte delen av dette miljøet hvor hverdagen preges av vold, ran og rusmisbruk (Sandberg og Pedersen 2006).

5.5.3 De uttransporterbare og ikke uttransporterbare som bor utenfor systemet

Vi kan skille mellom uttransporterbare og de ikke uttransporterbare avviste asylsøkere som bor utenfor ventemottak (Kjærre, 2010). Tilværelsen til de uttransporterbare og ikke uttransporterbare som bor utenfor systemet har flere fellestrekk. Begge kategoriene lever på kanten av det norske samfunnet, og livnærer seg på uformell sosial støtte og illegalt arbeid, samt opplever i det daglige livet at de er ekskludert fra det offentlige støtteapparatet. Livet til disse to kategorier avviste asylsøkere fortøner seg imidlertid annerledes på enkelte områder.

Michaels historie

Ett av hovedfunnene vi har fra dette prosjektet er at avviste asylsøkere er villige til å gå veldig langt i sin kamp for å bli i Norge. Hvor langt de avviste asylsøkerne er villige til å gå kommer kanskje klartest til uttrykk når en ser på de som frykter uttransportering og som bor utenfor systemet. Denne kategorien avviste asylsøkere har veldig få kort de kan spille på i sin dragkamp med norske myndigheter. De er utenfor systemet, noe enkelte av våre informanter har vært i 5-6 år, uten at de har fått noen hjelp fra det offentlige. I tillegg må de holde seg skjult fra politiet grunnet faren for tvangsuttransportering. Samtidig har de klar aversjon mot ventemottakstilværelsen, slik det illustreres i Michaels historie:

Michael er 48 år, og er fra Eritrea. Han kom til Norge i 2001. Michael fikk endelig avslag på asylsøknaden i 2008. Han bodde i flere ordinære mottak før han ble henvist til Lier ventemottak. Han møtte opp der, men dro umiddelbart samme dag. Han følte det ville være som å bo i fengsel om han ble ved ventemottaket, og har heller valgt å bo på gata i Oslo. Han føler at om han bosetter seg i ventemottak, så gir han hånda til norske myndigheter slik at de kan transportere han ut av landet. Han bor derfor heller utenfor et mottak, "på gata". Han vil ikke utdype hva han mener med dette, men svarer "overalt, ikke noe bestemt sted". Dette er en situasjon han begynner å bli sliten og trøtt av. Etter Michaels mening vil ikke ventemottakene kunne gjøres så bra at han ville kunne bo der. Han sier at han aldri kan bo der grunnet følelsen av at han da går med på at de skal uttransportere han. For å unngå å bli tatt av politiet passer han på å

ikke komme opp i situasjoner hvor han kommer i kontakt med politiet. Michael vet ikke hvor lenge han klarer å fortsette å leve slik han gjør nå. Han sier: "å bo på gata er slitsomt". Hans håp er hans "klage" til UNE, og han venter på ny begrunnelse fra UNE på hvorfor han ikke har fått opphold i Norge. Når han får denne begrunnelsen vil han se på asylsøknaden sin for å se hva som kan gjøres med den. Han har vært i Norge i nesten ti år og ventet på avgjørelsen. Penger har han lite av, men unnviker å utdype hva han lever av. Han har derfor ikke mulighet til å spare for å reise til et annet land. Men det å reise er heller ikke aktuelt, han blir her foreløpig. På spørsmål om hva han synes om myndighetenes returassistanse ler han og sier oppgitt "hva kan man si?". Han kjenner til IOMs returprogram og pengestøtten man kan få ved frivillig retur, men vil ikke ha noe med det å gjøre. Han har heller ikke kjennskap til at noen har benyttet seg av den og reist hjem frivillig. Han har vanskelig for å se for seg hvilken hjelp som måtte vært gitt for at han skulle returnert til Eritrea.

De som risikerer tvangsuttransportering lever i konstant frykt, noe som gjør at de hele tiden må vurdere sine handlinger ut fra denne faren. Enkelte har nevnt at de inndeler byen i trygge og utrygge steder, avhengig av risiko for at de vil bli stoppet av politiet. Engstelsen for uttransportering begrenser dem også på en helt annen måte i forhold til bruken av forskjellige typer hjelpere enn det er tilfelle blant de som opplever at de ikke risikerer uttransportering. Til og med i tilfeller der de har behov for akutt medisinsk hjelp våger enkelte ikke å oppsøke legevakta, eller det helsetilbudet de kunne fått av Kirkens Bymisjon. De må også vurdere faren for uttransportering når de prøver å takke ja til forskjellige typer illegalt arbeid. Til forskjell fra disse avviste asylsøkerne kan de som ikke opplever at de risikerer uttransportering bevege seg fritt i byen, og er i mye mindre grad redd for å bli stoppet av politiet. Flere har sagt at de ble stoppet av politiet flere ganger på gata og i andre sammenhenger, men at de sluttet å bry seg om det. Som en informant sa:

Jeg snakket med politiet. Jeg er ikke redd. De kan ikke uttransportere meg. Jeg reiste en gang uten billett og var blitt stoppet av kontrollørene. De hadde kontaktet politiet... De spurte dem hva de skal gjøre. De hadde sagt de ikke visste... Nei, jeg kan ikke bli sendt tilbake. De klarer ikke. Men jeg er allikevel utenfor systemet (iransk mann, 25 år).

En annen informant forteller:

Jeg jobber på nattetid, så jeg blir oppfattet som mistenkelig av politiet, enten når jeg er på jobb eller når jeg er på vei fra jobben. De stopper meg og lar meg gå, de vet at jeg jobber svart, men de kan ikke gjøre meg noe. De har prøvd å

returnere meg tidligere, og det gikk ikke, så de vet at de ikke kan uttransportere meg (mann fra tidligere Jugoslavia, 39 år).

De som ikke risikerer uttransportering vet også at de kan benytte seg av ventemottaksordningen som et siste alternativ, noe enkelte av våre informanter har gjort i perioder, inklusive begge informantene over, før de fant et annet sted å bo utenfor mottakssystemet. Dette er et mye mindre aktuelt alternativ for de som risikerer tvangsuttransportering. Flere av informantene påpekte at hovedgrunnen til at det er uaktuelt for dem å bo på ventemottak er at de er redde for at politiet vil komme for å uttransportere dem. En afghansk mann sier:

Jeg har bodd de siste fem årene utenfor mottaket... Jeg ville ikke bo der lengre fordi jeg var redd for å bli returnert... Ventemottak er ikke for meg. Jeg har hørt bare dårlige ting om ventemottak. Jeg ville kanskje bodd der, men jeg kan ikke bo der... Jeg kan ikke bo der siden jeg har to avslag. De kan uttransportere meg (afghansk mann, 40 år)

Flere informanter forteller om venner som flyttet til ventemottaket blant annet fordi de ønsket å søke om retur, men som kort tid etter ble hentet av politiet og uttransportert. Selv med negative oppfatninger om ventemottak mener flere at de kanskje ville benyttet seg av ordningen, i hvert fall i perioder, dersom de ikke hadde vært redde for tvangsuttransportering. Til forskjell fra denne gruppen oppgir de som ikke opplever en overhengende fare for tvangsuttransportering, men som likevel unngår å bo på ventemottak, selve ventemottakstilværelsen som den viktigste faktoren til at de bor utenfor mottaket. Vi møtte blant annet en gruppe iranere som hører til denne kategorien avviste asylsøkere:

Jeg kan ikke bo ved dette mottaket... Det var mange problemer der. Jeg kan ikke. Jeg tenker mye. Jeg sover ikke. Jeg var der en liten stund. Det var alt for mange problemer. Jeg kan ikke være der. Jeg vil heller bo på gata. Jeg sov ute noen dager. En gang på vinteren. Da sov jeg ikke. I to dager gikk jeg og satt inne på legevakten til de stengte. Om sommeren kan jeg være ute i parken. Det kan jeg ikke nå... Jeg bor nå hos forskjellige venner (iransk mann, 25 år).

Jeg har bodd utenfor mottaket, men det er vanskelig. Jeg har vært på ventemottaket, men jeg klarte bare å være der en liten stund. Så gikk jeg. Det var ikke et koselig sted... Det er vanskelig å være der. Det er langt fra folk og jeg kan ikke leve sånn. Noen av dem som er der klarer det kanskje, de er sterkere enn meg. Derfor er jeg ikke der. Andre der er syke. Jeg vil ikke bli som dem. De har det vanskelig... Ventemottak er farlig, men det er bedre enn ingenting... De som

er der har ikke andre muligheter... Noen tror også at hvis de er der og gjør som myndighetene sier, så får de opphold (iransk mann, 29 år)

Jeg vil ikke bo i ventemottak. En blir gal av å bo der... Jeg har jobbet i Norge i flere år, betalt skatt og gjort mye for å integrere meg i dette samfunnet. Jeg tjener 6 000 kroner per måned og betaler halvparten av dette i leie. Jeg jobber sju dager i uka, men det er et normalt liv sammenlignet med ventemottak (iransk mann, 32 år).

Den siste informanten over flyttet ut av mottakssystemet før han fikk endelig avslag. I en toårsperiode hadde han arbeidstillatelse, bodde og jobbet i Oslo før han fikk avslag og mistet arbeidstillatelsen. Han tilføyde at mottakstilværelsen er en ferdig fase i hans liv, og at det må virkelig mye til for at han skal tilbake i mottak. Vi har fått inntrykk av at de som har bodd i Norge i en lengre periode, og var i jobb før de mistet arbeidstillatelsen, i mye mindre grad er tilbøyelige til å flytte tilbake til mottakssystemet, selv om de ikke risikerer tvangsuttransportering. Dette bekreftes også av våre nøkkelinformanter i Trondheim, som har god oversikt over det irakiske miljøet i byen. I likhet med informanten over hadde flere irakere med midlertidig oppholdstillatelse og med lang botid i Norge begynt å føle at de var godt integrert i Norge, og begynte å identifisere seg og måle seg mot andre i miljøet ut fra de jobbene de hadde. Enkelte klarte seg bedre på det norske arbeidsmarkedet enn deres venner og bekjente som har fått opphold i Norge. Så fikk de endelig avslag og mistet jobben, men prøvde å beholde sin verdighet, slik våre informanter sier, ved å overleve utenfor systemet.⁶⁷

5.6 De som har søkt om retur

Blant de som søker om retur finnes det personer som bor på mottak og utenfor systemet, personer som har søkt om retur, men som ikke vil returnere, de som virkelig ønsker å returnere, og de som ikke har bestemt seg helt. Flere personer som har bestemt seg for å returnere har gitt uttrykk for hvor vanskelig det er å vente på retur. Innenfor denne kategorien er det personer som befinner seg i forskjellige faser av

⁶⁷Det ser ut til at denne problemstillingen kanskje vil være mindre relevant i fremtiden. Som det påpekes i stortingsmeldingen om ”Norsk flyktning – og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv ” ble det i januar 2009 innført krav om at asylsøkere som hovedregel må dokumentere sin identitet, som vilkår for innvilgelse av rett til å ta arbeid for asylsøkere. Siden det kun er rundt 5 prosent av søkerne som dokumenterer sin identitet med gyldig reisedokument når de søker om asyl hos politiet har endringen resultert i at veldig få asylsøkere får arbeidstillatelse (St.meld. 9 2009- 2010).

returprosessen. De beskriver problemer med å få tak i alle nødvendige dokumenter, mens andres retursøknader blir avslått av politiet. Blant disse finnes personer som sier at de virkelig ønsker å returnere, men ikke lykkes.

Flere ansatte i ventemottakene har inntrykk av at personer som mener at de kan uttransporteres med tvang og som ikke kan forsørge seg utenfor systemet, er mer tilbøyelige til å søke om retur. Dette er i samsvar med tidligere undersøkelser (Strand m.fl. 2008). På den annen side har vi i vårt utvalg flere unntak fra denne tendensen. Vi har for eksempel møtt flere irakere i ventemottak og ordinære mottak kort tid etter at flere irakere ble tvangsuttransportert. Disse informantene var klare over at de risikerte uttransportering, men bodde fortsatt i mottak og ville fremdeles ikke søke om retur. Disse personene sa at den eneste måten å få de ut av landet på var at politiet kom og ”kneblet de og dro de ut med makt.”

Det finnes også personer som kan kategoriseres som vanskelig uttransporterbare (så lenge de ikke samarbeider aktivt i forhold til avklaring av sin identitet), som i en lengre periode har levd utenfor systemet, og som har ressurser til å kunne fortsette å leve slik, men som søkte om å samarbeide om retur. De er også en svært heterogen kategori i kraft av variasjonen i oppgitte returgrunner.

I alt mylderet av sammensatte grunner som ble lagt frem er det fire returgrunner som nevnes oftere enn andre. Disse er:

- Personen gir opp håpet om at hun/han en gang vil få opphold i Norge.
- En utelukker ikke at det er en sjanse for at en vil få opphold, men en vil ikke ofre mer av sitt liv for å se om dette vil skje.
- En er redd for tvangsuttransportering og vil heller returnere med IOM.
- Familierelaterte grunner.

Enkelte informanter har ingen tro på at det finnes noen fremtidsmuligheter for de i hjemlandet, og sier at de er engstelige når de tenker på hva som skal skje de når de returnerer, men mener at det er bedre å returnere selv enn å bli tvangsuttransportert. Disse informantenes perspektiver samsvarer med perspektivene til afghanere som returnerte med IOM som Strand m.fl. (2008) har intervjuet. Viktige faktorer her var å unngå tvangsuttransportering siden de mente det var ydmykende og at de ville framstå som kriminelle. De var engstelige for at det lokale politiet vil forhøre de og fengsle de siden de ville tro at de er kriminelle.

Flere av de indikerte returgrunnene ble ofte knyttet til familierelaterte problemer. For eksempel ville enkelte unngå tvangsuttransportering siden de mente at de på denne måten ville unngå å få utvisningsstempel i sine reisedokumenter. Enkelte personer hadde nære slektninger i Norge eller i andre europeiske land, og håpet på å kunne besøke dem på turistvisum, eller søke om familiegjenforening i fremtiden.

Oppfatningen om familierelaterte grunner er betinget av individets familiesituasjon. For enkelte avviste familier betydde det at en mente at det er bedre å returnere enn å utsette barna for et flerårig liv i en asylsøkerstilværelse i Norge. Asylsøkerstilværelsen og mottakstilværelsen ble i seg selv ansett som en stor påkjenning for barna. De var i tillegg engstelige for at mottakstilværelsen i kombinasjon med et langt eksilopphold ville føre til at barna ville få tilpasningsproblemer hvis de ble nødt til å returnere etter å ha vært mange år utenfor hjemlandet.⁶⁸

For enslige personer fortøner familieproblematikken seg på en annen måte og kan ofte relateres til det andre punktet (at vedkommende ikke utelukker at det er en sjanse for at en vil få opphold, men en vil ikke ofre mer av sitt til for å se om dette vil skje). Disse personene konstaterer, ofte med bitterhet, at de beste årene av deres liv har gått tapt, og at de er blitt ”gamle”, men fremdeles ikke har rukket å stifte familie. De får ikke mulighet til å gifte seg i Norge, så de har en forventning om at de ved å returnere kanskje vil rekke ”å ta det siste toget” før de blir for gamle til å stifte familie og få barn.⁶⁹

For avviste asylsøkere som i utgangspunktet ikke var enslige, men som kom til Norge uten familie og barn, har familierelaterte grunner påvirket retur på en annen måte. De hadde et ønske om å forenes med sin familie. Grunnet manglende mulighet for familiegjenforening, eller det at de ikke ville utsette familien for de samme problemene som de selv opplevde under den illegale reisen til Norge og problemene de møtte etter ankomsten til Norge, bestemte de seg for retur.

⁶⁸ Som vi allerede har nevnt er hensyn til barn en viktig faktor i returavgjørelser. På den ene siden blir engstelsen omkring hvordan det skal gå med barna ved retur til hjemlandet faktoren som bidrar til at den avviste asylsøkeren nekter å returnere. På den annen side kan nettopp bekymringer knyttet til barnas velbefinnende være det som bidrar til at en bestemmer seg for å returnere. I tillegg til engstelsen for at barna blir for norske, og dermed vil ha problemer med å tilpasse seg, ville enkelte skåne barn fra de påkjenninger som en langvarig mottakstilværelse medfører.

⁶⁹ Denne grunnen ble nevnt av flere som har søkt om retur. En av våre informanter hevdet at flere av hans bekjente returnerte i 2009 til Irak primært av denne grunnen.

Forpliktelser knyttet til sin kjernefamilie, lengsel etter sine nærmeste eller forpliktelser knyttet til omsorg av syke foreldre, ble også oppgitt som hovedårsaker til søknad om retur. En mann fra Etiopia forteller:

Jeg har familie og to barn i Etiopia. Det eldste er fem år. Disse barna begynner å bli eldre og spør etter pappa... Jeg lever for mine barn, og kan dø for dem... Jeg vil reise hjem til dem. Hvis jeg blir fengslet i hjemlandet er det fremdeles bedre enn å være her. Da får jeg i hvert fall vite hvor lang tid jeg må være i fengsel. Her kan ingen si hvor lenge jeg må vente. Åtte år? Når? Jeg kan bli syk av å bo her... Folk blir gale av å bo på ventemottak... Jeg er redd for å bli gal og ubrukelig. Mange er forsørget av meg og avhenger av meg... Det er bedre for meg å ta risikoen (etiopisk mann, 41 år).

I likhet med denne informanten beskriver flere andre dilemmaet ved å reise hjem som et valg mellom familien og sikkerhetsrisikoen de tar ved å reise tilbake. Beskrivelsene viser hvordan flere av push- og pullfaktorene vi nevnte overfor samlet påvirker avgjørelsen om å reise tilbake. Manglende fremtidsutsikter i Norge, familieforhold og håpet om at en vil klare å overvinne utfordringene i hjemlandet, påvirker returavgjørelsen. Flere av de som bestemte seg for å returnere fremsto også som ressurssterke personer. Til tross for at de var engstelige for hva som vil skje med de ved retur, antydte disse personene at det i deres tilfelle fantes reelle muligheter for reintegrering i hjemlandet (inklusive utdanningsmuligheter, jobbmuligheter, bolig og lignende). Informantenes historier tilsier at det først og fremst er andre faktorer enn støtten eller ventemottaksordningen som var avgjørende for at de ønsker å returnere. Men, flere informanter utelukket ikke at støtten kan ha en innvirkning for andre som er i en annen situasjon enn dem. De mente at støtten kanskje har noe å si i tilfeller hvor personen som har tenkt å returnere ser muligheter til å kombinere støtten med andre reintegreringsstrategier og ressurser en har, for eksempel at en mener at det faktisk finnes muligheter til å få seg jobb og sted å bo i hjemlandet.⁷⁰

Peters historie

Peter kommer fra Etiopia. Han kom til Norge i 2003. Han forteller at han fikk første avslag etter noen måneder, og endelig avslag i 2006. Han har hatt en norsk familie som har hjulpet han med saken hans, og de har kjempet lenge mot UDIs vedtak med

⁷⁰ Enkelte etterspurte derfor ordninger der de returnerte kunne få mulighet til å søke jobb i norske bistandsprosjekter og andre prosjekter som iverksettes i deres hjemland. De mente at slike ordninger vil kunne føre til en mer langvarig løsning enn det som tilbys i oppfølging i dag, noe som på lang vei samsvarer med funn fra andre undersøkelser (Valenta og Berg 2003).

blant annet advokat. Han har i løpet av de sju årene bodd i Bergen og i Oslo, både privat og på mottak. Han valgte å søke om retur med IOM i november 2009, etter å i en lengre periode ha vært sterkt deprimert og ensom. Det var ifølge han derfor en personlig avgjørelse å søke om retur. Vennene hans var svært overrasket over hans avgjørelse og prøvde å overbevise han om å bli i Norge, særlig fordi situasjonen i Etiopia er vanskelig. Han ønsket ikke å fortelle vennene at årsaken til at han ønsker å returnere er ensomhet og depresjon, ettersom han føler at dette er personlig. Peter tror at situasjonen i Etiopia kan bli bedre etter valget i mai. Han ønsker å fortsette på universitetsutdannelsen han forlot da han reiste i 2003. Peter er usikker på om han kan gå på et offentlig universitet, og har vært i kontakt med private universiteter. Selv om han er noe usikker på hvordan det vil bli å reise tilbake, uttrykker han at alle problemene i Etiopia uansett vil være bedre enn det livet han har i Norge i dag. Peter sier han kan akseptere de eventuelle problemene i hjemlandet, og har kommet til en avgjørelse om at retur er det rette. Han nærmer seg 30 år og sier han ønsker å reise tilbake før han har kastet bort for mye av livet sitt. Peter sier at det er fullt mulig at politiet ville kunne uttransportere han, og det å bli uttransportert med tvang ville gjort det svært vanskelig for han i hjemlandet. Peter sier at pengestøtten han får ved retur ikke betyr mye for han. Prisenivået i Etiopia er høyt, og det er dyrt å leie bolig. Han vil muligens bruke pengene til å betale universitetsavgift. Han tror at hvorvidt pengestøtten har noe å si for retur er svært individuelt. For enkelte vil pengene bety noe, kanskje særlig dersom du ikke har familie i hjemlandet som kan hjelpe deg. Peter synes det blir feil å generalisere om at "irakere vil oftere velge retur fordi de får mer støtte", ettersom han tror det avhenger av hver enkelt persons situasjon. Han ønsker å returnere forttest mulig, og venter på de nødvendige papirene fra ambassaden. Peter opplever at det er vanskelig å komme i kontakt med ambassaden ettersom de har mye å gjøre. Han ønsker å skrive en bok om sine 7 år i Norge, og håper denne boken kan gis ut både i Etiopia og i Norge. Peter mener at de aller fleste med endelig avslag velger å bli værende i Norge. De ser at mange får positivt vedtak etter 3 år eller 5 år, og kalkulerer med at dette også vil kunne skje med deres sak. De fleste bor privat, noen finner seg norske kjæresten. Peter skjønner at mange vil velge å bli værende nettopp fordi de ser at mange får positivt vedtak etter svært lang tid. For han ble imidlertid situasjonen så uholdbar personlig sett at han valgte retur.

Peters historie ligner på historiene til flere andre informanter, særlig når det gjelder hans perspektiv på returstøtten. Samtlige av de avviste asylsøkerne vi har møtt har på en eller annen måte sagt at "pengestøtten kan være et bra tiltak, men betyr lite for meg." Enkelte mente imidlertid at utvidelse av støtten til andre grupper kanskje ville føre til en økning av returallene. Som en av informantene fra Irak sa:

Mange mener at det er urettferdig at irakere får mer i støtte enn andre grupper... Femten tusen er ingenting, uansett hvor du returnerer... Tre ganger så mye er heller ikke tilstrekkelig i Irak, men det kan i enkelte fattige land hjelpe i en overgangsfase. Uansett må du ha noe å returnere til... Det finnes ikke bare blant mine landsmenn folk som har noe å returnere til, men også i andre grupper. Noen av disse personene vil benytte seg av ordningen (irakisk mann, 34 år).

Denne oppfatningen samsvarer i stor grad med funn fra andre undersøkelser, blant annet den Valenta og Berg (2003) gjorde blant bosniske og chilenske tilbakevendte flyktninger. Tilbakevendte flyktninger fikk tilnærmet lik økonomisk støtte som det avviste asylsøkere får i dag. Den støtten som bosniske tilbakevendte flyktninger som deltok i "Return of Qualified Nationals"-programmet fikk (et av de reintegreringsoppleggene som IOM og BIP tilbød de tilbakevendte), ligner i stor grad på støtten som gis i dag innenfor IRINNI-programmet som tilbys irakere. Ifølge Valenta og Bergs evaluering av programmene i Bosnia virket de først og fremst å være et midlertidig supplement til flyktingens egne anstrengelser, noe som gjør at det er de mest ressurssterke, som har noe å vende tilbake til, som drar størst nytte av ordningen. Valenta og Berg (2003) konkluderte også med at ordningene hadde liten innvirkning på de tilbakevendtes avgjørelser, noe som også er i samsvar med undersøkelsen Strand m.fl. (2008) gjorde blant avviste afghanere som returnerte gjennom IOMs IRANNA-program.

Det ble nevnt i forrige kapittel at det er flere tiltak som tidsmessig sammenfaller med økningen i retursøkingen (bl.a. regjeringens tiltakspakke i 2008/2009, signaleffekt om praksisendringer i andre nordiske land og økningen i returstøtten). Det kan ikke utelukkes at flere av disse tiltakene har innvirket på returtallene. Det gjelder særlig den tidsmessige sammenhengen mellom økningen i returstøtte og økningen i retur av irakere. Selv om våre kvalitative data i liten grad styrker hypotesen om at det er en viss kausal forbindelse mellom de to forholdene, er det ikke å utelukke at den likevel finnes. En kan ikke utelukke at enkelte informanter i sin "inntrykksforvaltning" (Goffman 1956) i løpet av intervjuet har underkommunisert støttens betydning. Etter at de i flere år har prøvd å overbevise seg selv og andre om at de ikke har kommet til Norge av økonomiske grunner, kan de tro at de vil fremstå som uærlige hvis de ga uttrykk for at pengestøtten har noe å si for deres returavgjørelse. Selv om statistikken antyder en sammenheng mellom økningen i returstøtten og økningen i returtallene, er vi derfor fremdeles usikre på hvor stor returfremmende effekt pengestøtten hadde i forhold til irakere som har returnert. Hvis det har virket på irakeres avgjørelse om å returnere, betyr det ikke at den nødvendigvis også vil virke for andre grupper og under andre forhold.

6 Fagpersoners perspektiver på ventemottak og returfremmende tiltak

I dette kapitlet presenteres fagpersoners perspektiver på ventemottaksordningen og returarbeidet. Vi baserer oss på intervjuer med mottaksansatte, informanter på departementsnivå og informanter i PU, UDI og NOAS. Vi fokuserer først på enkelte aspekter ved forholdet mellom ventemottak og returarbeid. Deretter presenteres de generelle perspektivene på ventemottaksordningen og forslag til endringer.

6.1 Oppfatninger av ventemottaksordningen

Den generelle oppfatningen er at ventemottaksordningen har store svakheter når det gjelder returfremmende arbeid. Det store flertallet av informantene har en oppfatning om at ventemottaksordningen, slik den er utformet i dag, har liten eller ingen effekt på ankomst- eller returtallene. Flere av informantene på departementsnivå, direktoratsnivå og i frivillige organisasjoner argumenterer for at ordningen snarere virker hemmende på returarbeidet. En ansatt i UDI påpekte:

Ventemottaksordningen ble opprettet i forbindelse med den striden som ble når de som hadde endelig avslag ikke hadde noe tilbud og ble henvist så og si til gaten. Dette ble etter min mening gjort for å gi dem et tilbud i stedet for at kommunene måtte ta støytten. Slik det har fungert hittil har det ikke vært særlig returfremmende. De aller fleste som får tilbudet velger å ikke ta imot det og lever på "gaten"... Dagens ordning tror jeg kan virke mot sin hensikt for mange. De ønsker ikke å bo der. De føler at det er passiviserende... Mange som kommer dit ønsker ikke å samarbeide om identitet for eksempel, og dermed vet de at de da er såkalt ureturnerbare og haler ut tiden. De fleste som tar imot tilbudet er der en stund og forsvinner ofte.

Denne beskrivelsen av ventemottak dominerer blant de fleste ansatte i UDI og Justisdepartementet vi har vært i kontakt med. Informantene har også nevnt en del andre problemer ved ordningen. I sum baseres den negative oppfatningen av ventemottak på følgende forestillinger:

- Den innholdsløse tilværelsen bidrar til å bryte ned beboere
- Det er nærmest ingen som returnerer fra ventemottakene

- Konfliktgraden er høy
- Det er flere som returnerer fra ordinære mottak og private boliger enn fra ventemottakene

Når det gjelder de siste tre punktene, avviker forestillingene til en viss grad fra inntrykket vi har fått. For det første ser det ut til at konfliktgraden på ventemottakene har blitt redusert i den senere tid. Det har videre skjedd en økning i antall frivillige returnerer fra ventemottakene. Det at nærmest ingen returnerer fra ventemottak, er en forestilling som samsvarer godt med situasjonen en så før 2009, men i mindre grad med situasjonen vi har sett i den siste tiden. Det at flere returnerer fra ordinære mottak og private boliger enn fra ventemottakene er riktig dersom en studerer nominale tall. Hvis vi relaterer retur tallene til antallet avviste asylsøkere som finnes i ordinære mottak, på private adresser og i ventemottakene, kommer ikke ventemottakene like dårlig ut i perioden etter 2009. Det må imidlertid understrekes at våre data indikerer at økningen i retur tallene på ventemottakene snarere skyldes eksterne forhold enn endringer i forholdene på ventemottak.

6.2 Mottaksansattes perspektiver på returarbeid i mottak

Mottaksledere, både i ordinære mottak og i ventemottakene, må foreta retursamtaler med beboere som har fått avslag. IOM besøker mottakene og orienterer beboere om sitt returprogram. Personalet i transittmottak og ordinære mottak er også pålagt å informere beboere om retur. Flere av informantene i ordinære mottak antydte imidlertid at returarbeidet ofte må konkurrere med andre arbeidsoppgaver. Målet er å gjennomføre minst én retursamtale etter avslag, men ofte utsettes samtalene og det tar lang tid før en rekker å snakke med alle som får avslag.

Vi har fått et inntrykk av at arbeidet med retursamtaler bør intensiveres i alle mottak, inklusive ventemottak. Gjennomføringen av retursamtaler med mottaksleder praktiseres ulikt, der enkelte legitimerer mangel på struktur i dette arbeidet med at uformelle retursamtaler om retur har større påvirkningskraft enn formelle samtaler. Vi har også sett at enkelte mottaksledere og returansvarlige mangler kunnskap om forskjellige returordninger. Flere mottaksansatte, både i ordinære mottak og ventemottak, antydte også at de ikke alltid følte seg tilstrekkelig kompetente i forhold til returarbeid.

Ansatte i ordinære mottak påpeker at de har mange oppgaver som ikke så lett lar seg forene. I tillegg til alle små uforutsette daglige oppgaver, må en innkalle til

bosettingsintervjuer, ta kontakt med advokater, helsevesen, UDI, IMDi, kommuner og voksenopplæringen, samt organisere informasjonsprogrammer, barnebase, beboerråd og så videre. Resultatet er at en ofte ikke rekker å oppdatere seg i forhold returordninger. Informanter i ordinære mottak konstaterer også at de har mange kategorier beboere og oppgaver å ta hensyn til, og at det er vanskelig å være spesialist på alt. Ifølge informantene bør derfor mottakssystemet i større grad differensieres etter juridisk status.

Asylsøkere som sitter med avslag i ordinære mottak får ikke tilbud om å delta i returforberedende, kompetansehevende kurs. Ansatte på ventemottak jobber med returarbeid på flere måter, og har et større fokus på retur enn ansatte i ordinære mottak. Hittil har bare Lier ventemottak hatt mulighet til å tilby returforberedende, kompetansehevende kurs til beboere som samarbeider om retur. Returopplegget som drives på Lier har fått mye omtale, og betraktes av flere informanter som ”den rette veien å gå”. Fagerli mottak vil starte eget returopplegg i løpet av våren 2010.

Til tross for at Fagerli ikke har et returprogram, har flere returnert fra Fagerli enn fra Lier i løpet av 2009. Én forklaring kan være at det organiserte returprogrammet som Lier tilbyr kun har en marginal effekt på retur tallene. Flere beboere ved Lier uttrykte at avgjørelsen om å returnere ikke hadde noe med returprogrammet å gjøre. En tilleggsforklaring er at det finnes eksterne prosesser som har resultert i tilnærmet like returresultater. Det at flere har returnert fra Fagerli kan delvis forklares med at nesten alle som har meldt seg til frivillig retur på Fagerli har fått innvilget retursøknaden. I 2009 ble antall søkere fra Lier mer enn tredoblet sammenlignet med 2008, men samtidig er avslagsprosenten på Lier høyere enn på Fagerli (se returstatistikk i kapittel 4). Den tredje faktoren som bør tas i betraktning er at Fagerli og Lier har noe ulik beboermasse. Lier har en større gruppe beboere med lang botid, som omtales som svært vanskelige å motivere til retur. Fagerli har mange beboere med forholdsvis kort botid, der en stor gruppe av dem har bodd lenge utenfor mottakssystemet. Flere informanter hevder at i den siste tiden har mange avviste asylsøkere som har levd på private adresser bestemt seg for å melde seg til mottakssystemet i perioden før retur. Mange av disse er blitt sendt til Fagerli, og dette kan ha hatt bidratt til høyere returresultater.

6.3 Politiets perspektiver på frivillig retur og uttransporteringsarbeid

Som sagt er det mange asylsøkere som søker om å returnere med IOM, men som blir avvist av politiet. Tallene er særlig høye på Lier, men dette er en problemstilling som berører returarbeidet både på ordinære mottak og utenfor mottakssystemet. Ifølge IOMs tall har 2517 personer som søkte om retur med IOM i perioden 2002-2009 blitt avslått av politiet, noe som utgjør 20 % av søkerne. Flere av informantene i UDI og IOM ser dette som en høy avslagsprosent. Avslagene skaper også frustrasjon i ventemottakene. Ifølge flere er det særlig tidligere straffedømte beboere som får avslag på retursøknader. Samtidig er det disse beboerne som til tider kan være de mest problematiske å ha boende på ventemottakene.⁷¹ Informanter i PU understreker at de ønsker at flest mulig skal reise frivillig, selv om det kanskje eksisterer en myte om at "PU sier nei til retur til alle", som en av informantene uttrykte det. PU oppsummerer hovedårsakene til avslag på søknad om frivillig retur på følgende måte:

- *Ca 50 % av de som ikke får reise med IOM har søkt asyl i et annet Schengenland før de kom til Norge, dvs. halvparten av IOM-søkerne. Norge er forpliktet, gjennom Dublin II-forordningen, til at asylsøknaden skal behandles i det første Schengenlandet vedkommende er registrert i.*
- *Søkerne til IOM-retur har allerede gyldig oppholdsgrunnlag i Norge, enten ved visum eller oppholdstillatelse. Dette gjelder ca 10 % av de som får avslag.*
- *Forutsetning for tilstedelse av gyldig visum eller en gyldig oppholdstillatelse, eks. au-pair, var at de selv eller arbeidsgiver skulle dekke hjemreisen. Dette gjelder ca 10 % av de som får avslag.*
- *Søkerne er straffedømt for grov kriminalitet. Disse skal, av hensyn til flysikkerheten, ledsages, jf Rundskriv G-64-2000. Dette gjelder i underkant 20 % av de som får avslag.*

Kriminelle forhold, uoppgjorte straffesaker eller psykisk ustabilitet medfører imidlertid ikke automatisk avslag på søknad om frivillig retur gjennom IOM. Ved vurdering om en søker skal få aksept til å returnere frivillig med IOM, følger PU retningslinjene i Justisdepartementets rundskriv G-64-2000 over kriterier for ledsagelse ved uttransport. Dersom det er personer som har straffesaker utestående, tar PU kontakt med lokalt politi for å se hva som gjøres i saken, og setter behandling av retursøknad på vent frem til straffesaken er avgjort.

Videre påpeker informantene i PU at, når det gjelder Dublinere, skal de etter det lovverket Norge har forpliktet seg til sendes tilbake til det landet de opprinnelig søkte

⁷¹ Se også <http://www.dagbladet.no/2010/01/19/nyheter/innenriks/asyl/asylpolitikk/libanon/9897734/>.

asyl i, og kan søke om frivillig retur fra dette landet. Det at mange Dublinere søker om frivillig retur når de ikke har rett på det, kan ifølge informanter i PU tyde på at de ikke har innhentet nok informasjon om vilkår for frivillig retur. For de øvrige som får nei på søknaden baseres det ofte på en vurdering om behov for ledsagelse. Dette blir et spørsmål om sikkerhet, om restriksjoner fra flyselskaper, om internasjonale konvensjoner og om føringer fra Justisdepartementet. Dersom en ønsker å redusere avslagsprosenten i forhold til straffedømte, må en vurdere de retningslinjene en legger til grunn for arbeidet. En informant i PU sier:

Straffedømte kan få reise med IOM, det avhenger av hva de er dømt for. Tyveri og svindel er ikke forbrytelser som kobles til sikkerhetsproblematikk på fly. Kommersielle flyselskaper har et helt klart krav om at i situasjoner hvor det er en sikkerhetsmessig risiko, skal personen ledsages av politiet. Dette må norske myndigheter forholde seg til. Det hender imidlertid at PU gjennomfører frivillige returer hvor de betaler hjemreise til personer som har fått avslag på retur med IOM. Dette kan blant annet være tidligere straffedømte. Reisen er ikke tvangsmessig retur, men på grunn av flyselskapet må personen ledsages.

Ifølge informantene i PU har hatt en diskusjon med IOM om de kan kalle dette for frivillig retur, ettersom personen ledsages. PU mener at når de reiser i sivil og ikke behøver å informere myndighetene (som de må ved tvangsmessig retur), er returen frivillig. Informantene i PU kan forstå frustrasjonen hos enkelte knyttet til at personer med voldsdommer blir avvist, men de mener at sikkerheten til øvrige flypassasjerer må prioriteres. Samtidig påpeker informantene i PU at gruppen som får avslag grunnet voldsdommer ikke er så stor (ca 20 prosent av de som får avslag).

Enkelte av våre informanter mente at den store utfordringen i uttransporteringsarbeidet ikke er avslag på frivillig retur, men problemstillinger knyttet til vanskelig uttransporterbare personer. I den forbindelse refererte enkelte til Torshov-prosjektet. Prosjektet, hvor en fokuserte på svært rask saksbehandling av irakere, førte til mange avslag på asylsøknader. I PU påpekes det imidlertid at dette skjedde uten at det fantes en reell mulighet til å tvangsuttransportere disse personene. Torshov-prosjektet hadde slik sett ingen påvirkning på antallet uttransporteringer, men kun på saksbehandlingstiden. På bakgrunn av dette mener enkelte i PU at det ble satset på feil landgruppe i dette prosjektet, og at en heller burde fokusert på en gruppe det faktisk var mulig å uttransportere.

Det ser likevel ut til at Torshov-prosjektet, i kombinasjon med økt retur støtte for irakere, har påvirket antallet frivillige returer. Flere setter dette i sammenheng med at irakerne i Torshov-prosjektet fikk avslag relativt kort tid etter ankomst til Norge. Både

mottaksansatte og beboere antyder at jo mindre tid en asylsøker tilbringer i Norge, desto lettere blir det å diskutere retur med vedkommende. Torshov-prosjektet falt sammen med at returstøtten til irakere ble utvidet, noe som ga gruppen en ekstra motivasjon til å returnere. Det ser ut til at en kombinasjon av rask saksbehandling og ekstensiv returstøtte har bidratt til en økning i returtallene blant asylsøkere som det i utgangspunktet er vanskelig å returnere med tvang (når det gjelder irakere må vi huske at trussel om tvangsuttransportering ble en reell del av ”pull- og pushligningen” først etter desember 2009).

6.4 Retur med verdighet: Perspektiver på returprogrammet ved Lier ventemottak

Som flere av historiene i forrige kapittel indikerer kan selve migrasjonsprosessen medføre store kostnader, noe som fører til at retur fremstår som et stort nederlag. En vanlig oppfatning blant de som jobber med retur av asylsøkere er at det er viktig å tilby en mulighet til å returnere med verdighet. Tankegangen er at personer som føler at de kan returnere uten å tape ansikt eller bli stigmatiserte etter retur, lettere vil bestemme seg for å returnere. Ifølge den samme tankegangen er det lettere å returnere dersom en returnerer som en vinner, eller i hvert fall hvis en klarer å fremstå som en vinner. Mottaksansatte nevnte flere eksempler som til en viss grad bekrefter denne tankegangen. Blant annet snakket de om beboere som tydelig uttrykte at det var viktig for dem å unngå å fremstå som tapere. Ansatte nevnte episoder der de ble spurt om å kjøpe nye formelle klær og gaver til familiemedlemmer som personene skulle dele ut når de returnerte. En mottaksansatt forteller:

Det er viktig å komme tilbake med noe. En beboer ba oss om å kjøpe parfyme til hans mor som han skal gi henne når han returnerer... En annen beboer ba oss om å kjøpe en stresskoffert. Det kan høres trivielt ut, men han ville fremstå som en mann som har stresskoffert når han kom hjem... Hva kunne vi gjøre, vi kjøpte han stresskoffert (mottaksansatt).

Goffmanns begrep ”impression management” kan relateres til forskjellige aspekter ved menneskelig hverdag og selvaktelsesarbeid, inklusive problemstillinger knyttet til opptredener som oppstår i retursituasjoner som beskrives over. Med utgangspunkt i erkjennelsen om at retur kan medføre stigmatisering, og at det er viktig for asylsøkere å returnere med æren i behold (i den grad det lar seg gjøre), gir myndighetene forskjellige tilbud som kan bidra til en mer verdig retur. Her er det imidlertid viktig å innse at for asylsøkere som kategorisk nekter å godta avslaget, spiller slike motiverende tiltak liten rolle. Slike tiltak er, ifølge flere, kun av kosmetisk natur og

kan ikke kompensere for alle problemene, usikkerheten og farene en utsetter seg for ved eventuell retur. Ifølge denne gruppen kan ikke slike tilbud påvirke selve avgjørelsen om å returnere, men kan kanskje være til hjelp for personer som allerede har bestemt seg for å returnere med IOM av helt andre grunner.

Ansatte på Lier har inntrykk av at deres returprogram - ”Retur med verdighet”, med det kvalifiseringsopplegget som inngår, har bidratt til å skape et bedre sosialt miljø på mottaket. De mener at programmet også bidrar til et forbedret returarbeid, men for at slike programmets fulle kapasitet skal utnyttes, bør de utvides både i omfang og målgruppe. Mottakslederen på Lier sier:

Vi har positiv erfaring med vårt returprogram, men vi mener at en må gå bredere ut, og tilby programmet til alle beboere. Dette vil motvirke passiviseringen. Folk blir syke og passive av å bare sitte her. Det er vanskelig å jobbe med retur med passive og syke beboere. Det bør tilbys opplæringstilbud til alle beboere, både de som søker og de som ikke søker om retur. En kan kanskje starte ved å gi kvalifiseringstilbud til alle, og utvide og intensivere det i tilfelle en søker om retur.

Oppfatningen om at flere bør inkluderes i kompetansehevende kurs finner vi ikke bare blant mottaksansatte, men også blant beboerne på ventemottakene. Også beboere i ordinære mottak som har søkt om retur har etterspurt kvalifiseringsprogrammer som ville kunne forberede de på retur mens de venter, samt gi mer struktur i hverdagen. Men, i hvor stor grad virker slike kvalifiseringsprogrammer returfremmende, og hvis de gjør det, hvordan skjer dette? Påvirker de avgjørelsen om å returnere? Virker de returfremmende på andre måter? Ingen av beboerne vi har møtt, inklusive de som deltar eller har deltatt i returprogrammet på Lier, mener at slike programmer har noe å si i forhold til deres avgjørelse om å returnere. Videre har ingen av beboerne i vårt utvalg, inklusive de som samarbeider om retur og deltar i returprogrammet på Lier, tro på at slike programmer vil ha noen direkte innvirkning på deres reintegreringsmuligheter. En beboer forteller:

Det er ikke mulig å lære mye mekanikk på så kort tid i utgangspunktet. Dette tar flere år... Et lite kurs på 8 dager eller 16 dager er for lite for å kunne lære deg noe om mekanikk, datakurs og engelsk. Det er trivielt og man kan ikke lære noen ting. UDI betaler for disse kursene. Men de mister disse pengene fordi jeg ikke lærer noe.

En annen beboer forteller:

Kurset er bra og jeg føler at jeg mestrer det... Jeg lærer fort, men jeg tror ikke kurset vil være relevant for meg ved retur. Jeg trenger praksis. Kanskje det kunne blitt brukt til å starte opp noe selv, men man har ikke nok penger til å investere i en egen garasje. Pengene man får ville ikke strukket til... Attestene vi får på kurset er ikke til noe hjelp. De ser fine ut, men de er ikke ekte diplomer.

Informantene anser ikke programmet som returfremmende, men ser at slike former for kvalifisering kan bidra til å fylle hverdagen med meningsfulle aktiviteter. Begge informantene over understreker at til og med dersom situasjonen i deres hjemland var mye bedre enn den er nå, ville de trengt mer omfattende kvalifiseringsprogrammer og utdanning og mer troverdige former for sertifisering for at opplæringen de får skal kunne tas på alvor. Oppleggets største potensial, når det gjelder returarbeid, ser dermed ut til å ligge i at det, som hvilket som helst annet meningsfullt kurs, kanskje vil bidra til å holde beboerne i aktivitet, samt bidra til å normalisere og strukturere deres hverdag. Dette kan muligens motvirke den psykiske påkjenningen og at deres mentale helse og handlekraft blir så svekket at de ikke har noen retur- og reintegreringskapasitet. Med andre ord kan en påstå at opplæringsopplegg som det på Lier kan ha et indirekte returfremmende potensial. På dette punktet er det viktig å introdusere noen reservasjoner og ambivalenser. Enkelte beboere antydte at selv om de ble tilbudt slike kurs, er det lite sannsynlig at de ville vært interessert i å følge dem. Disse personene mente at de har så store helseproblemer og depresjoner og ikke klarer å tenke på noe annet enn hva som skal skje med dem hvis de blir returnert, at de ikke ville klart å konsentrere seg om noe som helst i et opplæringsopplegg. Andre mente at det er viktig å holde seg aktiv, men ikke ved å delta i slike opplegg. De mente at de har viktigere ting å tenke på, blant annet mente de at jobben deres var mye viktigere enn slike opplegg. En mottaksbeboer fortalte:

Jeg jobber svart. Jeg vasker butikkene og restaurantene etter arbeidstid. Jeg sover som regel på mottaket, men av og til overnatter jeg hos en venn... Jeg tror ikke at jeg ville benyttet meg av et kvalifiseringsopplegg, eller, kanskje ville jeg sagt ja, hvis jeg var tilbudt engelskkurs eller datakurs. Men det viktigste for meg er å jobbe. Vi er voksne folk og det vi trenger for å holde oss aktive er jobb. Det beste ville vært at vi fikk arbeidstillatelse. Jeg har ikke arbeidstillatelse, så jeg jobber svart. Det er lett å få svart jobb i Norge, men de utnytter deg... Jobben holder meg i aktivitet, og gir meg mulighet til å kjøpe meg litt klær og bussbilletter, samt jeg prøver å spare litt, men det er ikke lett. Jeg må spare penger. Jeg vet ikke hva som vil skje med meg. Jeg må ha litt penger hvis de sender meg tilbake. Derfor må jeg prioritere jobb fremfor andre aktiviteter (ventemottaksbeboer, 39 år).

Det er ikke slik at alle beboere i ventemottak er passive og uten handlekraft. I likhet med denne informanten er det flere som fremstår som bestemte og handlekraftige individer. Før de mistet arbeidstillatelsen var de i fast jobb eller hadde forsørget seg på forskjellige illegale jobber mens de bodde privat. Disse personene var ikke interesserte i å søke om retur med IOM. Deres manglende interesse for retur kan ikke forklares med at de har grodd fast på mottaket. Tvert imot kan den forklares med at de ikke gir opp kampen mot norske myndigheter.

På den annen side møtte vi en del beboere som fremsto som sterkt svekket. Disse så ikke ut til å være villige til å gjøre noe som helst. De levde i nåtiden, og hadde ikke engang krefter til å forlate mottaksområdet. Dette kan antyde at det *indirekte* potensialet som et kvalifiseringsopplegg kan ha i forhold til returfremmende arbeid ikke gjelder alle beboere, men bare de som ikke klarer å iverksette egne strategier utenfor mottaket. Et opplæringsopplegg kan også gi andre konsekvenser enn myndighetene har tiltenkt. Det ble antydning av enkelte at de ikke har tenkt å bruke slike aktiviteter som ett ledd i returprosessen, men i stedet som en ”ankringsstrategi” (Brekke 2000). For eksempel foreslo flere, inklusive enkelte som deltok i returprogrammet at norskkurs bør være et av tilbudene som skal tilbys innenfor ventemottakenes kvalifiseringsprogrammer. Da de ble spurt om hva de skulle med norsk når de hadde avslag og skulle returnere antydet de at de ikke hadde tenkt å returnere og at med norskkunnskaper ville de klart seg bedre på egen hånd i Norge. Det er ikke til å unngå at beboere som kjemper for å få bli i Norge vurderer hvilket potensial et aktivitets- og opplæringsstilbud vil ha i forhold til å styrke deres muligheter for fortsatt opphold.

6.5 Perspektiver på helsetilbud i ventemottakene

Helserettigheter for asylsøkere med endelig avslag reguleres av *Lov om helsetjenester i kommunen* og *Spesialisthelsetjenesteloven*. Ifølge lovverket må alle personer ”sikres tilgang til øyeblikkelig hjelp og annen helt nødvendig helsehjelp som ikke kan utsettes” (UDI 2007). Regjeringen har våren 2010 gått inn for å utvide papirløses helserettigheter til «rett til helsehjelp som ikke kan vente», med andre ord en formell utvidelse av dagens regelverk som sikrer papirløse øyeblikkelig hjelp.⁷²

Lier og Fagerli har begge knyttet seg til en helsetjeneste. Dette tilbudet anses som helt nødvendig på grunn av beboergruppens livssituasjon og sosialt vanskelige stilling. Ved

⁷² Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/pressesenter/pressemeldinger/2010/Rett-til-helsehjelp-for-personer-uten-lovlig-opphold-i-landet.html?id=594263>.

Lier er helsetjenesten tilgjengelig fem dager i uken, med lege to ganger i uken, mens det på Fagerli er åpent tre dager i uken med lege til stede minimum en av dagene.

Helsepersonell i ventemottakene forteller at ved oppstarten av det første ventemottaket var det en tydelig forventning om at beboerne ville oppholde seg der i kort tid. I starten hadde derfor helsetjenesten et stort fokus på begrensningene som lå i helsetilbudet, med bakgrunn i den antatt korte tiden beboerne skulle være der. Etter hvert så de imidlertid at flere ble boende i lang tid. Samtidig med denne erkjennelsen, ble helsetilbudet utviklet fra å tilby ”noe å sove på, smertestillende eller antibiotika” til et mer helhetlig og langsiktig helsetilbud.

Helsepersonellet i ventemottakene opplever at mange av beboerne kommer til mottaket med svært dårlig helsetilstand etter å ha levd utenfor mottakssystemet i en periode. Disse personene blir ofte værende på mottaket frem til helsetilstanden er stabilisert (etter noen uker/måneder), for så igjen å dra tilbake til alternative private boløsninger. Helsepersonellet opplever at beboerne er psykisk slitne, og at de trenger noen å snakke med. De opplever at selve samtalene ofte kan være viktige selv om beboerne ikke nødvendigvis får et tilbud om behandling.

Helsepersonellet understreker at det er viktig å huske at dette er likeverdige medmennesker. Så lenge systemet ikke fungerer slik som det er tenkt, med en rask retur etter avslag, kan ikke helsetilbudet være begrenset ut fra at oppholdet ved ventemottaket i utgangspunktet skal være kortvarig. En kan, ifølge helsepersonell vi har snakket med, ikke tenke ”du skal ikke være her lenge, så vi kan ikke starte opp den behandlingen”, når en ser at personer blir værende på ventemottak i flere år. Helsetjenesten arbeider derfor ut fra en langsiktig tenkning.

Vi har registrert at forskjellige kategorier informanter har forskjellige oppfatninger av helsetilbudet i ventemottakene. Dette gjelder ikke bare beboere, men også helsepersonell i mottak og de som tilbyr helsetjenester til avviste asylsøkere utenfor mottakssystemet. En av aktørene som tilbyr helsetjenester utenfor mottak er ”Helsesenteret for papirløse migranter” i Oslo som drives av Kirkens Bymisjon og Røde Kors. Siden oppstarten i oktober 2009 har de hatt rundt 130-140 forskjellige personer innom, og rundt 300 konsultasjoner. Mens de i oppstarten hadde få besøkende, har helsesenteret blitt stadig mer kjent i gruppen, og de opplever at pågangen øker. Rundt 2/3 av de som har tatt kontakt tilhører gruppen med endelig avslag, og av disse bor noen på ventemottak, noen har bodd på ventemottak tidligere (de fleste fra Lier), mens andre ønsker absolutt ikke å bo på ventemottak. Ifølge Helsesentret uttrykker mange at de ikke har blitt sett eller hørt av helsetjenesten på mottaket og ikke fått den hjelpen de har behov for, og de er ofte svært sinte på hele

mottakssystemet. Tilbakemeldingene er at de opplever at de blir mer sett og hørt av senteret drevet av Kirkens Bymisjon og Røde Kors. Ansatte ved sentret registrerer at personene som søker om hjelp har mye aggresjon rettet mot mottakene som er vanskelig å endre.

Det understrekes både av personalet og beboere som hadde helseproblemer at helsetilbudet har liten eller ingen direkte innvirkning på avgjørelsen om å returnere. Helseproblemene overskygges av alle andre faktorer. Men, i likhet med flere mottaksansatte utelukker ikke helsepersonalet i mottakene (samt i Kirkens Bymisjon og Røde Kors) at et helsetilbud som bidrar til å holde beboere friske vil kunne ha en indirekte returfremmende virkning. Ansatte ved Helsesenteret for papirløse migranter i Oslo tror at bedre psykisk helse kan føre til at flere kan tenke klarere rundt sin situasjon og en eventuell retur. Helseproblemene til gruppen er svært varierte, fra dagligdagse problemer til svært alvorlige helseproblemer. Veldig mange i denne gruppen har svært dårlig psykisk helse, og flere synes situasjonen i gruppen er alarmerende. En dårlig psykisk helse er negativt både for personene selv og for samfunnet. Svært mange er låst i en tankegang og er inne i en negativ sinnspirale som gjør det umulig å realitetsorientere/motivere dem til retur. Ved å bedre den psykiske helsen til gruppen kan det muligens være lettere å motivere til retur. Flere representanter for helsetjenester, både i ventemottak og i frivillige organisasjoner mener at det å plassere så mange personer med dårlig psykisk helse og med aggresjon mot systemet sammen i et ventemottak, ikke er med på å bedre situasjonen, ettersom de bryter hverandre ned.

7 Veien videre

Fagpersoner på departementsnivå, UDI, NOAS og i mottakene har lagt frem en rekke forslag til endring av dagens ventemottaksordning. Disse forslagene gjelder både ordningens innhold og struktur. I det følgende analyseres de forskjellige forslagene. Målet med analysen er å indikere mulige fordeler og ulemper knyttet til de ulike forslagene.

7.1 Utvidelsen av ordningen

Det dominerende standpunktet blant fagpersoner i vårt utvalg er en løsning med utvidelse av ventemottaksordningen. Utvidelse av ordningen foretrekkes av de fleste ansatte i ordinære mottak, ventemottak og UDI, samt av de fleste informanter i Justisdepartementet. Også NOAS ser fordeler ved denne løsningen.

Før vi skisserer hva utvidelsen av ordningen går ut på, er det nødvendig å beskrive den bredere konteksten som kan tenkes å ha påvirket våre informanter. I oktober 2009 la Regjeringen frem ”politisk plattform for flertallsregjeringen”, eller ”Soria Moria II”-erklæringen. Der erklæringen presenterte planer for regjeringens innvandrings- og integreringspolitikk ble tre av punktene viet avviste asylsøkere. En av planene som Regjeringen la frem henviser direkte til det norske mottakssystemet og ventemottaksordningen:

Flere med avslag skal bare gis tilbud om å bo i ventemottak fram til uttransportering kan gjennomføres. Regjeringen vil også vurdere returfremmende tiltak for barnefamilier (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009: 78).

”Soria Moria II”-erklæringen antyder med andre ord at Regjeringen ønsket å utvide ventemottaksordningen, noe som ble ytterligere bekreftet i statsbudsjettet for 2010, der det står:

Ventemottaksordningen ble etablert i 2005 som et alternativ til at de med endelig avslag mistet retten til å bo i mottak. Ventemottakene er ment å skulle øke antallet frivillige returer, gjøre uttransporteringer enklere, samt løse samarbeidsproblemet mellom stat og kommune ved å avklare tilgangen til rettigheter for de uten opphold. Ordningen har etter etableringen ikke blitt evaluert... Regjeringen vil evaluere ventemottakene og vurdere en utvidelse av

ordningen. (Arbeidsdepartementet, Prop. 1 S: 2009–2010, resultat område 7, Beskyttelse og innvandring).⁷³

En kan ikke se bort fra at ”Soria Moria II”-erklæringen, som er en sterk føring ovenfra, har skapt en spesiell kontekst for denne evalueringen og påvirket våre informanter. Mange av våre informanter henviste til denne teksten, som antyder Regjeringens intensjoner med ordningen. Det ble av enkelte tatt for gitt at ordningen skulle utvides, og enkelte informantene ble primært opptatt av å formidle fortolkninger og forslag til hvordan en utvidelse vil kunne gjennomføres.

En klarere differensiering av mottakssystemet etter beboernes juridiske status, slik en har det nå i Nederland, er noe som fagpersoner i mottakssystemet i mange år har argumentert for, og det nevnes også av våre informanter. En kan imidlertid ikke utelukke at en del informanter ville hatt et annet perspektiv og andre forslag til forbedringer, hadde Regjeringen varslet at de ville evaluere ventemottaksordningen med tanke på nedleggelse. Under våre analyser har vi vært bevisste på faktorer som kan ha påvirket vårt datagrunnlag og prøvd å veie opp ved å stille oss kritiske til hvert forslag.⁷⁴

7.1.1 Konkrete forslag⁷⁵

I november 2009 ba Arbeids- og inkluderingsdepartementet UDI om å foreta en gjennomgang av dagens ventemottaksordning og komme med forslag til endringer av kriterier for hvilke grupper asylsøkere som bør inngå i ordningen, samt anslå hvordan behovet for et fremtidig antall ventemottaksplasser vil påvirkes på bakgrunn av endrede kriterier for hvem som bør omfattes av ordningen (UDI 2009b:1). UDI overleverte utredningen til departementet i desember 2009. Flere av vurderingene og forslagene som legges frem i utredningen deles av flere av fagpersonene som deltok i vår undersøkelse. I det følgende presenterer vi noen av punktene som legges frem i utredningen. UDI argumenterer for utvidelse på følgende måte:

⁷³ Se

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:cwVBnyAVkg0J:www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/30.html%3Fid%3D579940+Regjeringen+vil+evaluere+ventemottakene+og+vurdere+en+utvidelse+av+ordningen.&cd=2&hl=no&ct=clnk&gl=no>. Sist gang innhentet 28.04.2010.

⁷⁴ De to avsnittene som skisserer alternative scenarioer, hvor noen baseres på synspunkter til noen få informanter, kan også ses som et forsøk på dette.

⁷⁵ Det er viktig å understreke her at det ikke er våre forslag som vil presenteres på de følgende sidene, men forslagene til våre informanter. Våre forslag og anbefalinger presenteres i kapittel 8.

Intensjonen er å tydeliggjøre utreiseplikten for de som har fått endelig avslag, øke gjennomstrømmingen i ordinære mottak, øke returmotivasjonen og normalisere retur- og hjemreise. Vi ønsker også å optimalisere returkvalifiseringstiltak og annet returarbeid i utreisesenteret.

Videre heter det:

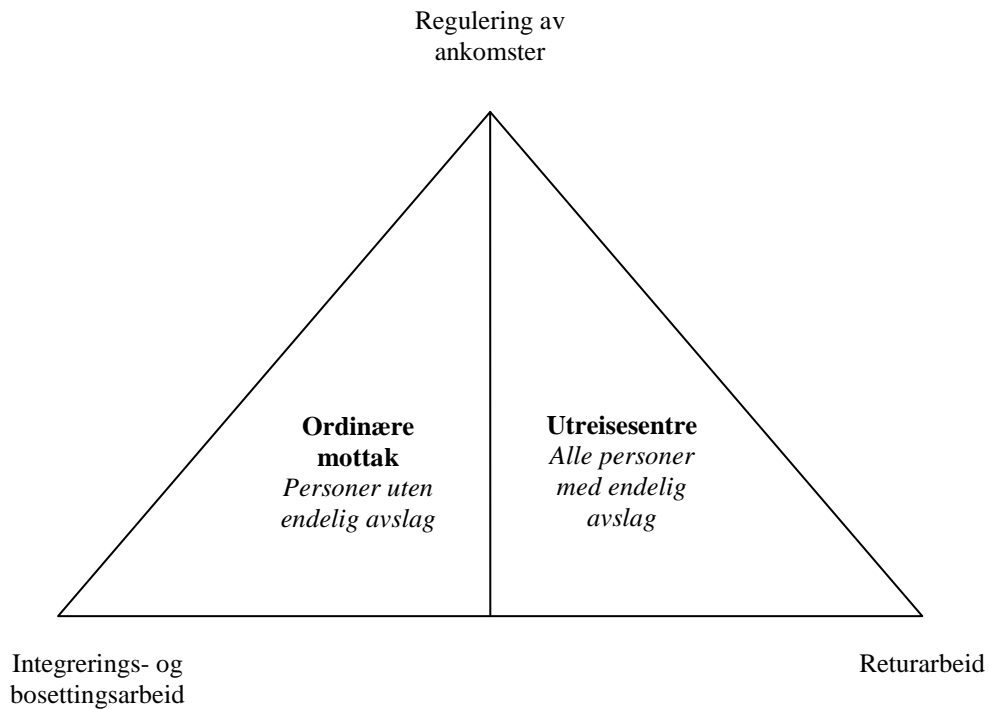
UDI tror tiltaket kan være egnet til å undersøke om et miljø der mange beboere faktisk reiser ut av landet, ville øke antall frivillige returer fra de som i dag innkvarteres i ventemottak... Etablering av utreisesentra kan innebære at politiet kan effektivisere arbeidet med uttransportering, siden mange av dem som er mulig å uttransportere befinner seg på noen få steder (2009:6).

I likhet med UDIs utredning foreslår våre informanter at det i stedet for dagens ventemottak etableres retursentre eller utreisesentre som tilbys alle avviste asylsøkere med utreiseplikt. Dette gjelder også kategorier som i dag er unntatt ordningen, som barnefamilier og personer med helseproblemer, samt personer som søker frivillig retur med IOM. Vi har tidligere indikert at den nevnte antakelsen om at utvidelse og blanding av gruppene ville øke antall frivillige returer, finner liten støtte i vårt materiale. Som sagt er det faktisk slik at i den siste tiden har mange ventemottaksbeboere søkt om frivillig retur, men de fremstår i liten grad som rollemodeller til de som avviser avslaget.

I tillegg til lave retur tall er konflikter, og ”utbredt asosial atferd” (UDI 2009b:5) den største utfordringen i dagens ventemottak, noe en mener kan løses ved en utvidelse. En antakelse om at en differensiert beboermasse (barn, unge, voksne med helseplager), bestående av alle med utreiseplikt, vil ha en positiv effekt på det sosiale miljøet i utreisesenteret, samt redusere konfliktgraden forutsatt at en også gjør noe med standard og innhold, finner støtte i vårt materiale. Samtidig vil vi understreke at en differensiert beboermasse slik det er i ordinære mottak, også vil ha en positiv effekt på det sosiale miljøet forutsatt at barnefamilier i mottaket deltar på samme arena. En må huske at mange mottak satser på et desentralisert tilbud der barnefamilier ofte plasseres i adskilte leiligheter. En blir dermed stilt overfor et dilemma. På den ene siden vil det være en fordel å skjerme barnefamilier, mens på den andre siden vil en integrering av ulike grupper kunne bidra til å bedre det sosiale miljøet i utreisesentrene.

I tillegg argumenterte flere fagpersoner med at en utvidelse av ordningen vil føre til en klarere differensiering av mottakssystemet, noe en tenker kan styrke ikke bare returarbeidet, men mottakssystemets andre oppgaver. Forventningene og utvidelsen er illustrert i figur 10.

Figur 10. Utvidelse og differensiering av mottakssystemet



I dag er det mindre en to hundre avviste asylsøkere som bor i ventemottakene, mens flere tusen bor spredt i ordinære mottak. En mener at dette skaper en ubalanse i mottakssystemet. Som figuren antyder vil utvidelsen medføre et mer konsekvent og balansert system der mange flere med endelig avslag plasseres i utreisesentre med et personale med primært fokus på retur. Den utvidede ventemottaksordningen vil dermed sende et tydelig signal til avviste asylsøkerne, gjennom symbolikken som ligger i å bli forflyttet fra et ordinært mottak til et utreisesenter, samtidig som en vil kunne drive mer målrettet arbeid. I tillegg vil en større differensiering bidra til at ordinære mottak i større grad kan konsentrere seg om å jobbe med integrerings- og bosettingsarbeid. Flere mener at kvalifisering i mottak, blant annet av beboere som venter på bosetting i kommunene, er en oppgave som ofte blir forsømt i ordinære mottak. Ved en differensiering av mottakssystemet antas det at en ville kunne bidra til å skape bedre muligheter for å drive dette arbeidet i ordinære mottak. Videre mener en at ved at en stor del av mottakssystemet gjøres om til utreisesentre, vil en sende et klart signal til potensielle asylsøkere, noe som kan påvirke ankomstene.

Fagpersonene som gikk inn for denne løsningen har også diskutert standarden i disse nye mottakene. De har videre foreslått hva slags innhold disse nye utreisesentrene bør ha, deriblant hva slags kvalifiserings-/skoletilbud voksne og barn bør få. Disse temaene er også berørt i UDIs utredning:

Det må vurderes om barna tilknyttes skoler i nærheten, eller tilbys undervisning på utreisesenteret slik det gjøres i Danmark... Standarden på utreisesenter legges på dagens nivå på ordinære mottak. Erfaringer så langt har vist at en svært nøktern standard ikke har bidratt vesentlig til at flere velger hjemreise. Mat, psykososialt miljø og omgivelser som gir rom for aktiviteter må vektlegges... Utreisesenteret må tilrettelegges for småbarnsfamilier og personer med helseproblemer. Barns rett til utfoldelse og trygghet/sikkerhet må ivaretas (UDI 2009b: 6-7).

Noen få informanter gikk inn for at barna skal tilbys undervisningen på utreisesentre og på eget språk. Argumentet er at et slikt tilbud ville sende et klart signal om at en må tenke på retur og ikke integrering, og at barnefamilier ikke bør bruke sine barn i kampen med norske myndigheter. Men det store flertallet av fagpersoner som går inn før utvidelse som inkluderer barnefamilier mener at barna bør tilknyttes skoler i nærheten. En har blant annet henvist til Barnekonvensjonen og asylsøkerbarns rett til å få samme skoletilbud (i omfang og kvalitet) som norske barn får. Når det gjelder barn henviste en også til at Grunnskoleloven, som sier at alle barn som skal oppholde seg i landet i mer enn 3 måneder har rett på skolegang, er et sterkt og viktig prinsipp og en tydelig lov det vil være vanskelig å endre.⁷⁶

Som allerede sagt er det store flertallet av informanter enige i at passive tvangsmidler som nøktern standard, kantinedrift og lignende ikke er den rette veien å gå. I likhet med vurderinger i UDIs utredning mener de fleste at standarden i utreisesentret bør legges på dagens nivå i ordinære mottak, og at de midlene som en bruker til informasjonsprogrammer og kvalifiseringsopplegg i ordinære mottak kan brukes ved transformering av mottakene til utreisesentre på å styrke returrettede kvalifiseringsopplegg (UDI 2009b). Få av fagpersonene mente at bedring av standarden på denne måten vil virke returhemmende.

Den ene årsaken til at få personer befinner seg på ventemottak er at familier er ekskludert fra ordningen. Den andre årsaken er at de fleste som mister retten til å bo på ordinært mottak foretrekker å flytte ut av systemet i stedet for å benytte seg av ventemottakstilbudet. Hva kan en forvente vil skje hvis systemet utvikles i den retningen vi har skissert over? For det første kan selve navnet *utreisesenter* ha dobbel effekt. På den ene siden vil det sende en tydeligere beskjed om at en ikke har noen reelle muligheter til å få opphold. En kan anta at selve forflyttingen til et utreisesenter kan ha en returfremmende effekt. På den annen side kan betegnelsen føre til at enkelte

⁷⁶ Dette argumentet er i samsvar med tidligere forskning om skoletilbud til asylsøkerbarn (se blant annet Valenta 2009a).

vil foretrekke å oppholde seg utenfor systemet. En må imidlertid ta i betraktning at ved utvidelse vil sammensetningen i målgruppa endres. En kan forvente at familiene i mindre grad vil bestemme seg for å flytte ut av systemet. I tillegg vil en forbedring av standarden i mottakene og det sosiale klimaet der, slik det er skissert over, bidra til å redusere det negative ryktet til slike sentre, noe som kan føre til at færre bestemmer seg for å flytte ut av mottakssystemet.

De som gikk inn for en utvidelse mente at motstandere av dette forslaget har en forstilling om at barnefamilier skal sendes til Lier og Fagerli; to mottak som assosieres med konflikter, rusmisbruk og lignende. Det ble understreket at en ikke har tenkt å utvide ordningen på denne måten, men at utvidelsen burde skje med en gradvis transformering av dagens ordinære mottak til utreisesentre. En henviste blant annet til UDIs utredning der det også påpekes at overflytting til utreisesentre vil være en prosess som vil medføre gradvis oppbygning av antallet utreisesenterplasser, og en gradvis reduksjon av antall beboere i ordinære mottak. Det forventes at en mulig utfordring i dette arbeidet vil være kommunenes holdninger. Kommunene har vært skeptiske til opprettelsen av denne typen mottak i sine kommuner. Informantene henviste her til erfaringer fra UDI da de ønsket å opprette et utreisesenter med 1000 plasser i en kommune, noe som møtte stor motstand. Derfor tror informantene at mindre enheter vil være mest gunstig, både for miljøet i mottaket og for kommunene som skal huse dem. De mente også at det ville bli nødvendig å differensiere mellom ulike typer mottak innenfor utreisesenterordningen, blant annet med opprettelse av forsterkede avdelinger i forhold til straffedømte og psykisk syke.

En av utfordringene som ble nevnt ved denne løsningen var problemene knyttet til flytting av beboere fra ordinære mottak til utreisesentrene. I dag praktiseres ordningen slik at de med avslag sitter i ordinært mottak over en periode etter endelig avslag. I den perioden jobber UDI med å få de til ventemottak. Det brukes alt fra overtalelser fra mottaksansattes side til forskjellige tvangsmidler i form av "trekk i basisbeløp" så "forhåndsvarsel om bortfall av botilbud med uttalelsesrett" og deretter "vedtak om bortfall av botilbud", og først da er beboere klare for overføring til ventemottak. Erfaringen er at dette tar tid, og at personer heller flytter ut av systemet. Dersom det hadde vært obligatorisk å flytte til et utreisesenter umiddelbart etter andre avslag, tror flere at ordningen kanskje hadde fungert bedre. Enkelte mottaksledere i ordinære mottak mente at ved en utvidelse av ordningen vil en del beboere motsette seg å flytte, kanskje til og med prøve å bo illegalt i ordinære mottak, noe som kan være vanskelig å kontrollere, særlig i store desentraliserte mottak.

7.2 Avskaffe ventemottaksordningen

Noen få fagpersoner mente at ventemottaksordningen burde avskaffes. Dette forslaget baseres på en tanke om at ordningen ikke fører til økt retur, men til en unødvendig pining av asylsøkere. Det baseres også på en tanke om at det er naivt å tro at reduksjon i bostandarden vil motivere folk til å returnere. De som var for nedleggelsen poengterte at ventemottaksordningen ble innført som en reaksjon på ordningen med bortfall i botilbud, som de mente var et annet like lite gjennomtenkt tiltak. Når det foreslås at ventemottak skal legges ned, mener en dermed ikke at de enslige som har rett til et slikt tilbud skal kastes ut på gata, men at en også avskaffer ordningen om bortfall av botilbud i ordinære mottak. Med andre ord går forslaget ut på at en gjeninnfører rettighetene de avviste asylsøkerne hadde før januar 2004. Våre informanter ønsket ikke å komme tilbake til tiden etter januar 2004 og før ventemottaksordningen ble opprettet.⁷⁷

Det er flere argumenter som trekkes frem blant de som går inn for gjeninnføring av borettheter i ordinære mottak for alle avviste asylsøkere. Ved å blande enslige med andre beboere i ordinære mottak vil en løse konfliktene som assosieres med konsentrasjon av enslige i ventemottakene. En mener også at returmotiverende arbeid like godt kan drives på ordinære mottak. Når det gjelder passive tvangsmidler anses reduksjon i utbetalinger til de som sitter med endelig avslag som et tilstrekkelig signal. En mener at utvidelse av ventemottaksordningen er mer en politisk enn en faglig forsvarlig handling der ønsket om å fremstå som restriktiv går foran faglige hensyn, blant annet de hensyn som knyttes til returfremmende arbeid. Derfor er det bedre, mener enkelte, å bruke ressurser til å styrke returarbeidet i ordinære mottak, blant annet gjennom å innføre returforberedende kompetansehevende kurs, intensivere arbeidet med retursamtaler og utvide retur støtteordningen.

Flere av argumentene som nevnes over er i samsvar med det statistiske datamaterialet og de kvalitative funnene vi presenterte tidligere i rapporten. Våre funn tilsier at beboere passiviseres i ventemottakene og at en heterogen beboermasse kan virke konfliktdepende. Det er også blitt indikert at en reduksjon i standard oppleves som et stort problem av beboere som sitter med avslag i ordinære mottak (se diskusjonen om

⁷⁷ Enkelte informanter i PU mener at det var en økning i antallet avviste asylsøkere som tok kontakt med ønske om retur i perioden mellom bortfallsordningen og ventemottaksordningen. Det er imidlertid vanskelig å si om denne økningen var tilfeldig eller en direkte konsekvens av bortfallsordningen. Brekke og Søholt (2005) konkluderer med at bortfallsordningen hadde liten eller ingen effekt på retur tallene.

forskjellig sammenligningsgrunnlag). Det ser ut til at reduksjon i basisutbetalingene vanskeliggjør hverdagen for enkelte, noe som, i samspill med andre faktorer, kan bidra til retur. Den reduserte standarden i ventemottak bidrar primært til å avskrekke de avviste fra å bo der, svekke dem som bor der og oppfordre avviste asylsøkere til å integrere seg i voksende ”parallele institusjoner” (Engbersen m.fl. 2006).

Hva kan da avskaffelsen av ventemottaksordningen føre til? Vi kan forvente at dette vil medføre at færre personer forlater mottakssystemet. Dette gjelder særlig kategorien avviste asylsøkere som mener at de ikke risikerer uttransportering, men som betraktet ventemottak som et ulevelig sted. Kan denne løsningen føre til et bedre returarbeid og relasjoner på mottaket? På den ene siden kan det føre til bedre relasjoner mellom beboere og ansatte siden det antas at sammenblandingen av gruppene i ventemottak vil redusere konfliktnivået. Hvis den innholdsløse ventingen erstattes med returrelaterte kvalifiseringsopplegg vil dette også kunne redusere klientifiseringen. Det som taler imot denne løsningen er erfaringer med at det er vanskelig å håndtere en altfor heterogen beboermasse i ordinære mottak. En må ha ekspertise på å organisere samfunnsorienterte informasjonsprogrammer, integrerings- og bosettingsforberedende arbeid, og returarbeid. Mottaksansattes erfaringer tilsier at det blir vanskelig å spesialisere seg på alle felt, spesielt hvis en tar i betraktning at mottakene kan ha kort levetid (grunnet stadige opprettelser og nedleggelse). Det er også kjent at sammensetningen i beboermassen i ordinære mottak skifter. Et ordinært mottak kan i en periode ha mange med avslag, så kan beboermassen domineres av nyankomne og bosettingsklare beboere og så videre, noe som reduserer muligheten for en spesialisering og mer målrettet returarbeid. Med bakgrunn i slike erfaringer har flere informanter i mottak og UDI ment at ordinære mottak ikke utgjør en gunstig kontekst for returarbeid.

7.3 Opprettholde dagens ordning, forutsatt innholdsmessige justeringer

Både de som er for avskaffelse av ventemottaksordningen og de som er for en utvidelse anser en opprettholdelse av dagens ordning med innholdsmessige justeringer som det minste en foreløpig kan gjøre for å forbedre ordningen. Andre mener at en opprettholdelse er å foretrekke fremfor de to andre variantene. Denne løsningen går ut på at en ikke gjør noe stort med ordningen i forhold til ordningens struktur og målgruppe slik det skisseres i de andre to scenarioene. I følge enkelte bør fokuset i stedet være på å redusere passiviseringstendensene, bedre standarden og styrke helsetilbudet i mottakene. Vi kan skille mellom flere typer argumenter for å gå inn for

denne løsningen, som blant annet relateres til ventemottaket som en returhemmende kontekst, og til ønsker om å unngå større strukturelle endringer.

Det nevnes først og fremst to ting som må gjøres når det gjelder innholdet. For det første bør en avskaffe kantinedrift i ventemottak, noe som virker både passiviserende og konfliktskapende. Ordningen med lommepenger og kantinedrift bør erstattes med redusert basisstøtte og muligheter for å lage mat selv. For det andre mener en at flere beboere i ventemottak og i ordinære mottak bør tilbys returrettede kvalifiseringsopplegg.

Når det gjelder skepsisen mot større strukturelle endringer mener en på den ene side at ventemottaksordningen ikke bør avskaffes siden den gir et klart signal til asylsøkere med avslag. Det at de mister plass i ordinære mottak og tilbys plass i retursentre der de skal forberedes på retur vil ha en symbolverdi i seg selv, og forebygge at de gror fast i ordinære mottak. Av den grunn mener enkelte av informantene også en burde bli mer eksplisitt i forhold til betegnelsen på slike mottak, og at Lier og Fagerli ventemottak burde skifte betegnelsen til retursentre eller utreisesentre.

På den annen side var en skeptisk til en utvidelse av ordningen. Skepsisen baseres på oppfatningen om at det er høyst usikkert om utvidelsen vil gi nevneverdige utslag på returallene, samt at det ble forventet at utvidelsen ville møte kritikk fra forskjellige støtteorganisasjoner, særlig hvis utvidelsen inkluderte barnefamilier. Hensyn til barn og barns skolegang ble også dratt frem. En mente at flyttinger ville ført til at barna må utskrives fra skole, for så å vente i lang tid før de får ny skoleplass. Det ble også forventet at vertskommuner vil reagere hvis dagens ordinære mottak endret status til ventemottak eller retursentre. Utvidelsen ville med andre ord innebære nokså store omkostninger, for alle involverte aktører, mens fokuset burde vært andre steder. Når det gjelder de strukturelle endringene burde fokuset rettes mot forhold utenfor mottakssystemet. En burde i stedet prioritere utvidelse av returstøtten og effektivisere saksbehandlingen, redusere adgang til klage på avslag, samt effektivisere effektivering av vedtak/uttransporteringen.

Flere av argumentene som nevnes over er i samsvar med funnene vi presenterte tidligere i rapporten, særlig når det gjelder avskaffelse av kantinedrift og utvidelse av kompetansehevende kurs. Når det gjelder forventninger om at flytting ville føre til at barna ville være lenge uten skoleplass, er dette sannsynligvis en mindre relevant problemstilling. Forskningen viser at asylsøkerbarn venter kort tid på å få skoleplass etter at de har flyttet til mottaket/kommunen (Valenta 2009a). Samtidig kan en ikke utelukke at flytting av barnefamilier til ventemottak/retursentret ved en eventuell utvidelse av systemet, uansett forbedringer i ventemottakenes standard, kan medføre

en forverring av barnas levekår. Selv om en oppnår forbedringer i kvalifiserings- og aktivitetstilbudet, vil retursentrene fremdeles i mye større grad domineres av frustrerte beboere, og en kan anta at konfliktgraden vil være høyere enn det en finner i ordinære mottak.

Det er også riktig at en raskere saksbehandling og effektivering av vedtak, samt utvidelse av støtten står i en klarere positiv sammenheng med retur tallene enn andre tiltak en har gjort innenfor mottakssystemet. Disse tiltakene fører imidlertid til en nokså lik økning i retur tallene uavhengig av om asylsøkeren bor i ventemottak eller ikke. Hva kan en forvente hvis en går inn for denne løsningen, sett at andre eksterne faktorer holdes like? Vi kan forvente at innholdsmessige forbedringer av ordningen vil bidra til å redusere klientifisering av beboere ved Fagerli og Lier. Vi kan forvente at konfliktgraden blir redusert, og at ansatte får mer tid til å jobbe med retur fremmende arbeid. Forbedring av standarden i mottakene vil kanskje også virke mindre avskrekkende for enkelte, noe som vil føre til at flere velger å benytte seg av botilbudet. Vi kan heller ikke utelukke at flere som har bestemt seg for å returnere, eller er usikre i forhold til denne avgjørelsen, vil flytte til Lier og Fagerli.

8 Konklusjon: Oppsummering og anbefalinger

I dette kapitlet oppsummerer vi funn og presenterer våre anbefalinger. Oppsummeringen begrenses ikke bare til ventemottaksordningen, men tar også for seg andre tiltak som kan påvirke returarbeidet, for eksempel uttransporteringer, økning i returstøtten og bortfall av plass på ordinære mottak.

8.1 Oppsummering av undersøkelsens sentrale funn

Vår undersøkelse antyder at det er liten sammenheng mellom bortfall av plass i mottak og ventemottaksordningen på den ene siden, og retur- og ankomsttallene på den andre siden. Returtallene holdt seg lave de første årene etter at ordningene ble innført, og begynte først å vokse noen år senere. Ankomsttallene gikk på sin side ned for en kort periode etter at ordningen om bortfall av plass i mottak ble innført, men økte igjen kort tid etter. Ankomsttallene har videre økt i løpet av hele perioden en har hatt ventemottak.

Kun en liten del av avviste asylsøkere bor i ventemottak. Det er to faktorer som begrenser ordningens nedslagsfelt. For det første er flere kategorier av beboere med avslag ekskludert fra ordningen. For det andre er det slik at mange friske enslige avviste asylsøkere, som i utgangspunktet er inkludert i ordningen, ikke benytter seg av tilbudet. Resultatet er at det store flertallet av avviste asylsøkere enten befinner seg i ordinære mottak eller utenfor mottakssystemet, mens bare en brøkdelen bor i ventemottak. Dette betyr ikke at ordningen ikke bidrar til å avlaste kommunene. De som har mistet plass i mottak og etter hvert finner ut at de ikke klarer å livnære seg på egen hånd, blir henvist til ventemottakene.

Enkelte avviste asylsøkere vi har møtt ble slitne av å leve på et minimumsnivå, og ga etter hvert opp og bestemte seg for å reise tilbake. Det ser imidlertid ut til at flertallet ikke gir opp håpet om at de til slutt vil få opphold i Norge. Samtidig antyder statistikken en økning i returtallene fra ventemottakene. Det at returtallene fra ventemottak har begynt å øke den siste tiden kan snarere tilskrives eksterne årsaker, inklusive andre ordninger (for eksempel pengestøtte, tvangsuttransporteringer og Torshov-prosjektet), enn at ventemottaksordningen har begynt å virke etter intensjonen.

Formålet med bortfall av botilbud i ordinære mottak var å motivere til retur, ved å gjøre fortsatt opphold i Norge mindre attraktivt og retur til hjemlandet mer attraktivt. Norske myndigheter ønsket med andre ord at en reduksjon av støtte og rettigheter

skulle fungere som pusheffekt (Brekke og Søholt 2005). Den samme argumentasjonen brukes i tilknytning til ventemottakene, hvor mottakene tar over deler av kommuners ansvar for å tilby kost og losji til asylsøkere med endelig avslag, samtidig som tilbudet skal være såpass nøkternt at det ikke er motiverende for videre opphold i Norge (UDI 2007). Det sentrale spørsmålet er om en reduksjon i levestandard virkelig kan motivere til retur, eller om dette i stedet fører til at alt potensielt fokus på retur må vike for et fokus på egen livssituasjon. Det ser ut til at den nøkterne standarden i ventemottak ikke virker returfremmende, men snarere bidrar til at folk unngår å benytte seg av tilbudet. Avviste asylsøkere velger ofte å i stedet leve utenfor systemet med hjelp fra nettverk, illegalt arbeid og i noen tilfeller kriminalitet.

For de som benytter seg av ventemottaksordningen bidrar tilbudet først og fremst til å passivisere beboerne, samtidig som det bidrar til asosial atferd, rusmisbruk, konflikter beboere imellom og mellom beboere og mottaksansatte; med andre ord faktorer som antas å virke returhemmende. Siden det store flertallet av beboere på ventemottak har minimal tilgang til aktiviteter og kvalifiseringstiltak, er ventemottak den delen av mottakssystemet som er mest preget av klientifisering og passivering av beboere. Det savnes imidlertid også returrettede kvalifiseringsaktiviteter for avviste asylsøkere i ordinære mottak.

Returforberedende programmer i ventemottak, slik som det tilbys på Lier ventemottak, ser ut til å ha liten direkte innvirkning på beboernes returavgjørelser og deres returforberedelser. Programmene er av altfor lite omfang til at de kan forberede beboere på retur og reintegrering. Samtidig ser det ut til at slike kvalifiseringsopplegg kan ha en positiv indirekte innvirkning på retur ved å motvirke passivering og klientifisering av beboere.

Retursamtaler som gjennomføres med avviste asylsøkere, både i ordinære mottak og ventemottak, er definert av flere som et av de viktigste verktøyene som mottakene bruker i returarbeidet. Retursamtaler praktiseres ulikt i forskjellige mottak, der noen foretrekker uformelle samtaler om retur, mens andre gjennomfører mer formelle samtaler. Retursamtaler ser ut til å ha størst potensial som informasjonstiltak der avviste asylsøkere informeres om valgalternativer og returtilbud. Samtalene er også en viktig del av oppfølgings- og tilretteleggingsarbeidet i forhold til de som har søkt om retur, der ansatte hjelper med det praktiske. Intervjuene med mottaksansatte og beboere indikerer imidlertid at retursamtaler har en begrenset innvirkning på avgjørelsen om å returnere. Beboernes fortellinger impliserer at det ikke er mangel på informasjon, men manglende vilje til å akseptere avslaget som gjør at det som gis av

informasjon har liten returfremmende effekt.⁷⁸ I den forbindelse mener flere at beboere burde fått mer førstehåndsinformasjon om de returnertes erfaringer i hjemlandet.

Det store flertallet av fagpersoner som har deltatt i undersøkelsen går inn for en utvidelse av ventemottaksordningen, noe som vil medføre at en inkluderer kategorier av beboere som i dag sitter i ordinære mottak. Dette ønsket baseres på en forventning om at utvidelsen vil føre til et mer differensiert mottakssystem, som igjen vil føre til et mer effektivt integreringsarbeid, samt virke returfremmende. Det dominerende forslaget går ut på at dagens ventemottakssystem gradvis legges om til et større system basert på mange utreisesentre. Målet med utreisesentrene vil da være å skape et entydig signal om at avviste asylsøkere har fått en endelig beslutning, samtidig som de vil legge bedre til rette for kompetanseutviklende kurs som knyttes opp mot reintegreringshjelp i hjemlandet.

En kan ikke utelukke at en slik løsning vil virke returfremmende, forutsatt at det kombineres med et større fokus på returrettede aktiviteter. Samtidig må det understrekes at avviste asylsøkere er villige til å gå veldig langt i sin kamp for å få bli i Norge. De fleste aksepterer ikke avslaget og returordningene som tilbys. Våre funn tilsier at en ikke bør ha altfor optimistiske forventninger til forskjellige returfremmende tiltak. Uansett hva slags struktur for mottakssystemet en til slutt går inn for, vil flertallet av avviste asylsøkere prøve å motarbeide systemet siden de foretrekker å bli i Norge fremfor å returnere til hjemlandet.

Tallmaterialet antyder en positiv sammenheng mellom økningen i pengestøtten til frivillig retur og økningen i retur tallene. Mange irakere har returnert etter at norske myndigheter utvidet pengestøtten. Det kan derfor ikke utelukkes at færre ville returnert til Irak om en ikke hadde utvidet støtteordningen til irakere. Samtidig er det vanskelig å si om det er kvaliteten og selve innholdet i returordningen som var en avgjørende returfremmende faktor, eller om det er andre faktorer som har spilt inn. Svært få avviste asylsøkere vi har møtt betrakter pengestøtten som en avgjørende faktor i deres avgjørelse om å returnere. Selv om statistikken antyder en sammenheng mellom støtten og retur tallene, særlig blant irakere, er vi av den grunn fremdeles usikre på hvor stor den returfremmende effekten av pengestøtten var i forhold til irakere som har returnert. Hvis støtten har virket på irakeres avgjørelse om å returnere, betyr det ikke at den nødvendigvis vil virke for andre grupper og under andre forhold. Våre funn må imidlertid ses opp mot at de avviste asylsøkerne vi møtte som regel ikke ønsket å returnere, og at deres syn på pengestøtten og returordninger derfor er påvirket av dette.

⁷⁸ I en slik kontekst anses informasjon som mottas som lite relevant (se også Brekke 2008).

8.2 Anbefalinger

I likhet med annen forskning på dette feltet mener vi at det er mange push- og pullfaktorer som spiller inn både i hjemlandet og Norge. Faktorene forholder seg ulikt på individuelt nivå og er situasjonsbetinget, noe som gjør det veldig vanskelig å forutsi hvordan et enkelt returfremmende tiltak vil påvirke ankomst- og returtall. Det er såpass mange variabler en må forholde seg til, og så mange uklare bakenforliggende faktorer som påvirker returavgjørelser, at det er vanskelig vurdere hva som virker og hva som ikke virker returfremmende. Det blir derfor vanskelig å komme med bastante anbefalinger i forhold til hva som bør endres for at ventemottaksordningen skal virke mer returfremmende. Noen anbefalinger er likevel lettere å gi enn andre, blant annet:

- Kompetansehevende returrettede tilbudet i mottakene bør utvides i omfang og tilbys til flere beboere.
- Kantinedrift i ventemottak bør avskaffes og ordningen med redusert basisutbetalinger bør innføres.
- Arbeidet med retursamtaler bør intensiveres i alle mottak der uformelle motivasjonssamtaler gjøres i tillegg til flere formelle motivasjonssamtaler.
- I tilfelle myndighetene velger å utvide ventemottaksordningen til barnefamilier fraråder vi på det sterkeste at skoletilbudet til barn organiseres på mottakene.
- Ventemottaksordningen bør også samordnes bedre med andre returfremmende tiltak. Disse tiltakene bør kombineres med en utvidelse av retur-/pengestøtten til flere grupper.

I det følgende vil vi se nærmere på disse anbefalingene, samt relatere de til andre vurderinger. Vi vil diskuteres forslag til endringer, hvor noen av anbefalingene er basert på et robust datagrunnlag, mens andre ikke er det. Vi diskuterer forslag til endringer og anbefalinger som direkte relateres til ventemottaksordningen og andre som relateres til tiltak som ligger utenfor ordningen. Som vi påpekte innledningsvis har vi ikke tilstrekkelig datagrunnlag til å kunne gi bastante anbefalinger som relateres til oppgaver som ligger utenfor selve ventemottaksordningen. Det samme gjelder anbefalinger/tiltak der det råder en større grad av usikkerhet.

Den mest åpenbare, og kanskje den viktigste anbefalingen er knyttet til levekår i mottak og aktiviteter som tilbys avviste asylsøkere. Det ser ut til at en reduksjon i standard og aktivitetstilbud, samt bruk av kantine ikke virker returfremmende. For å

reduere bruken av alternative, private tilpasninger der avviste asylsøkere ofte tar del i illegalt arbeid og i noen tilfeller kriminalitet fremfor å bo på ventemottak, bør tilbudet i ventemottakene forbedres. Med andre ord støtter vi vurderinger som er fremlagt i UDIs utredning av ventemottak der det anbefales at standarden og tilbudet i ventemottakene/utreiseseentrene bør ligne på det som finnes i ordinære mottak.

Våre funn antyder også at kantinedrift bør avskaffes og at ordningen med redusert basisutbetalinger bør innføres, noe som vil redusere konflikter på ventemottakene og passivisering av beboere. Videre bør en tilby returfremmende kompetansehevende aktiviteter til avviste asylsøkere i et mye større omfang enn det som gjøres i dag. Dette tilbudet bør ikke bare begrenses til de som har søkt om frivillig retur, men til alle avviste asylsøkere. Vi har indikert at slike programmer har begrenset direkte returfremmende effekt. De bør derfor ikke primært brukes som et direkte insentiv for å øke antallet retursøknader. I stedet bør programmene primært anses som tiltak som kan forebygge passiviseringsprosessen avviste asylsøkere i mottak utsettes for; en passivisering som på sikt virker returhemmende.

Med utgangspunkt i beboernes historier og helsepersonells perspektiver bør en vurdere å styrke helsetilbudet til avviste asylsøkere. Det er få fagpersoner i mottak eller helsepersonell som tilbyr helsetjenester til avviste asylsøkere i ventemottakene og utenfor mottakssystemet, som tror at en forbedring av helsetilbudet vil virke returhemmende. Informantene tror derimot at et bedre helsetilbud kan skape bedre forutsetninger for returarbeid. Dette baseres på en tankegang om at fysisk og mentalt friske mennesker vil være bedre i stand til å tenke retur enn de som er syke.

Disse tiltakene bør kombineres med en utvidelse av retur-/pengestøtten til flere grupper. Muligens er ikke erfaringen en har i forhold til økningen i retur tallene til Irak direkte overførbare til andre grupper. Selv om vi finner liten støtte i våre kvalitative data for at retur-/pengestøtte fremmer retur, kan vi ikke overse det faktum at det har skjedd en drastisk økning i retur tallene blant irakere etter at norske myndigheter innførte pengestøtte og oppfølgingstiltak i Irak. Det er verdt å prøve ut denne ordningen også for andre grupper. Den nevnte evalueringen av returprogrammet til Irak forhåpentligvis vil bidra til å gi et bedre grunnlag for slike vurderinger.

Evalueringen av den frivillige tilbakevendingsordningen konkluderte med at det burde vært en bedre koordinering mellom tiltak i Norge, støtte til tilbakevending og bruk av bistandsmidler (Valenta og Berg 2003). Dette inntrykket er ikke svekket etter denne undersøkelsen. Vi anbefaler dermed at en også vurderer å lage ordninger der avviste asylsøkere som returnerer kan søke om arbeid innenfor utviklings-, reintegrerings- eller rekonstrueringsprosjekter som norske myndigheter gjennomfører i deres

hjemland. Her kan en også se på erfaringer fra andre land. I Danmark kan personer som returnerer søke om arbeid innenfor utviklings-, reintegrerings- eller rekonstrueringsprosjekter som danske myndigheter gjennomfører i personens hjemland (IOM 2004).

En ny problemstilling kommer på banen i tilfelle en øker returstøtten. Kan dette tiltrekke seg flere asylsøkere? Så lenge Dublinsakene er ekskludert fra ordningen, og forutsatt at kun realitetsbehandlede avviste asylsøkere er inkludert, er det lite sannsynlig at en økning i returstøtten vil føre til en økning i ankomsttallene. Når en tar i betraktning hvor mye det koster å komme til Norge, og hva en må gå gjennom før en kan søke om returstøtte, vil misbruk av ordningen sannsynligvis være lite utbredt. Samtidig må slike faktorer vurderes forløpende.⁷⁹

Ventemottaksordningen bør også samordnes bedre med andre returfremmende tiltak. Raskere saksbehandling og hurtigere effektivering av vedtak skaper en viktig kontekst for returfremmende arbeid. Disse tiltakene var ikke vårt primære fokus i denne evalueringen. Samtidig indikerer våre data at disse tvangsmidlene ikke oppfattes som en troverdig trussel av avviste asylsøkere. Et mer effektivt uttransporteringsarbeid er et av områdene som ser ut til påvirke annet returfremmende arbeid, samt tiltak som Torshov-prosjektet. Erfaringene med irakere tilsier at slike tiltak, kombinert med økt returstøtte, kan føre til økt frivillig retur. Myndighetene bør vurdere om det finnes muligheter for å gjenta slike former for samarbeid mellom politi, mottakene og UDI også i forhold til andre grupper asylsøkere.

Når det gjelder veien videre knyttet til mottakssystemets struktur, deriblant en utvidelse av ventemottaksordningen, blir dette til syvende og sist et politisk spørsmål. Løsningen vil medføre en stor omstrukturering av systemet og en kan forvente seg mange utfordringer underveis. En utvidelse av ventemottaksordningen som vil gjøre at det norske mottakssystemet ligner mer den nederlandske kan også anses som en kontroversiell avgjørelse. Dette kan muligens forklare det faktum at nesten ingen andre land har valgt en slik løsning. Samtidig kan en ikke overse alle fagpersonene som argumenterer for en større differensiering basert på asylsøkeres juridiske status. En kan ikke utelukke at et mer differensiert system vil bidra til større spesialiseringsgrad. Tatt i betraktning all den erfaring en har med utfordringer knyttet til håndtering av en heterogen beboermasse og implementering av det som til tider oppfattes som selvmotstridende oppgaver, er det sannsynlig at en økt differensiering vil skape bedre forutsetninger for returarbeid og integreringsarbeid i mottakssystemet.

⁷⁹ Tidligere forskning antyder at returstøtte i enkelte tilfeller kan utgjøre en tilleggs pull-faktor for personer som uansett reiser til Europa (se for eksempel Valenta og Berg 2003: 96-99).

Kan slike endringer i ventemottaksordningen også fremme uttransporteringsarbeidet? En større differensiering av mottakssystemet, der alle utreisepliktige sitter i utreisesentre, vil kanskje skape bedre betingelser for uttransporteringsarbeidet. Som en informant i PU sa: ”det er lettere å forholde seg til 30 enn 130 mottak”. Samtidig ser det ikke ut til at det er mangel på oversikt som hindrer uttransporteringsarbeidet, men i stedet en rekke faktorer som ligger utenfor mottakssystemet, blant annet usikkerhet rundt identitet og manglende samarbeidsavtaler med opprinnelsesland. Bedre oversikt og nærhet til PU og Trandum kan imidlertid være en fordel i forhold til lett uttransporterbare saker, blant annet Dublinsaker. En opprettelse av et mottak for Dublinsaker planlegges allerede av de involverte aktørene (PU og UDI). For at en samling av én gruppe som skal uttransporteres skal lette arbeidet til PU, forutsetter PU at mottaket legges sentralt i Østlandsområdet.

I tilfelle myndighetene velger å utvide målgruppen slik at barnefamilier også skal bo på utreisesentrene, fraråder vi på det sterkeste at skoletilbudet til barn organiseres på mottakene. Det er lite sannsynlig at utreisesentrene ville klart å organisere et skoletilbud som holder samme standard som skoletilbudet norske skoleelever får i kvalitet og omfang. Videre viser forskningen at skolen er en av arenaene som bidrar til å skjerme barna fra den vanskelige situasjonen i mottaket, noe det kanskje vil bli et enda større behov for dersom barnefamilier blir plassert i utreisesentre. Det å plassere barnefamilier i utreisesentre vil også styrke argumentet om at standarden i slike mottak bør ligne på standarden avviste asylsøkere har i dag i ordinære mottak.

Videre bør arbeidet med retursamtaler intensiveres i alle mottak. Rutiner rundt gjennomføringen av retursamtaler med mottaksleder praktiseres ulikt. Et minimumskrav bør være at mottakslederen gjennomfører retursamtaler kort tid etter at beboeren har fått avslag i første og andre instans. En må også sikre at mottaksledere og returansvarlige holder seg oppdaterte om forskjellige returordninger. Vi anbefaler at det etableres arenaer og kanaler for meningsutveksling og informasjon der IOMs ansatte og mottaksansatte informerer hverandre om utviklingen i returarbeidet og returordninger. En måte å gjøre dette på kan være at IOM ikke bare holder informasjonsmøter for beboere under sine besøk på (vente)mottakene, men også for mottaksansatte. Vi anbefaler også at UDI styrker kontrollen av arbeidet med retursamtaler på mottakene. For å sikre at mottakene prioriterer dette arbeidet, kan en vurdere å innføre en form for logg eller skjema som mottakene fortløpende må oversende til returansvarlige ved UDIs regionkontorer. Med andre ord kan en vurdere om det er hensiktsmessig å innføre en praksis som ligner prosedyrer knyttet til bosettingsskjemaer som mottakene må oversende til IMDi. Uformelle samtaler er også viktige, men de bør gjøres i tillegg til flere formelle retursamtaler med mottaksleder og returansvarlig. Sist, men ikke minst, bør en vurdere om det finnes muligheter for å

gjøre returrelatert informasjon i mottakene mer troverdig, blant annet ved å gi førstehåndsinformasjon om de returnertes erfaringer i hjemlandet og reintegreringsassistansen de har fått der.

Referanser

Abercrombie, N. (2004). *Sociology*. Cambridge. Polity Press.

Adams, R. (2003). *Social work and empowerment*. London. Macmillian.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2004). *Hjelp til personer uten lovlig opphold*. Brev datert 04.10.04 til kommunene.

Berg, B. (1990). *Asylmottak - et sted å være eller et sted å lære?* Trondheim. SINTEF IFIM.

Berg, B. (red.) (1998). *Kommet for å bli? Om integrasjon og tilbakevending blant bosniske flyktninger i Norden*. København. Nordisk Ministerråd.

Berg, B. (2002). "From Temporary Protection to Permanent Residence: Bosnian Refugees in Scandinavia", i Hastrup, K. og G. Ulrich (red.). *Discrimination and Toleration*. GB. Kluwer Law International.

Berg, B., K. Lauritsen og T. Fladstad (2006). *Kvinneliv i eksil. Seks kvinneportretter*. Oslo. Gyldendal Akademiske.

Berg, B. og C.U. Schierup (red.) (1999). *Integration – retorik, politik, praktik. Om bosniske flyktninger i Norden*. København. Nordisk Ministerråd.

Berg, B. og N. Sveaass m.fl. (2005). "Det hainnle om å leve "Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak. Trondheim/Oslo. SINTEF/NKVTS.

Berg, B. og M. Valenta (2008). *Flukt, eksil og flyktningers sosiale integrasjon. Kunnskapsoversikt*. Oslo. Norsk Forskningsråd.

Bourdieu, P. (1995). *Distinksjonen*. Oslo. Pax forlag.

Bourdieu, P. og L. J. D. Wacquant (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago. Chicago University Press.

Brekke, J. P. (2001). *Velkommen og farvel?: midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge*. Oslo. ISF.

Brekke, J. P. (2002). *Kosovo - Norge, tur og retur. Midlertidig opphold for kosovoflyktninger*. Oslo. ISF.

Brekke, J. P. (2004). *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden*. Oslo. ISF.

Brekke J. P. (2008). *Fra tilbakevending til retur – evaluering av Flyktningshjelpens informasjonsprosjekt INCOR*. Oslo. ISF
Brekke, J. P. og M. F. Aarset (2009). *Why Norway? Understanding Asylum Destinations*. Oslo. ISF.

Brekke, J. P. og S. Søyholt (2005). *I velferdsstatens grenseland. En evaluering av ordningen med bortfall av botilbud i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden*. Oslo. ISF.

Brekke, J. P. og V. Vevstad (2007). *Reception conditions for asylum seekers in Norway and the EU*. Oslo. ISF.

Brochmann, G. (1995). *Bosniske flyktninger i Norden. Tre veier til beskyttelse*. Nordiske komparative studier om flyktninger.

Brunovskis, A. og L. Bjerkan (2008). *Research with irregular migrants in Norway. Methodological and ethical challenges and emerging research agendas*, UDI. FoU-rapport.

Bø, I. (1993). *Folks sosiale landskaper. En innføring i sosiale nettverk*. Oslo. Tano.

COA (2009). *The Central Agency for the Reception of Asylum Seekers*. Hentet fra: <http://www.coa.nl/eng/website/home.asp>.

Coughlan, R. og J. Owens-Manley (2006). *Bosnian refugees in America: new communities, new cultures*. New York. Springer.

Dokument nr 8:26 2004-2005 (2004). *Forslag fra stortingsrepresentantene Heikki Holmås, Geir-Ketil Hansen og Karin Andersen om tiltak for bedre behandling av ikke-returertbare asylsøkere med endelig avslag og andre ikke-uttransporterbare utlendinger*. Hentet fra: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2004-2005/dok8-200405.026/>.

Dølvik, J. E. og J. H. Friberg (2008). *Den nye arbeidsinnvandringen. Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidslivspolitiske konsekvenser*. Oslo. NFR.

Eastmond, M. (2006). "Transnational returns and reconstruction in post-war Bosnia and Herzegovina". *International Migration*, 44(3): 141-166.

ECRE (2005). *The Way Forward: The return of asylum seekers whose applications have been rejected in Europe*. European Council on Refugees and Exiles.

Eitinger, Leo (1981). *Fremmed i Norge*. Oslo. Cappelen.

Engbersen, G., M. van San og A. Leerkes (2006). "A room with a view. Irregular immigrants in the legal capital of the world". *Ethnography*, 7 (2): 209-242.

Engebrigtsen, A.I. og Ø. Fuglerud (2009). *Kultur og generasjon. Tilpasningsprosesser blant somaliere og tamiler i Norge*. Oslo. Universitetsforlaget

Field, J. (2003). *Social capital*. London. Routledge.

Folkesson, S. (2009). *Ingenmannsland. En rettsosjologisk studie av avviste asylsøkeres rettslige og sosiale situasjon, med fokus på ventemottaket som returforemmede tiltak*. Oslo. Universitetet i Oslo. Masteroppgave.

Giddens, A. (1984). *The constitution of Society*. Cambridge. Polity Press.

Goffman, E. (1956). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Edinburgh. University of Edinburgh Social Sciences Research Centre.

Goffman, E. (1967). *Anstalt og Menneske*. København. Paludan.

Goffman, E. (1970). *Strategic Interaction*. Oxford. Basil Blackwell.

Granovetter, M. (1995). *Getting a job. A study of Contacts and Careers*. Chicago og London. The University of Chicago Press.

Haagensen, E. (red.) (1999). *Midlertidig beskyttelse og tilbakevending. Bosniske flyktninger i Norden*. København. NORD 1999:4.

Home Office (2009a). *Asylum*. Hentet fra: <http://ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/>.

Home Office (2009b). *Voluntary return*. Hentet fra: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/outcomes/unsuccessfulapplications/voluntaryreturn/>.

IOM (2004). *Return Migration: Policies and Practices in Europe*. Genève. International Organization for Migration.

Jonassen, W., J. Holm-Hansen og A. Tesli (2000). *Tilbake etter landflyktighet. Tilbakevending og reintegrering av bosniske flyktninger*, i samarbeid med NIBR, Oslo.

Justitiedepartementet (2009). *Harmonisering mot ett gemensamt asylsystem*. Hentet fra: <http://www.regeringen.se/sb/d/9688/a/93135>.

Khosravi, S. (2009). "Sweden: detention and deportation of asylum seekers". *Race & Class* 50: 38-56.

Kjærre, A. Halvar (2010, in press). "No direction home – The Margins of a welfare state and the illegalized body" i: Trine Lund Thomsen, Martin Bak Jørgensen, Susi Meret, Kirsten Hviid, Helle Stenum (ed.) *Irregular Migration in a Scandinavian Perspective*, Shaker Publishing 2010.

Knudsen, J. C. (1984). *Vårt samfunn og flyktningene*. Oslo. Statens flyktningesekretariat.

Knudsen, J. C. (1986). *Flyktninger og livsløp*. Oslo. Statens flyktningesekretariat.

Knudsen, J. C. (2005). *Capricious Worlds: Vietnamese Life Journeys*. Münster. LIT. Verlag.

Lauritsen, K. og B. Berg (1999). *Mellom håp og lengsel. Levekår i asylmottak*. Trondheim. SINTEF IFIM.

Lauritsen, K., T.H. Molden og M. Valenta (2006). *Informasjon og rettssikkerhet: informasjonsformidling til asylsøkere i en tidlig fase*. Trondheim. SINTEF IFIM.

Lockwood D. (1964). "Social Integration and System Integration", i Zollzchau G.K. og W. Hirsch (red.). *Explorations in Social Change*. London. Sage.

Lovell, T. (2007). *(Mis)recognition, social inequality and social justice: Nancy Fraser and Pierre Bourdieu*. London. Routledge.

Mead, C.H. (1934/62): *Mind, Self and Society: From the Standpoint of a Social Behaviorist*. Chicago. University of Chicago.

Melding til Stortinget (2009-2010). Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv. Oslo. Justis- og politidepartementet.

Merton, R. K. (1957). *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL. Free Press.

Migrationsverket (2009). *Återvända självmant*. Hentet fra:
<http://www.migrationsverket.se/info/1136.html>.

NOAS (2009). *Utfordringer i norsk asylpolitikk 2009 – 2013*. Oslo. NOAS.

Noll, G. (1999). "Rejected asylum seekers: the problem of return", Working Paper No. 4, Centre for Documentation and Research.

NOU 2004:20 (2004). *Ny utlendingslov*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Ot.prp. nr. 75 2006-2007 (2007). *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*. Oslo. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Portes, A. og R. Rumbaut (2006). *Immigrant America: a portrait*. Berkeley. Calif, University of California Press.

PU (2008). Årsmelding 2008. Hentet fra:
https://www.politi.no/vedlegg/statistikk/Vedlegg_131.pdf.

Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: the collapse and revival of American community*. New York. Simon and Schuster.

Ramirez, G. (1990). "Återvändandet: En dröm eller mot livet?", i Tor Birkeland m.fl. *Asyl i Norden*. København. Dansk flyktningehjelp.

Rosenthal, Gabriele (2004). "Biographical research", i C. Seale, G. Gobo, J. Gubrium og D. Silverman (red.), *Qualitative research practice*. London. Sage.

Ruben, R., M. Houte og T. David (2009). "What Determines the Embeddedness of Forced-Return Migrants? Rethinking the Role of Pre- and Post-Return Assistance". *International Migration Review*, 43 (4): 908-937.

Sandberg, S. og W. Pedersen (2006). *Gatekapital*. Oslo. Universitetsforlaget.

Schwartz, J. (red.) (1998). *Et midlertidig liv: Bosniske flyktninge i de nordiske lande*. København. Nordisk Ministerråd.

Slavnic, Z. (2000). *Existens och temporalitet. Om det samtida flyktningsskapets kompleksitet*. Umeå. Umeå University.

Slavnic, Z. (2002). "Att leva 'både här och där': Återvandringsprocess bland Bosnier i Sverige". *ThemES*, No. 8. Centre for Ethnic and Urban Studies (CEUS).

Solheim, J. (1990). *Her har du ditt liv. Asylsøker-mottaket som sosialt system*. Oslo. Arbeidsforskningsinstituttet.

Strand, A., A. Akbari, T. Wimpelmann Chaudhary, K. Berg Harpviken og A. Sarwari (2008). *Return in Dignity, Return to What? Review of the Voluntary Return Programme to Afghanistan*. Chr. Michelsen Institute. Oslo.

Thorshaug, K, M. Valenta og B. Berg (2009). *Bosetting av enslige voksne flyktninger. Utfordringer og muligheter for rask og god bosetting*. Trondheim. NTNU Samfunnsforskning.

UDI (2007). *Årsrapport 2007*. Oslo. UDI.

UDI (2009a). *Retur og tilbakevending*. Hentet fra: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Retur-og-tilbakevending/>.

UDI (2009b). *Statsbudsjett 2011- Gjennomgang av ventemottaksordningen og utredning av kompetansemottak*. Oslo. UDI.

UDI (2009c). *Årsrapport 2009. Tall og fakta*. Oslo. UDI.

UDI (2010). *Hjem i verdighet*. Hentet fra: <http://www.udi.no/Nyheter/2008/Hjem-i-verdighet--prosjektet-med-positive-resultater/>.

Valenta, M (2001). *Asylsøkernes opplevelser og mestring av hverdags-samhandling*. Trondheim. NTNU. Hovedoppgave.

Valenta, M. (2009a). *Asylsøkerbarns rett til skole. Kartlegging av skoletilbudet til asylsøkerbarn*. Trondheim. NTNU Samfunnsforskning.

Valenta, M. (2009b). "Selective networking as identity project: The social integration of first generation immigrants in Norway". *Journal of International Migration and Integration*, 10 (2): 177-195.

Valenta, M. (2009c). "Immigrants' identity negotiations and coping with stigma in different relational frames". *Symbolic Interaction*, 32 (4): 351-371.

Valenta, M. (2009d). "De perfekte gjestearbeidere? Arbeidsinnvandrere i økonomiske nedgangstider". *Søkelys på arbeidslivet*, 26 (3): 353-366.

Valenta, M. (2009e). "Who wants to be a travelling teacher? Bilingual teachers and weak forms of bilingual education: the Norwegian experience". *European Journal of Teacher Education*, 32 (1): 21-33.

Valenta, M. (2010). "Refugees' social trajectories and trajectories of the self". *Forum qualitative research*.

Valenta, M. og B. Berg (2003). *Tilbakevending. Evaluering av tilbakevendingsordningen for flyktninger*. Trondheim. SINTEF IFIM.

Valenta M. og B. Berg (2010). "User involvement and empowerment among asylum seekers in Norwegian reception centres." *European Journal of Social Work*.

Valenta, M and Z. Strabac (2010, in press). *Refugee Return in Post Dayton Bosnia*, i Sabrina Ramet og Ola Listhaug (red.). *Civic and Uncivic Values in Bosnia. The record since Dayton*. Budapest. Central European University Press.

Valenta, M., K. Thorshaug og B. Berg (2009). *Arbeidsinnvandring i økonomiske nedgangstider*. Trondheim. NTNU Samfunnsforskning.

Zhang, L. C. (2008). *Developing Methods for Determining the Number of Unauthorized Foreigners in Norway*. Oslo. SSB.

Ålund, A. (red.) (1998). *Mot ett normalt liv. Bosniska flyktninger i Norden*. København. NORD.