



Evaluering av pilotprosjekt om saksflyt og retur

ROP og orienteringssamtaler

Rapport 2016 - 04



PROBA
samfunnsanalyse

Proba-rapport nr. , Prosjekt nr. 14076

ISSN: 1891-8093

TT, PDS, SEA, AG/HB mars 2016

--

Offentlig

--

Evaluering av pilotprosjekt om saksflyt og retur

En evaluering av prosjektet ROP og av
orienteringssamtaler

Utarbeidet for Utlendingsdirektoratet

Forord

På oppdrag for UDI har vi evaluert prosjektet ROP som består av ulike tiltak som skal bidra til at asylsøkere som har fått avslag på asylsøknaden sin returnerer til hjemlandet. Vi har også evaluert tiltaket Orienteringssamtaler.

Evalueringen bygger hovedsakelig på intervjuer og en registeranalyse. Evalueringen har hatt en referansegruppe bestående av representanter for Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Politiets utlendingsenhet og Justisdepartementet.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon og synspunkter.

Trude Thorbjørnsrud har vært prosjektleder, Pia Dybvik Staalesen, Saliha El-Amrani, Audun Gleinsvik og Helene Berg har vært prosjektmedarbeidere.

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	3
SUMMARY AND CONCLUSIONS	12
1 INNLEDNING.....	19
1.1 Bakgrunn.....	20
1.2 Pilotprosjektet ROP	23
1.3 Evaluering av ROP og orienteringssamtaler	25
1.3.1 Evaluering av orienteringssamtaler	25
1.3.2 Forhold som har påvirket ROP-prosjektet og evalueringen	26
1.3.3 Hva evalueringen omfatter	26
2 METODE OG DATAINNSAMLING	29
2.1 Datainnsamling	29
2.2 Vurdering av effekt og statistisk analyse	34
3 ROP-PROSJEKTET – IMPLEMENTERING OG ENDRINGER	36
3.1 Etablering av ROP-prosjektet.....	36
4 SAMARBEID OG GJENNOMFØRING AV TILTAK	39
4.1 Utlendingsforvaltningens oppgaver i prosjektet	39
4.1.1 De tre etatene i utlendingsforvaltningen.....	39
4.1.2 ROP-samarbeid mellom etatene i utlendingsforvaltningen	40
4.1.3 Erfaringer – hvordan har ROP fungert i de ulike etatene?	42
4.2 Gjennomføring av tiltak	43
4.2.1 Strategisk mottaksplassering	43
4.2.2 Saksbehandlingstid	45
4.2.3 Vedtakssamtaler	47
4.3 Oppsummering og vurdering.....	47
5 VEDTAKSSAMTALER.....	48
5.1 Vedtakssamtaler i UDI	48
5.2 Vedtakssamtaler i UNE	56
5.3 Bidrar vedtakssamtaler til realitetsorientering og til å fremme retur?.....	61
6 SAMARBEIDENDE AKTØRER I ROP – ROLLER OG ERFARINGER	63
6.1 Advokatenes rolle.....	63
6.2 IOMs erfaringer	65
6.3 Mottakenes rolle og erfaringer	65
6.3.1 Returinformasjon i mottakene	65
6.3.2 Erfaringer med ROP	67
7 HVA KAN VI SI OM VIRKNINGEN AV ROP?	69
8 SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AV ROP	73
9 ORIENTERINGSSAMTALER	78
9.1 Bakgrunn og formål.....	78
9.2 Organisering av arbeidet med orienteringssamtaler	78

9.3	Målgrupper for orienteringssamtalene	80
9.4	Metodikk	81
9.5	Praktisk gjennomføring av orienteringssamtalene	82
9.6	Samarbeid med mottakene	83
9.7	Innhold og fokus i orienteringssamtalene	83
9.8	Returrådgivernes erfaringer	89
9.9	Mottakenes inntrykk av orienteringssamtalene og samarbeidet rundt disse	91
9.10	Vår vurdering	91
10	BETYDNINGEN AV ORIENTERINGSSAMTALER FOR ASSISTERT RETUR	94
10.1.1	Beskrivelse av populasjonen	94
10.1.2	Regresjonsanalysen	97
10.2	Resultater	99
10.3	Konklusjon	103
	LITTERATURLISTE	104
	VEDLEGG	105

Sammendrag og konklusjoner

Bakgrunn

Rask retur av utlendinger med ulovlig opphold i Norge har betydning for asylinstituttets legitimitet. Det er et sentralt politisk mål å sikre at flere personer med avslag på asylsøknaden returnerer til hjemlandet. De siste årene har arbeidet med retur blitt intensivert. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har utformet en strategi for returområdet for perioden 2011-2016. Strategien vektlegger at etatene i utlendingsforvaltningen må arbeide koordinert og effektivt for å løse utfordringer på returområdet. Retur skal primært skje selvorganisert eller assistert (frivillig).

Høsten 2014 opprettet Utlendingsdirektoratet (UDI) et pilotprosjekt (ROP) i samarbeid med Politiets Utlendingsenhet (PU) og Utlendingsnemnda (UNE). Prosjektet hadde som mål å øke andelen som returnerer blant dem som får avslag på asylsøknaden. Målgruppen skulle være asylsøkere fra land med høy avslagsprosent. Tiltakene i piloten inkluderte:

- Redusert saksbehandlingstid
- Samordning av mål i utlendingsforvaltningen
- Strategisk mottaksplassering
- Vedtakssamtaler med søkere med avslag
- God returinformasjon
- Rask uttransportering i tilfeller hvor personer med avslag ikke returnerer assistert eller selvorganisert.

På oppdrag fra UDI har Proba samfunnsanalyse følgeevaluert pilotprosjektet. Formålet med evalueringen har for det første vært å vurdere om tiltakene når de målene som er satt både for det enkelte tiltak, og for tiltakene sammen (effektevaluering). For det andre skulle evalueringen bidra til læring og tilbakeføre kunnskap og erfaringer til utlendingsforvaltningen. Sommeren 2015 hadde pilotprosjektet vært i drift i syv måneder. På grunn av lave ankomsttall fra de landene som var inkludert i ROP, var langt færre personer enn anslått tatt inn i prosjektet. Det ble derfor besluttet at evalueringen av ROP skulle utvides til også å vurdere orienteringssamtalene som UDIs regionkontorer gjennomfører. Orienteringssamtalene har samme hovedintensjon som vedtakssamtaler.

Høsten 2015 kom det svært mange asylsøkere til Norge. Store asylankomster medførte at UDI gikk i beredskap 9. september 2015. Det innebar at oppgaver som ikke var direkte knyttet til den akutte situasjonen med å håndtere nyankomne asylsøkere ble nedprioritert. Dermed er det flere av tiltakene i ROP-piloten som ikke er gjennomført, eller de er gjennomført i begrenset grad. Dette har fått konsekvenser for evalueringen. Vi har blant annet ikke kunnet gjennomføre en effektevaluering av ROP slik vi hadde planlagt. Den pressede situasjonen etatene har vært i, har dessuten gjort det vanskelig å få tilgang til

informanter og gjennomføre intervjuer med medarbeidere i utlendingsforvaltningen.

UDI stoppet å ta inn nye deltakere i ROP i begynnelsen av november 2015. Det hadde sammenheng med at det ikke lenger var mulig å plassere asylsøkere i ROP på de utvalgte mottakene, og det manglet saksbehandlerressurser til å gjennomføre vedtakssamtaler.

Problemstilling og metode

Evalueringen av ROP har hatt følgende problemstillinger:

- Oppnår piloten som helhet målet om at en større andel returnerer til hjemlandet raskt etter avslag, og fortrinnsvis ordinært (selvorganisert) eller assistert?
- I hvilken grad oppnås målene som er definert for de ulike tiltakene?
- Hvordan fungerer samarbeidet mellom etatene?
- Er det uintenderte effekter av piloten (som helhet eller av enkelttiltak)?

I tillegg har vi gjennomført en nytte-kostnadsvurdering av prosjektet.

I evalueringen av orienteringssamtaler har vi gjennomgått hvordan disse samtalene er organisert og gjennomført, og sammenlignet dette med vedtakssamtalene i ROP. Vi har også vurdert hvilken effekt orienteringssamtalene har på retur.

I undersøkelsen har vi benyttet oss av en rekke datakilder:

- Dokumentgjennomgang
- Intervjuundersøkelser med involverte medarbeidere i UDI, UNE og PU
- Workshop/gruppeintervju med saksbehandlere som formidler vedtak
- Intervjuer med ansatte og beboere på berørte asylmottak
- Observasjon av vedtakssamtaler
- Observasjon av orienteringssamtaler
- Observasjon av returinformasjon gitt på mottakene
- Statistisk analyse av registerdata fra UDI
- Intervjuundersøkelse med samarbeidspartnere som IOM
- Intervjuer av returrådgivere i UDIs regioner
- Innhenting av nøkkeltall til kost/nyttevurdering
- Dialogkonferanser med presentasjon og diskusjon av funn

Konklusjoner og funn

Evaluering av ROP

Inkludering av asylsøkere i ROP

Totalt ble 105 personer over 18 år tatt inn i ROP. Deltakerne i ROP har hatt bakgrunn fra 18 ulike land. Asylsøkere fra Nigeria, Afghanistan og Russland har utgjort de største gruppene.

Planen var å velge målgrupper blant nyankomne asylsøkere fra land med høy avslagsprosent og hvor tvangsretur er mulig. Ved oppstart var målgruppen enslige menn fra Afghanistan, deretter ble asylsøkere fra Russland, Nigeria,

Somalia, Uganda og Pakistan inkludert i prosjektet. Fra og med sommeren 2015 ble asylsøkere fra de fleste land i Nord- og Vest-Afrika inkludert. Utvidelsen skyldes at det våren 2015 kom få asylsøkere fra de valgt landene. Det ble også inkludert enkelte personer som hadde søkt asyl på nytt grunnlag etter å ha bodd i Norge i flere år.

Høsten 2015 kom det imidlertid mange asylsøkere fra aktuelle ROP-land, som ikke ble tatt inn i ROP. Det har blant annet sammenheng med at politiet på grunn av de store ankomstene foretok en begrenset registrering, før asylsøkerne ble plassert på akutt plasser. Disse asylsøkerne er dermed ikke blitt vurdert for ROP. Deltakerne i ROP har vært langt færre enn det som var anslått før oppstart.

Samarbeid i utlendingsforvaltningen om ROP

I tråd med planene for piloten ble det etablert en operativ gruppe, "flytgruppe", ved oppstarten av ROP. Flytgruppa har bestått av medarbeidere fra UDI, PU og UNE. Fra juni-november 2015 deltok ikke PU i flytgruppa. En representant for ett av mottakene som var med i ROP, har enkelte ganger deltatt på møtene (på video).

Flytgruppa har fungert bra som et forum for løpende kontakt mellom deltakerne, der de fortløpende kunne ta opp spørsmål og dele informasjon. Flytgruppa har vist at det er behov for samarbeidsfora mellom UDI, UNE og PU for å sikre effektiv behandling av saker i den enkelte etat, og for å sikre overføring av informasjon om landsspesifikke utfordringer når det gjelder retur. Etter at målgruppa for ROP ble utvidet til å gjelde asylsøkere fra svært mange land, angikk temaene som ble tatt opp medarbeidere fra mange ulike enheter i de tre etatene. Erfaringene fra flytgruppa viser at å videreformidle informasjon fra en tverretattlig gruppe til andre saksbehandlere/ledere i etatene kan være utfordrende.

UDI har utviklet og ledet ROP-piloten. I UDI har prosjektet involvert Asylavdelingen (ASA) og Region- og mottaksavdelingen (RMA). Vårt inntrykk er at det har vært krevende å kommunisere og forankre prosjektet i etaten. Interessen for ROP har vært størst hos de som arbeider med returfeltet. Engasjementet har vært mindre i Asylavdelingen, der det også har vært noe skepsis til å bruke saksbehandlerressurser til vedtakssamtaler. Vårt inntrykk er at ROP ikke har vært godt forankret i PU. Informasjonsflyten i etaten har ikke vært tilstrekkelig, og det har vært mindre samarbeid mellom UDI/UNE og PU i piloten enn det som var tenkt. Når det gjelder UNE, er inntrykket vårt at de har hatt god oversikt over sakene i ROP, og at informasjonsflyten i etaten har fungert greit.

Vi anser at når UDI og PU ikke har gjennomført tiltakene slik de var planlagt, kan dette for en stor del forklares med stort press på organisasjonene som følge av høye asylankomster. Samtidig er vårt inntrykk at eierskap og interesse for ROP-prosjektet har vært noe mangelfullt i deler av etatene, og at dette er

forhold som også har bidratt til at prosjektet ikke ble gjennomført slik det var planlagt. Vi har inntrykk av at det er vanskelig å få avdelinger/etater engasjert i aktiviteter som ikke innebærer bedre måloppnåelse for den aktuelle enheten isolert sett.

Strategisk mottaksplassering og tilpasset returinformasjon

I utgangspunktet var to mottak valgt ut til å være ROP-mottak. ROP-deltakerne er imidlertid blitt plassert på svært mange ulike mottak. Totalt er det 26 ulike mottak som har innkvartert ROP-deltakere. Strategisk mottaksplassering er dermed ikke gjennomført. Viktige årsaker er at merkingen av ROP-saker måtte gjøres manuelt, og at det var skiftende og til dels mangelfulle rutiner for når merkingen skulle gjøres. Etter hvert bidro store asylankomster til at strategisk mottaksplassering ikke var mulig.

Mottakene som var valgt ut til å være ROP-mottak har vært svært usikre på hvilke av beboerne som har vært ROP-beboere. Det har sammenheng med mangelfulle registreringsrutiner og lite informasjon fra UDI til mottakene. I mottakene har det også skapt forvirring at de både har hatt beboere som har fått vedtakssamtaler fra UDI sentralt, og beboere som har fått orienteringssamtaler av UDI regionalt. Usikkerhet knyttet til hvilke beboere som har vært i ROP, har medført at den returinformasjonen som er gitt til deltakerne ikke har vært spesielt tilpasset prosjektet, slik det var meningen.

Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstiden i ROP-saker har vært relativt kort både i UDI og UNE. UDI har behandlet 83 prosent av sakene innenfor målet om 60 dager. I gjennomsnitt har UDI brukt 38 dager på å saksbehandle ROP-saker. UNE har behandlet nesten alle saker innenfor målet om 60 dager¹. I gjennomsnitt har sakene vært i UNE i 21 dager. I nær halvparten av sakene har UNE brukt under 14 dager. UNE har gitt ROP-sakene prioritet foran andre saker. Vårt inntrykk er at det ikke har skjedd noen spesiell prioritering av ROP-saker i UDI. Den korte saksbehandlingstiden har sammenheng med at behandling av asylsaker fra Nord- og Vest-Afrika ofte er relativt rask.

Tidlig ID-avklaring og prioritering for retur

Det var et mål i ROP-prosjektet å starte ID-arbeidet tidligere. Det har imidlertid ikke vært samarbeid om ID i regi av ROP-prosjektet. Vi antar det har sammenheng med at PU måtte prioritere arbeidet med å registrere nyankomne asylsøkere høsten 2015. Dessuten ble det parallelt med ROP-prosjektet satt i gang et tverretattlig prosjekt *ID fra a til å* som hadde forbedret ID-arbeid som mål. Arbeidet med å endre rutiner for ID-arbeid har i stedet blitt lagt til dette prosjektet.

Ti av asylsøkerne som har vært inkludert i ROP har blitt uttransportert av politiet. Vår erfaring er at disse ikke er blitt prioritert fordi de er ROP-deltakere.

¹ Av de sakene vi har informasjon om ble alle unntatt to saker behandlet innenfor 60 dager, disse to sakene ble behandlet i nemdmøter.

Tidspunkt for uttransportering har i de fleste tilfellene liten sammenheng med oversittet utreisefrist etter UNEs vedtak. Det har således ikke vært en uttransportering som følge av at ROP-deltakeren har valgt å ikke reise assistert eller selvorganisert før utreisefristen utløp.

Vedtakssamtaler i UDI og UNE

UDI og UNE skulle gjennomføre vedtakssamtaler for å informere om vurderingene som lå til grunn for avslaget og hva det innebærer å ha endelig avslag på asylsøknaden. Samtalene skulle også inneholde informasjon om mulighetene for assistert retur og returstøtte.

Av 105 asylsøkere i ROP-prosjektet innkalte UDI 58 til vedtakssamtale. Det ble gjennomført samtaler med 43 personer, det vil si med 42 prosent av alle som var inkludert i ROP. Majoriteten av samtalene ble gjennomført personlig, noen av samtalene ble gjennomført på telefon. Hovedårsaken til at UDI ikke innkalte alle i ROP til samtale var stort arbeidspress på de som booket samtaler. Enkelte ble ikke innkalt fordi de hadde en gammel sak der de hadde søkt asyl på nytt grunnlag, og saken ble betraktet som komplisert. Andre ble ikke innkalt fordi de hadde lang reiseavstand.

UNE innkalte 33 personer til samtale. Av disse ble 19 samtaler gjennomført. UNE har innkalt til samtale i alle tilfeller der det er vurdert som relevant. UNE har ikke innkalt personer som har hatt lang reiseavstand eller personer som på innkallelsestidspunktet var forsvunnet fra mottaket. I saker hvor UNE hadde opplysninger om at personen allerede hadde søkt om støtte til assistert retur, har det heller ikke vært innkalt til samtale.

Det har vært uheldig for gjennomføringen av vedtakssamtaler hos UDI og UNE at en del av asylsøkerne ikke har vært informert av advokat om avslaget på forhånd. Det har også vært uheldig at mange av samtalene som UDI har hatt, er gjennomført etter at utreisefrist/klagefrist er gått ut.

Mange av asylsøkerne som har kommet til samtale har hatt store forhåpninger om at det kunne være mulig å påvirke utfallet av saken gjennom samtalen. Vi mener at asylsøkerne bør være bedre informert om hensikten med samtalen før de møter.

De fleste asylsøkere i ROP har ønsket å påklage vedtaket til UNE. Når UDI har vedtakssamtaler har søker håp om at UNEs behandling av klagen vil føre til et positivt vedtak. I denne fasen er de ofte lite mottakelige for informasjon om retur. Vi erfarer at det derfor fungerer best å legge vekt på informasjon om vedtaket, og å realitetsorientere om sannsynlighet for avslag etter anke, i UDIs vedtakssamtale. Det er bedre å legge vekt på returinformasjon i samtalene med UNE enn i samtalene med UDI. De fleste asylsøkerne har for øvrig fått mye informasjon om mulighetene for assistert retur og returstøtte fra mottakene.

Både mottaksansatte og advokatene som har hatt ROP-klienter mener at samtalene med UDI/UNE kan bidra til en bedre forståelse av vedtaket. Flere

påpeker imidlertid at saksbehandlingen i ROP-sakene kan ha gått *for* fort. Asylsøkerne rekker ikke å bearbeide avslaget og å områ seg før utreisefristen.

Vår oppfatning er at vedtakssamtalene i stor grad bidrar til å orientere asylsøkerne om avslaget, og til at de forstår hva det innebærer å få endelig avslag. Vi erfarer at det er enklere for UNE å gjennomføre samtaler når UDI allerede har hatt en samtale, fordi hensikten med samtalen da er mer kjent. Vårt inntrykk er for øvrig at den enkeltes situasjon har stor betydning for hvordan asylsøkeren reagerer på vedtakssamtalene, og hvor mottakelige de er for informasjon om retur.

Vi mener det mest fordelaktige er å tilby to samtaler, én etter UDIs vedtak og én etter UNEs. Dersom man av ressurs hensyn skal velge ett av tidspunktene, tror vi ikke det spiller så stor rolle om samtalen foregår etter UDIs eller etter UNEs vedtak. Selv om samtalene med UDI foregår før det endelige vedtaket i saken er fattet, får søkerne informasjon om hva som er realistisk å forvente seg. Det fører til at vedkommende blir bedre forberedt på et avslag. UNEs vedtakssamtaler gir bedre mulighet for å gi returinformasjon, men samtidig erfarer vi at de fleste allerede kjenner godt til mulighetene for å reise assistert og å få returstøtte gjennom informasjon fra mottakene.

Vedtakssamtalene er ofte krevende for saksbehandlerne. I ROP-prosjektet har oppfølgingen og veiledningen av saksbehandlerne ikke vært tilstrekkelig.

Virkninger av ROP

Det er ikke mulig å vurdere virkninger av ROP-piloten som et system med ulike tiltak, fordi mange av tiltakene ikke er gjennomført. Rask saksbehandlingstid og vedtakssamtaler er de tiltakene som i størst grad er gjennomført. Det lave antallet deltakere gjør at det ikke er mulig å gjøre en statistisk analyse der ROP-deltakere sammenlignes med asylsøkere utenfor ROP. Vi har imidlertid kartlagt forløpene til deltakerne i ROP og drøftet hvilken betydning vedtakssamtaler og andre forhold kan ha hatt for valget om å søke assistert retur.

Forløpene til ROP-deltakerne viser at blant de 105 som er inkludert i ROP er det 51 som har fått vedtakssamtale og 42 som har søkt om å reise assistert med International Organisation for Migration (IOM). Det er en større andel enn det som har vært gjeldende for asylsøkere over 18 år i perioden 2010-2014. Det er en noe større andel som har søkt IOM blant de som har fått vedtakssamtale enn blant de som ikke har fått. Det kan være en indikasjon på at vedtakssamtaler bidrar til at flere søker om å reise assistert. Samtidig tyder intervjuer og registerinformasjon på at de personene som ikke fikk vedtakssamtale i utgangspunktet hadde lavere sannsynlighet for retur enn de som fikk samtale. Blant de som ikke har hatt vedtakssamtale har noen ikke ønsket slik samtale, og noen har ikke blitt innkalt fordi de har bodd lenge i Norge og har en komplisert sak. Dette er forhold vi antar fører til lavere retursannsynlighet.

Andelen som reiser med IOM er langt høyere innenfor noen nasjonaliteter enn andre. Det gjelder både blant asylsøkere generelt og i ROP-piloten. Enkelte landgrupper i ROP viser en annen returtilbøyelighet enn det de ellers gjør. Asylsøkerne fra Nigeria er det mest interessante tilfellet. Av 29 ROP-deltakere

fra Nigeria har 15 søkt IOM om assistert retur. Generelt oppfattes nigerianere som en gruppe som er lite motivert for retur. Vi vet ikke hva som er årsaken til at en såpass stor andel av nigerianerne i ROP har søkt IOM. Politiet har uttransportert fire nigerianere i ROP. Flere av disse har bodd på samme mottak som andre nigerianerne i ROP. Både politiets tvangsutsendinger og vedtakssamtaler kan ha bidratt til at flere har søkt IOM.

Samfunnsøkonomisk analyse

Ettersom vi ikke har kunnet evaluere effekten av ROP har det heller ikke vært mulig å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse som beregner nytte i forhold til kostnader. Vi har drøftet noen av effektene og anslått størrelsesorden på mulige effekter. Vi finner at det kreves at ROP-deltakelse fører til en reduksjon i botid i mottak på nær én måned for å finansiere kostnadene til to vedtakssamtaler samt økt botid for asylsøkere utenfor ROP. Prioritert saksbehandling av asylsøkere i ROP vil føre til forlenget saksbehandling for andre asylsøkere. I noen grad vil det innebære lengre botid på mottakene for disse.

Evaluering av orienteringssamtaler

UDI har gjennomført orienteringssamtaler med utreisepliktige asylsøkere fra 2013 til 2015. Samtalene gjennomføres på mottakene. I starten var dette et prosjekt som ble gjennomført av saksbehandlere ansatt i UDI sentralt. Fra siste halvdel av 2013 er samtalene gjennomført av retursaksbehandlere ansatt ved regionkontorene. Orienteringssamtalene rettet seg i utgangspunktet mot lengeværende utreisepliktige (avslag i to år eller mer). I 2014 og 2015 har flere grupper vært prioritert, som enkelte nasjonaliteter, personer som nylig har fått avslag og barnefamilier. I praksis har retursaksbehandlerne tilpasset hvem de har snakket med til beboermassen ved det enkelte mottak. De har hatt samtaler med de beboerne som er i målgruppene, og med de som mottaket har ønsket skulle få samtaler. Vår oppfatning er at orienteringssamtaler i større grad enn vedtakssamtalene inngår som et konkret ledd i returarbeidet på mottaket.

Retursaksbehandlerne har fått opplæring i hvordan UDI fatter vedtak, i asylrett og andre asylfaglige emner, i tillegg til opplæring i samtaleteknikk (hentet fra Motiverende Intervju). De har jevnlig fagsamlinger og møter med Region- og mottaksavdelingen i UDI. Retursaksbehandlerne har ulike yrkesbakgrunn, men felles for flere av dem er at de har internasjonal erfaring og er vant til å møte og snakke med mennesker i en vanskelig livssituasjon.

I praksis har mange av orienteringssamtalene vært med personer som har kompliserte saker. Eksempler på slike kan være at situasjonen deres har endret seg etter at de fikk avslag, og de kan ha rett til en ny vurdering av saken, eller at retur er vanskelig på grunn av store helseproblemer. Retursaksbehandlerne forsøker å gi god informasjon gitt situasjonen den enkelte er i. Ikke alle samtalene har returfokus.

Både ansatte ved mottakene og retursaksbehandlerne mener det er behov for orienteringssamtaler. Retursaksbehandlerne i regionene har godt samarbeid med mottakene, både når det gjelder å plukke ut kandidater til samtale og oppfølging av beboer på mottaket etter samtalen. Når det gjelder vedtaket, bidrar samtalene til bedre forståelse av vurderingene som UDI har gjort. De mottaksansatte har ikke tilgang til informasjon om innholdet i vedtaket. Returnedarbeiderne på mottak erfarer at dialogen om retur kan bli lettere når en beboer har hatt orienteringssamtale. Mottakene har ikke rutinemessige samtaler eller aktiviteter rettet mot beboere som har mottatt avslag for lenge siden. Orienteringssamtalene bidrar til at beboerne føler seg sett, og gir tilpasset informasjon om plikter, rettigheter og muligheter.

I en statistisk analyse finner vi ingen positiv effekt av orienteringssamtaler på sannsynligheten for assistert retur, med unntak av for etiopiere som fikk orienteringssamtale i 2014. I mange av analysene finner vi en negativ sammenheng. Vi tolker imidlertid ikke denne sammenhengen som kausal. Resultatene gjenspeiler funnene våre fra den kvalitative delen av evalueringen: De som har fått orienteringssamtaler har ofte kompliserte saker, og oppfatter av ulike grunner ikke assistert retur som et alternativ. Tvert i mot har enkelte av orienteringssamtalene ført til at UDI har sett på saken på nytt. Vi har ikke i tilstrekkelig grad klart å kontrollere for slike forhold i analysen.

Anbefalinger

Erfaringer fra ROP-prosjektet viser at det er behov for samarbeidsfora mellom UDI, PU og UNE for å sikre informasjonsutveksling og flyt i behandlingen av enkeltsaker når det gjelder retur. ROP-prosjektet har vist at kjennskap til utfordringer i enkeltland er viktig i et slikt samarbeid. Det må også være rutiner som sørger for at de som deltar i samarbeidet kan formidle informasjon til og fra andre medarbeidere i etatene.

For å lykkes med et samarbeid på tvers av avdelinger og etater er det viktig at samarbeidet er godt forankret i ledelsen av de involverte avdelingene. Erfaringer fra ROP tyder på at det er vanskelig å få avdelinger/etater engasjert i aktiviteter som ikke innebærer bedre måloppnåelse innenfor den aktuelle enhetens ansvarsområde isolert sett. Når utlendingsforvaltningen har prosjekter som omfatter innsats i mottakene, er det dessuten viktig å sørge for at mottakene får tilstrekkelig informasjon.

For å lykkes med differensiering av saker etter sannsynlighet for avslag, må registrering av saker fungere på en bedre måte enn det som har vært tilfelle i ROP. I ROP-prosjektet måtte merkingen av sakene gjøres manuelt, og rutinene for dette har vært mangelfulle. Informasjon bør kunne legges inn saksbehandlingssystemet og være enkelt lesbart for medarbeidere i andre enheter som trenger informasjonen.

Vi mener det er hensiktsmessig at UDI bruker ressurser på realitetsorienterende samtaler. Gjennom samtalene får asylsøkerne god informasjon om UDIs/UNEs vurderinger, samt hvilke plikter og rettigheter de har. Det er svært varierende hvor mye asylsøkerne vet om vedtaket sitt, og hvor mye informasjon de har fått,

særlig av advokaten sin. God informasjon er viktig for asylsøkernes rettssikkerhet, men også for at den enkelte skal få oversikt over hvilke lovlige alternativer som finnes i en gitt situasjon.

Vi mener det er viktig at ansatte som skal gjennomføre realitetsorienterende samtaler har god forståelse for UDIs/UNEs vedtak (hvordan vedtak fattes, hvilke vurderinger som gjøres, hvilket regelverk som ligger bak), og kan formidle dette på en enkel og forståelig måte. Det er også svært viktig at de som gjennomfører samtalene er trent i samtaleteknikk og trygg i møte med mennesker i en vanskelig livssituasjon. Det er dessuten viktig at vedkommende har bred kjennskap til utlendings-, retur- og mottaksfeltet generelt, for å kunne svare på alle de ulike spørsmålene asylsøkeren måtte ha, eller henvise til riktig instans. Arbeidet med samtalene må organiseres på en måte som gir de ansatte kontinuitet i arbeidet og de ansatte må få oppfølging og mulighet for erfaringsutveksling.

Vi mener at det er behov for å ha realitetsorienterende samtaler i forbindelse med vedtaket. Vår oppfatning er at de kan gjennomføres av UDI/UNE sentralt eller av UDI-ansatte i regionene. Basert på evalueringen kan vi ikke konkludere med om det har sterkest effekt å gjennomføre samtalene regionalt eller sentralt. På grunn av sin kompetanse på behandling av asylsøknader kan saksbehandlerne i UDI og UNE sannsynligvis forklare begrunnelsen for vedtakene bedre enn retursaksbehandlerne. Retursaksbehandlerne har på den annen side mer kompetanse på samtalemetodikk og mer erfaring fra arbeid med mennesker i vanskelige livssituasjoner enn saksbehandlerne sentralt. Det bidrar til at de sannsynligvis mestrer dialogen med asylsøkerne bedre. Det er også enklere for retursaksbehandlerne i regionene å legge til rette for et godt samarbeid med mottakene enn det er for saksbehandlerne sentralt.

Erfaringene fra orienteringssamtalene viser at det i tillegg til samtaler i tilknytning til vedtak er behov for samtaler med personer som har bodd en viss tid på mottak og virker å være i en fastlåst situasjon. Det vil sannsynligvis være mest hensiktsmessig at disse samtalene gjennomføres av ansatte ved regionkontorene fordi det er enklere for dem å samarbeide med ansatte på mottakene.

Summary and conclusions

Background

Prompt return of foreigners without legal residence affects the legitimacy of the principles of the asylum institute. The return of asylum applicants who have been rejected is an important political objective. Preferably, the return should be organised by the applicant and be voluntary.

During the fall of 2014, The Norwegian Directorate of Immigration (UDI) in cooperation with The Immigration Appeals Board (UNE), and the National Police Immigration Service (PU) established a pilot project (ROP). The project was aimed at increasing the share of voluntary returns among rejected asylum seekers. The project included the following measures:

- Accelerated processing of applications
- The streamlining of goals and priorities in the UDI, UNE and PU
- Strategic placement of asylum seekers in reception centres
- Decision briefings for applicants who have been rejected
- Enhanced information on the system for returns
- Accelerated forced return of those not returning voluntarily

Proba Research was commissioned by the UDI to evaluate ROP. The main objective of the evaluation was to assess whether the measures were expedient for achieving the goals of the pilot project. Additionally the evaluation should contribute to learning in the institutions responsible for asylum seekers. During the first half of 2015, low influx of asylum seekers caused lower inflow of asylum seekers into the pilot than originally planned. It was thus decided that the evaluation should also include the individual asylum case orientation briefing for persons who had been rejected, but were not included in the ROP pilot.

Then, during the fall of 2015, the influx of asylum seekers to Norway rose dramatically. As from 9. September 2015, the UDI no longer gave priority to tasks apart from managing the acute situation caused by the surge in the number of asylum seekers. As a result, several of the measures in the ROP were only partially implemented.

This had implications for the evaluation. One consequence was that we could not complete the planned effect evaluation of the pilot project. Due to the heavy workload affecting the relevant institutions, we have not been able to complete all planned interviews.

As from November 2015, the UDI stopped taking in new participants to ROP. Mainly because of not being able to place new ROP participants in the asylum reception centres intended for ROP participants. There was also a shortage of staff to complete the decision briefings for applicants who had been rejected.

Problem definition and method

The evaluation included an assessment of the following:

- Does the pilot project as a whole lead to an increase in the share of prompt returns, preferably assisted or organised by the applicant, of applicants who have been refused protection?
- To what extent do the individual measures achieve their respective goals?
- How is the cooperation between the relevant institutions involved?
- Are there unintended effects of the pilot project?

We have also performed a cost-benefit analysis of the pilot project..

In the evaluation of briefings for applicants who had been rejected, but who were not included in the ROP, we reviewed how the briefings were organised and executed and compared this with the briefings for the applicants in ROP. We have also assessed the effects of the briefings on the share of applicants who return quickly.

In the analysis, we have used a range of data sources:

- Documents
- Interviews with staff in the UDI, UNE, and PU
- Workshop/group interview with case workers who inform on decisions on the outcome of applications
- Interviews with staff and residents in relevant asylum reception centres
- Observations of briefings for applicants in the ROP
- Observations of briefings for applicants outside the ROP
- Observations of information on returns given by the reception centres
- Statistical analysis of data from the records of individual asylum seekers at the UDI
- Interviews with the IOM and other cooperating parties
- Interviews with advisors on return in the regional offices of the UDI
- Key figures for the cost-benefit analysis
- Workshop with presentation and discussion of findings

Conclusion and findings

Evaluation of the ROP

In total, 105 individuals, all at least 18 years old, were included in ROP. The participants were from 18 different countries. Asylum seekers from Nigeria, Afghanistan, and Russia were the three largest nationalities.

Cooperation

An operative group – “the Flow Group” – was established, in accordance with the original plan. The group consisted of staff from the UDI, UNE and PU. The PU did however not participate in the period June-November 2015. A staff member from one of the reception centres participated by video link in some of the meetings.

The Flow Group functioned well as a forum for information sharing. The role of the group indicates that there is a need for a similar forum on a permanent basis.

UDI has been responsible for the implementation of the ROP pilot. The project involved two different departments in the UDI. Our impression is that it has been difficult to ensure proper ownership of the pilot project among the relevant departments in the UDI. Similar problems have been encountered in PU. The information flow in the latter has been insufficient, and there has been less cooperation between the two other institutions and the PU than originally intended. We find that the UNE had sufficient information on the ROP and the relevant cases.

We find that neither the UDI nor the PU have implemented the measures in the pilot project as planned. While this is largely due to the surge in the number of asylum seekers, we also find that there has been insufficient engagement in the project in parts of these organisations, and that this has weakened implementation of the measures.

Strategic placement in reception centres

Originally, two reception centres were selected for the placement of ROP participants. Contrary to plan, the participants have been placed in 26 different reception centres. One important reason for this was that the case files were marked manually, and there were insufficient routines for the marking of the files. Later, the surge in the number of new arrivals made it impossible to ensure strategic placement in reception centres.

The centres were not sufficiently informed about which residents were ROP participants or not. The adjusted information on return to participants has thus not been fully implemented.

Case processing time

The processing time in ROP cases has been relatively short both in the UDI and the UNE. UDI has processed 83 percent of the cases within targeted time of 60 days. UNE has processed nearly all cases within the target time of 60 days. UNE has given priority to ROP cases, but not UDI.

Establishing correct ID of the applicants is a vital and often time-consuming element in the processing of asylum applications, and a prerequisite for returning a person by force. One goal in ROP was to start the work on IDs at an earlier point in the process. The planned cooperation on IDs in ROP was never materialised. The increased inflow of asylum seekers may have hindered this cooperation.

Ten of the asylum seekers assigned to ROP have returned by force. According to our information, the returns of these individuals have not been given special priority due to their participation in the ROP.

Decision briefings for asylum seekers

UDI and UNE were planning to hold decision briefings for applicants who were not given asylum to inform them on the basis for and the implications of the decision. The decision briefings were also meant to offer information on the possibilities and support for voluntary return.

UDI invited 58 of the 105 asylum seekers in ROP to decision briefings. 43 of the decision briefings were completed. Heavy workload due to the surge in the number of asylum seekers was the main reason for slippages in the implementation of the decision briefings.

UNE invited 33 asylum seekers to briefings. 19 decision briefings were completed. UNE sent invitations in all cases they deemed relevant. UNE did not invite individuals with long travelling distance to Oslo or individuals who were registered as disappeared from their reception centre.

In some of the cases, the decision briefings were not conducted in the planned setting. Firstly, some of the applicants had not been informed by their lawyer before the decision briefing. Secondly, several of the decision briefings conducted by UDI were held after the deadline for appeal and for legal stay in Norway.

Most asylum seekers in ROP decided to appeal their rejected application for protection. In our opinion, decision briefings in UDI should focus on the basis for the decision and on the likelihood that an appeal could change the outcome. Information on the procedures for return is not a recommended focus of decision briefings in UDI, but should rather be in UNE. We also find that most asylum seekers had been well informed by their reception centre on possibilities and support for returning voluntarily.

Many of the asylum seekers expected that the decision briefing would be an expedient opportunity for them to present their case. We see a need for better information to the asylum seekers on the purpose of the decision briefings. Decision briefings are helpful for ensuring that rejected applicants understand the grounds of the decision and their situation with regards to returning and staying.. The individuals' situation is important for how they react to the briefing, and how receptive they are of information on the decision.

We think it is recommendable to have two decision briefings – one after the decision in UDI and another after the decision in UNE. If one chooses to hold only one decision briefing, we do not see one of the briefings as more useful than the other.

Effects of ROP

Because several of the measures within ROP have not been fully implemented, it is not possible to assess the effects of ROP as a whole. Furthermore, the low number of asylum seekers assigned to ROP makes it impossible to estimate statistical significant effects. Instead we have mapped the paths of the

participants and discussed the impact of the briefings and other circumstances that may have had an effect on the choice of voluntary return.

From the 105 individuals included in the ROP, 51 have participated in briefings and 42 have applied for assisted return with the International Organisation for Migration (IOM). This share of applications for assisted return is higher than among asylum seekers in general for the period 2010-2014. The share having applied to the IOM is somewhat higher among those who have participated in a briefing than among other ROP participants. This may indicate that the briefings stimulate/motivate the choice of assisted returns. On the other hand, both interviews and data on the asylum seekers background indicate that those who have participated in briefings have a higher probability to choose assisted return than those who did not participate.

The share returning assisted with IOM is higher among some nationality groups than others. This is the case both among ROP participants as well as for asylum seekers in general. For some nationality groups, the share of assisted returns differs between ROP participants and not participants. Asylum seekers from Nigeria represent the most interesting group on this matter. 15 of the 29 ROP participants from Nigeria have applied for assisted return. We do not know why the share is so high for this group. An increase in forced returns combined with the decision briefings may have contributed to this.

Cost-benefit analysis

Because we cannot estimate the effects of ROP, we are unable to produce a full cost-benefit analysis. We have discussed some of the effects and estimated some costs and the scale of possible benefits. We find that to justify the costs, ROP must reduce the average period of stay in Norway for a ROP participant by nearly one month. Reduced costs in receptions centres will then make up for the costs related to decision briefings. The prioritisation of ROP cases will delay the processing of other cases, and lead to longer stay in reception centres for non-participants. The above estimate incorporates this effect.

Evaluation of individual asylum case orientation briefings

In the 2013-2015 period, the UDI has conducted individual asylum case orientation briefings for asylum seekers denied protection. The briefings take place at reception centres. Initially, the briefings were mostly conducted for individuals who had stayed relatively long since being denied protection. In 2014 and 2015, more groups have been prioritised, including certain nationalities, individuals who have recently been denied protection, and families with children. In practice, the characteristics of the population at the respective reception centres have been the main determinant of who have been invited to briefings.

Many of the briefings have included complicated cases such as individuals whose cases have changed after they were denied protection rendering the case ready for new assessment, and cases where return has been impossible because of health problems. Given the individual's situation, the officials try to provide relevant information. Not all briefings have focused on return.

The officials have been instructed in the case processes in the UDI, legislation relevant for asylum, and in relevant communication techniques. They participate regularly in seminars and meetings with professionals at the UDI. The educational background and work experience of the officials responsible for conducting the briefings is varied, but several have experience from work abroad and from communicating with people in a difficult situation.

Both the employees at the reception centres as well as the officials responsible for conducting the briefings see a need for the briefings. The officials cooperate well with the reception centres. It appears that the briefings strengthen the understanding of the decisions at the UDI. The officials experience that it is easier to communicate on (the subject of return after an applicant has participated in a briefing.

In a statistical analysis, we find no significant effect of briefings on the probability to return, except for Ethiopians who participated in briefings in 2014. For some groups and periods, we find a negative correlation. We do not interpret this as a causal relation. As mentioned earlier, many of those participating in briefings were in an especially precarious situation. In some cases, the briefings have triggered a reassessment of the relevant case. It is impossible for us to control for selection effects in the statistical analysis.

Recommendations

The experience with ROP shows that there is a need for a forum of cooperation between the UDI, UNE, and PU to ensure proper exchange of information and effective flow regarding the case processes. The institutions should develop routines for effective flow of information between relevant units within the three institutions.

The commitment to the cooperation activities by the leaders of the relevant units is vital for its success.

To succeed in differentiating cases based on probability for rejection, there is a need for improving the registration of information on cases. All relevant information should be registered in the ordinary workflow information system and be available for all relevant caseworkers and other officials.

We find that it is appropriate for the UDI to allocate resources to briefings to sensitise asylum seekers to their situation. The briefings yield a good understanding of the basis for the decisions at the UDI/UNE and of the individual's rights and duties. Good information is vital to ensure due process of law. Before the briefings, many asylum seekers have unsatisfactory information on their case.

It is important that officials who are responsible for conducting the briefings have proper knowledge and understanding on decisions at the UDI/UNE and other relevant issues related to asylum seekers and are able to communicate

this effectively. They must also be trained in dealing with people who are in a difficult situation. The organisation of the work should ensure continuity among staff and proper arenas for the exchange of experiences and follow-up among the staff.

We do not find sufficient basis for a clear recommendation on whether the briefings should be conducted centrally by the case workers responsible for taking decisions on applications for asylum or regionally by officials specialised in holding briefings. The former have the best knowledge on the basis for the decision, but the latter should have better training and more experience in communicating with people in difficult life situations. The latter are also better positioned to cooperate closely with the reception centres.

In addition to briefings immediately after the decision on the application, individuals who have been denied asylum, but seem to have stalled in a reception centre, should also be invited to a briefing. The latter briefings should be conducted regionally to ensure close cooperation with the reception centres.

1 Innledning

Mange som flykter til Norge har krav på asyl, men det er også en stor gruppe som ikke har rettigheter under asylinstituttet og dermed ikke har krav på beskyttelse. For å sikre asylinstituttets legitimitet er det viktig å sørge for rask avklaring og retur av denne gruppa. Erfaringene har vist at mange med avslag på asylsøknaden blir boende på mottak i lang tid.

Det er et sentralt politisk mål at en høyere andel personer uten beskyttelsesbehov returnerer raskt til hjemlandet. Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet en strategi for returområdet for perioden 2011-2016. I strategien heter det blant annet at et effektivt returarbeid og rask saksbehandling er viktige virkemidler for å redusere antall asylsøkere uten rett til beskyttelse. Forbedret samarbeid mellom Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Politiets Utlendingsenhet (PU) er en viktig del av strategien. Retur skal primært skje selvorganisert eller assistert (frivillig), og støtteordninger skal bidra til at flest mulig som har fått utreisefrist skal reise på eget initiativ. De som ikke returnerer frivillig skal returneres med tvang.

De siste årene har arbeidet med retur blitt intensivert. Blant annet ble det i 2013 satt i verk en toårig fellessatsing (Returrestanseprosjektet) mellom UDI og PU. Satsingen innebar en rekke tiltak, og som en følge av prosjektet ble orienteringssamtaler utviklet som et eget virkemiddel. Samtalene gjennomføres med lengeværende beboere på mottak og andre utvalgte målgrupper, for å forklare vedtaket og vurderingene som er gjort, samt forsikre om at beboer er klar over sin status med endelig avslag.

I tråd med politiske strategier og på bakgrunn av tidligere erfaringer, opprettet UDI, i samarbeid med PU og UNE, et pilotprosjekt (ROP) som hadde som mål å øke andelen som returnerer blant dem som får avslag på asylsøknaden. Piloten har bestått av flere konkrete tiltak satt i system. Tiltakene omfatter redusert saksbehandlingstid, samordning av mål i utlendingsforvaltningen, strategisk mottaksplassering, vedtakssamtaler med søkere med avslag, god returinformasjon og rask uttransportering i tilfeller hvor personer med avslag ikke returnerer frivillig.

På oppdrag for UDI har Proba samfunnsanalyse følgeevaluert denne piloten. Formålet med følgeevalueringen var for det første å vurdere om tiltakene bidrar til å nå de målene som er satt både for det enkelte tiltak og for tiltakene sammen (effektevaluering). For det andre skulle evalueringen bidra til læring og tilbakeføre kunnskap og erfaringer til utlendingsforvaltningen, mens piloten pågår og etter avslutning.

Sommeren 2015 hadde pilotprosjektet vært i drift i syv måneder. Status da var at langt færre personer enn planlagt var tatt inn i prosjektet. Årsaken var svært lave ankomsttall fra de landene som var definert som målgruppe for ROP. Det ble derfor besluttet at evalueringen av ROP skulle utvides til også å vurdere

orienteringssamtalene som UDIs regionkontor gjennomfører. Hovedintensjonen med orienteringssamtaler er mye av den samme som med vedtakssamtaler som er et av tiltakene i ROP-prosjektet.

Høsten 2015 kom det svært mange asylsøkere til Norge. Store asylankomster medførte at UDI gikk i beredskap 9. september 2015. Det innebar at oppgaver som ikke var direkte knyttet til den akutte situasjonen med å håndtere nyankomne asylsøkere, ble nedprioritert. Dermed er det flere av tiltakene i ROP-piloten som ikke er gjennomført, eller de er gjennomført i begrenset grad. Dette har fått konsekvenser for evalueringen. Vi har blant annet ikke kunnet gjennomføre en effektevaluering av ROP slik vi hadde planlagt. Den pressede situasjonen etatene har vært i, har dessuten gjort det vanskelig å få tilgang til informanter og gjennomføre intervjuer med medarbeidere i utlendingsforvaltningen.

1.1 Bakgrunn

Arbeidet med retur involverer flere etater i utlendingsforvaltningen. Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) er ansvarlig for saksbehandling i henholdsvis første og annen instans. UDI har også ansvaret for assistert retur. Politiets Utlendingsenhet (PU) har ansvar for tvungen retur.

Det er et mål at flest mulig personer med endelig avslag på søknad om beskyttelse returnerer assistert eller selvorganisert (ordinært). Assistent retur har tidligere vært omtalt som "frivillig retur" eller "frivillig assistert retur". Det innebærer at personer uten opphold samtykker til, og deretter får hjelp til, å returnere til hjemlandet. Assistent retur omfatter ulike former for bistand til returreisen, herunder økonomisk støtte, samt økonomisk bistand til reintegrering i hjemlandet. Ordinær selvorganisert) retur innebærer returnering på egen hånd, uten økonomisk og praktisk bistand fra myndighetene. Alternativet til assistert eller selvorganisert retur er at politiet tvangseffektuerer vedtaket og uttransporterer med tvang.

Returarbeid

For å styrke arbeidet med assistert retur og bidra til at flere returnerer assistert etablerte Utlendingsdirektoratet (UDI) og politiet i 2002 samarbeidsprogrammet Voluntary Assisted Return Programme (VARP). Målet med programmet er å assistere asylsøkere og andre irregulære migranter som ønsker å returnere frivillig fra Norge til sine hjemland. Programmet tilbyr en velorganisert og verdig returmulighet. Det ble etablert egne enheter både hos politiet og i UDI som skulle samarbeide om gjennomføringen av programmet. Det ble videre inngått en avtale med International Organisation for Migration (IOM) om at disse skulle være operasjonell partner og førstelinje for personer som ønsker å søke om assistert retur. IOMs oppgaver er å gi informasjon og rådgivning i tilknytning til hjemreisen, transport til hjemlandet, samt assistanse før avreise, i transitt og eventuelt etter ankomst. Satsingen på assistert retur var økende utover 2000-tallet, særlig fra 2006 (Brekke, 2010). Det er også gjort forsøk med egne returprogrammer til enkeltland.

Tidligere studier tyder på at det er en sammenheng mellom omfang av bruk av assistert retur og tvangsretur (blant annet Bendixen og Øien, 2012 og Valenta og Thorshaug, 2011). Tvangsreturer tydeliggjør alternativet og får flere til velge assistert retur.

I perioden 2013-2015 ble det bevilget økte midler til tvangsuttransporteringer. Registerdata fra UDI viser at i denne perioden ble totalt 2 336 personer sendt ut med tvang (av 5 511 som fikk avslag i samme periode), mens totalt 1 979 returnerte assistert. Blant normalsaker, det vil si saker der blant annet enslige mindreårige, dublinere og hurtigprosedyresaker er unntatt, ble 1 276 personer sendt ut med tvang, mens 1 322 returnerte assistert. Hvor mange som returnerer på egen hånd har man ikke sikre tall for da disse i liten grad utreiseregisteres.

Hva motiverer til retur?

De siste årene er det gjort flere studier med formål om å forstå de utreisepliktiges motivasjons- og beslutningsprosess. Forskning på feltet fremhever at et returprogram bare er ett av flere elementer som påvirker en returkandidats valg om å reise hjem, men ikke nødvendigvis det mest avgjørende (Deloitte 2014). Andre viktige elementer kan for eksempel være den enkeltes vurdering av sikkerhet og økonomiske forhold i hjemlandet, opplevelser og tilknytninger i vertslandet, og hva som er alternativet til assistert retur. Vurderingen av alternativene påvirkes av både individuelle og familiære hensyn. Studier viser også at jo lengre tid eksiltilværelsen varer, jo vanskeligere oppleves det å vende tilbake til hjemlandet. Dette oppleves særlig vanskelig for familier med barn. Svært lang saksbehandlingstid fører til frustrasjon og passivitet, og bidrar til at flere velger å ikke reise tilbake.

Undersøkelser viser at mange asylsøkere har håp om at de kan få bli selv i en situasjon med endelig avslag etter anke til Utlendingsnemnda (UNE) (Valenta og Thorshaug, 2011; Winsvold og Engebrigtsen, 2010; Bendixen m. fl., 2012; Proba, 2014). Det vises til at det er mulig å anmode UNE om omgjøring, og det er i tillegg mulig å ta saken til domstolene. Flere studier finner at den viktigste grunnen til at personer med avslag på asylsøknaden bestemmer seg for å returnere, er at de oppfatter at det ikke lenger er mulig å bli i Norge (ibid). Dersom søkerne forstår at det ikke er noen videre mulighet i Norge er det mer sannsynlig at de vil returnere frivillig.

Ulike studier finner at økonomiske insentiver ikke er hovedårsaken til at personene tar et valg om å returnere, men økonomisk bistand er likevel viktig etter at beslutningen om å returnere er tatt (Engebrigtsen og Winsvold, 2010; Bendixen og Øien, 2012). Økonomisk støtte bidrar til at retur oppfattes som et mer bærekraftig valg. Studiene finner videre at assistert retur gir større opplevelse av kontroll over egen situasjon sammenlignet med tvangseffektivering.

Informasjonsarbeid på returfeltet oppfattes som utfordrende (Brekke, 2010; Winsvold og Engebrigtsen, 2010; Bendixen og Øien, 2012; Proba, 2014). Asylmottakene skal informere om mulighetene for avslag og retur tidlig i asylsøkerfasen, men dette vanskeliggjøres av at mange asylsøkere er lite mottakelige for informasjon om retur før de har fått avslag. I mange tilfeller har asylsøkerne dessuten ikke forstått den vurderingen som ligger til grunn for vedtaket i asylsaken og heller ikke forstått hvilke lovlige handlingsalternativer som følger av et endelig avslag.

Tidligere studier har kommet med en rekke anbefalinger for å øke omfanget av assisterte og selvorganiserte returer. Blant annet er raskere saksbehandling i asylprosessen og styrket informasjon om retur anbefalt. Den enkelte bør motta individuell veiledning med fokus på hvilke muligheter søker har gjennom hele asylprosessen.

Informasjonstiltak som skal fremme retur

Flere av de tidligere tiltakene som UDI har satt i verk for å fremme retur har handlet om å gi bedre informasjon til asylsøkere.

I 2011 ble *Samtaleprosjektet Veien videre* startet opp i mottakene. Tiltaket ble videreført i 2012. Veien videre innebar individuell veiledning gjennom en rekke strukturerte samtaler relatert til den enkeltes livssituasjon og retur til hjemland. Egne returrådgivere ble ansatt på mottakene. Det var primært søkere med endelig avslag som var målgruppa for samtalene. Returrådgiverne fikk opplæring i samtaleteknikken *Motiverende Intervju (MI)*. Evaluering av samtalene viste at de hadde en viss effekt, men effekten var primært på den psykiske helsen til deltakerne gjennom aktivisering, og ikke på returraten (Deloitte, 2014). Tiltaket *Veien videre* er avsluttet, men mange av asylmottakene har valgt å bruke prinsippene fra *Veien videre* i returarbeidet på mottaket.

I 2012 startet UDI et realitetsorienteringsprosjekt (ROP 1) som hadde som mål å samordne og kvalitetssikre informasjonen som gis asylsøkere fra UDI, UNE og PU. Målet var å sikre et helhetlig, strategisk og effektivt løp for returinformasjon og realitetsorientering.

Realitetsorienteringsprosjektet (ROP 1) la derfor vekt på å koordinere informasjonen som blir gitt av de forskjellige etatene, og å sikre at informasjonen blir gitt på en måte som sikrer at søkerne forstår, herunder forstår eget vedtak og hvilke handlingsalternativer det gir. I videreføringen av realitetsorienteringsprosjektet (ROP 2), utarbeidet UDI følgende styrende prinsipper for informasjon i asylmottak:

- Alle aktørene gir samsvarende informasjon
- Det er tydelig hva som gjør at noen får opphold og noen får avslag
- Kommunikasjon på en måte som gjør samtale mulig
- Riktig informasjon gis til riktig tid
- Viktige budskap gjentas ofte
- Kommunikasjon på et språk søkeren forstår

Som en følge av bedre informasjon forventet man at flere søkere med avslag på søknad om beskyttelse ville ønske å returnere til sine opprinnelsesland. En del av asylsøkerne kommer fra land der det er få som har et reelt beskyttelsesbehov, og man tenkte seg at en realitetsorientering om deres muligheter til opphold kan ha stor betydning.

I 2013 startet UDI med orienteringssamtaler. Samtalene var i starten et av tiltakene i Returrestanseprosjektet. I 2013 var orienteringssamtalene en del av fellesaksjonene med politiet der også UNE ble inkludert. Senere ble det ansatt personer på UDIs regionkontorer for å gjennomføre orienteringssamtaler (utenom fellesaksjonene). Opprinnelig var orienteringssamtalene rettet mot lengeværende, men senere har også andre grupper blitt inkludert (nye avslag, barnefamilier, utvalgte nasjonaliteter m.v.).

Disse samtalene går ut på at UDI-ansatte reiser rundt til mottakene og har samtaler med beboere som har fått endelig avslag. Målet med samtalene er å sørge for at personene er klar over sin status i Norge, å gi informasjon om vedtaket og forklare at og hvordan saken har vært grundig vurdert, samt å forklare hva endelig avslag innebærer.

1.2 Pilotprosjektet ROP

Pilotprosjektet ROP som vi har evaluert, bygger på tidligere funn og erfaringer.

I utformingen av prosjektet ble det lagt vekt på at UDI, UNE og PU skulle arbeide koordinert, saksbehandlingstiden i sakene som ble inkludert i piloten skulle være kortest mulig, og målgruppa skulle få realitetsorienterende informasjon. Det var et mål at oppholdstiden i Norge for de som ble inkludert i piloten skulle bli så kort som mulig.

Piloten skulle inkludere følgende elementer:

- Bedre flyt i asylkjeden med tydeliggjøring av mål og funksjoner
- Økt fokus på ID-arbeid og retur i hele saksflyten
- Opprettelse av en operativ gruppe med representanter fra PU, UDI og UNE
- Strategisk mottaksplassering
- Differensiert returarbeid i mottak
- Operasjonalisering av styrende prinsipper for informasjon til asylsøkere
- Vedtakssamtaler med saksbehandlere i UDI og UNE

Det er utarbeidet en rapport fra et grundig forprosjekt som beskriver bakgrunn for og formål med de ulike tiltakene (ROP sluttrapport, UDI 2014)

UDI og UNE skulle prioritere behandling av søknader i første og andre instans for personer i piloten, slik at disse ble behandlet innen 60 dager per instans. PU

skulle prioritere å etterforske identitet parallelt og sørge for rask uttransportering dersom vedkommende oversatt utreisefristen.

Økt vektlegging av ID-arbeid i hele asylkjeden skulle bidra til å få avklart raskt om søkeren var fra det landet han oppga å være fra, slik at det kunne være mulig å uttransportere raskt etter oversatt utreisefrist. Politiet skulle starte ID-etterforskning når søknaden ble registrert, i stedet for ved avslag. Identitetsetterforskning er en tidkrevende oppgave for politiet, og manglende informasjon om identitet vanskeliggjør uttransportering. Det var også et mål at asylintervjuet i større grad skulle tilføre informasjon til avklaring av identitet.

Kort saksbehandlingstid i begge etater innebærer at klagebehandlingen kan være enklere fordi det sannsynligvis fører til at UNE anser saken tilstrekkelig opplyst uten å måtte foreta ytterligere undersøkelse. Nærhet i tid til UDIs vedtak og at alle anførsler er vurdert av UDI, øker sjansene for at UNE tiltrer UDIs vurdering. Rask saksbehandling betyr også at søker ikke opparbeider seg mer tilknytning til Norge enn absolutt nødvendig.

Strategisk mottaksplassering innebærer, i denne sammenhengen, å samle personer med høy sannsynlighet for avslag på enkelte mottak. Det har flere hensikter. Ved at beboerne erfarer at mange får avslag, vil det tydeliggjøre at sannsynligheten for avslag er høy. Samtidig blir informasjonsarbeidet på mottakene enklere fordi gruppa er mer homogen, og vektleggingen av retur i informasjonsarbeidet kan være sterkere. Også IOMs formidling av returinformasjon var antatt å bli enklere siden de da kunne konsentrere seg om noen mottak og være hyppigere til stede på disse. Strategisk mottaksplassering ville også bidra til enklere logistikk for PU ved eventuell uttransport. Andre beboere ved mottaket ville også kunne få økt motivasjon for å returnere assistert når de så at uttransporteringer fra mottaket faktisk gjennomføres.

Asylsøkere i ROP-prosjektet skulle ha kort reisevei til Oslo slik at vedtakssamtaler med UDI/UNE kunne gjennomføres. Målgruppen skulle komme fra land der både ordinær (selvorganisert), assistert og tvangsretur er mulig.

Vedtakssamtaler med saksbehandler var et viktig tiltak for å sørge for bedre informasjon og økt kunnskap hos søkerne som har fått avslag. Advokatene skulle fortsatt gjennomføre den formelle underretningen i avslagssaker, men det skulle i tillegg være en samtale med saksbehandlere i UDI og UNE. Vedtakssamtalene skal gi søkerne informasjon om hvilke vurderinger som ligger til grunn for vedtaket, noe som skal gjøre søkeren i bedre stand til å vurdere ulike handlingsalternativer og konsekvensene av dem. Målet er at andelen som returnerer, skal øke når søkerne får bedre kunnskap om hva vedtaket betyr. I forprosjektet ble det anbefalt at vedtakssamtalene gjennomføres ansikt til ansikt, og fortrinnsvis i UDIs og UNEs lokaler. Det ble imidlertid også anbefalt å teste bruk av video i piloten.

For å overvåke og planlegge piloten og den nye saksflyten i etatene skulle det opprettes en operativ gruppe. Gruppen skulle bestå av representanter fra PU, UDI og UNE. Gruppen skulle møtes en gang i uken og målet var at PU, UDI og UNE skulle samarbeide og foreta valg og prioriteringer som bidro til et helhetlig returarbeid i utlendingsforvaltningen, selv om de formelle beslutningene tas i

hver enkelt etat. Det var også et mål at PU gjennom samarbeid i den operative gruppa skulle fange opp ROP-sakene, og hente utreisepliktige fortløpende etter utløpt utreisefrist. Etatene har ulike føringer og mål, og tidligere erfaringer var at manglende tverretatlige resultatmål hemmer god saksflyt.

Etatenes tidsbruk på intervju, vedtak, klagebehandling, vurdering av ID og iverksettelse av retur skulle være kort. Før oppstart av ROP ble det beskrevet som en ønsket situasjon at prosjektet skulle eies av etatene sammen. Dårlig forankring ville føre til at de ulike aktørene ikke får jobbet godt i piloten og eventuelt til at prosjektet ble oppfattet å være UDIs prosjekt.

1.3 Evaluering av ROP og orienteringssamtaler

Evalueringen av ROP-piloten har hatt fire problemstillinger:

1. Oppnår piloten som helhet målet om at en større andel returnerer til hjemlandet raskt etter avslag, og fortrinnsvis ordinært (selvorganisert) eller assistert?
2. I hvilken grad oppnås målene som er definert for de enkelte tiltakene?
3. Hvordan fungerer samarbeidet mellom etatene?
4. Er det uintenderte effekter av piloten (som helhet eller av enkelttiltak)?

I tillegg skulle vi gjøre en nytte-kostnadsvurdering av prosjektet.

Hovedmålet for prosjektet var å øke returraten blant de som deltok i piloten sammenlignet med andre asylsøkere med avslag. Returen skal skje raskt etter avslag og helst ordinært (selvorganisert) eller assistert.

Vi skulle både vurdere hovedmålet om økt returrate blant de som ble plassert i piloten sammenlignet med andre asylsøkere med avslag, og vi skulle vurdere om målene for de enkelte tiltakene ble nådd. Det er ikke nødvendigvis gitt at tiltakene fører til at flere returnerer ordinært eller assistert selv om målet for det enkelte tiltaket oppfylles. I tillegg til å vurdere effekten av tiltakene skulle vi følge prosessen i prosjektet og gi innspill til endringer underveis.

1.3.1 Evaluering av orienteringssamtaler

Fordi ankomsten av personer i målgruppen til ROP var lave første halvår var antallet deltakere i piloten sommeren 2015 langt under det planlagte. Det ble derfor besluttet at evalueringen også skulle ta for seg orienteringssamtaler, som er samtaler i regi av UDIs regionkontorer. Målgruppa for orienteringssamtalene var dessuten blitt mer lik målgruppa for ROP-prosjektet enn tidligere, det vil si at flere personer med relativt nye avslag fikk orienteringssamtale.

Vedtakssamtalene og orienteringssamtalene har samme hovedintensjon. Målet er at søker skal forstå vedtaket og hvilke handlingsalternativer vedkommende har. Samtalene skjer imidlertid på ulike tidspunkt, på forskjellige steder - henholdsvis på mottak og på UDI sentralt, og det er noe ulike målgrupper. UDI

ønsket en gjennomgang av hvordan de to samtaletypene er organisert og gjennomført, samt en vurdering av måloppnåelse og kostnader.

1.3.2 Forhold som har påvirket ROP-prosjektet og evalueringen

Første halvår i 2015 var som beskrevet preget av lave ankomster av asylsøkere og få fra de landene som var valgt ut som ROP-land. Det førte til at svært få asylsøkere ble inkludert i ROP. Annet halvår 2015 snudde denne situasjonen drastisk, og høsten 2015 var preget av at det kom svært mange asylsøkere til Norge.

Store asylankomster medførte at UDI gikk i beredskap 9. september 2015. Det innebar at oppgaver som ikke var direkte knyttet til den akutte situasjonen med å håndtere nyankomne asylsøkere ble nedprioritert. Det førte til at tiltak som skulle iverksettes som del av ROP-prosjektet ikke ble prioritert og til dels ikke iverksatt på en måte som var i tråd med de opprinnelige planene.

UDI stoppet å ta inn nye deltakere i ROP i begynnelsen av november 2015. Det hadde sammenheng med at det ikke lenger var mulig å plassere asylsøkere i ROP på de utvalgte mottakene, og det manglet saksbehandlerressurser til å gjennomføre vedtakssamtaler.

Ettersom ROP-prosjektet er blitt mindre i omfang enn opprinnelig planlagt, kriteriene for inntak ble endret underveis og tiltakene ikke er gjennomført slik de opprinnelig var planlagt, har vi ikke kunnet gjennomføre evalueringen slik den var planlagt. Det har ikke vært mulig for oss å gjennomføre en evaluering av effekter av ROP. I stedet beskriver vi de ulike tiltakene som er gjennomført, og gir en kvalitativ vurdering av disse. Vurderingen er basert på synspunkter og erfaringer hos ulike aktører, samt vårt inntrykk gjennom observasjon.

For å kunne evaluere ulike tiltak i et prosjekt er det vesentlig at tiltak gjennomføres på en enhetlig måte. Det må være en viss konsistens i kriterier for deltakelse i prosjektet, og det må være et visst antall observasjoner. Ingen av disse kriteriene er oppfylt for ROP-prosjektet.

Deler av den opprinnelig planlagte datainnsamlingen i ROP-prosjektet har ikke vært mulig å gjennomføre. Det har sammenheng med at både utlendingsforvaltningen og mottakene har vært svært presset. Gjennomføringen av evaluering av orienteringssamtaler ble også påvirket av de store asylankomstene. Returrådgiverne i regionene som hadde dette som hovedoppgave ble satt til å gjøre andre oppgaver, og vi fikk derfor ikke observert så mange orienteringssamtaler som planlagt.

1.3.3 Hva evalueringen omfatter

Evaluering av ROP

I evalueringen av ROP har vi vurdert i hvilken grad de ulike tiltakene er gjennomført og vi har drøftet virkningen av gjennomførte tiltak.

Enkelttiltakene i ROP som vi har vurdert omfatter raskere saksbehandling og prioritering av ID-arbeid, strategisk mottaksplassering, differensiert og forbedret

informasjonsarbeid og gjennomføring av vedtakssamtaler i UDI og UNE. Vi har vurdert samarbeid og informasjonsflyt i prosjektet. Vi har også gjort en nytte-kostnadsvurdering av de tiltakene som er gjennomført.

Raskere saksgang og prioritering av ID-arbeid

Vi har undersøkt om etatene lykkes med raskere saksbehandling og å prioritere ID-arbeid. Vi beskriver hva som har vært saksbehandlingstid i sakene i ROP-piloten og redegjør for hvor mange av de som ikke returnerer ordinært eller assistert som er blitt uttransportert med tvang.

Strategisk mottaksplassering og differensiert returarbeid

Vi har vurdert i hvilken grad man har lykkes i å plassere personer som er tatt inn i ROP-prosjektet på de utvalgte mottakene. Vi har undersøkt om ROP-piloten har påvirket mottakenes informasjons- og returarbeid, og om asylsøkerne i prosjektet påvirkes av at medbeboere får avslag og eventuelt blir uttransportert.

Vedtakssamtaler

Vi har vurdert vedtakssamtalene som saksbehandlere i UDI og UNE har gjennomført. Vi beskriver hvordan vedtakssamtalene gjennomføres, og om de fungerer etter hensikten. Det vil si: Fører den informasjonen som gis i piloten til bedre forståelse hos asylsøkerne? Endrer en eventuell bedre forståelse sannsynligheten for at de velger ordinær eller assistert retur? Er det færre som anker? Eventuelt færre som anmoder om omgjøring etter endelig avslag fra UNE?

Hvordan fungerer samarbeidet mellom etatene?

Vi beskriver hvilken rolle de ulike etatene har hatt i ROP-prosjektet og vurderer om de har lykkes i å gjennomføre felles tverrfaglige prioriteringer: Om prosjektet har påvirket ID-arbeidet, bidratt til økt samarbeid rundt personer i piloten, og om prosjektet har bidratt til økt forståelse for returarbeid i etatene.

Vi beskriver hvordan samarbeidet i den operative gruppa har fungert, og hvilken betydning et slikt samarbeid har for prosjektet. Vi beskriver også hvilket ansvar styringsgruppa for prosjektet har hatt, og samarbeidet internt i den enkelte etat.

Nytte-kostnadsvurdering

Ettersom vi ikke har kunnet evaluere effekten av ROP har det heller ikke vært mulig å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse som beregner nytte i forhold til kostnader. Vi har i stedet drøftet noen av effektene og anslått størrelsesorden på mulige effekter.

Evaluering av orienteringssamtaler

I evalueringen beskriver vi og sammenlikner orienteringssamtalene med vedtakssamtalene. Vi sammenligner kompetanse og rolle til de som har

samtalene, hvordan samtalene legges opp, om det har betydning hvor samtalene gjennomføres, og vurderer hvordan mottakene og andre beboere påvirkes av samtalene. Vi drøfter fordeler og ulemper med de ulike samtaleformene.

Vi gjør også en vurdering av hvilken effekt orienteringssamtalene har hatt på andelen som returnerer.

Rapportens struktur

I kapittel 2 redegjør vi for metode og datainnsamling i evalueringen. Deretter er rapporten todelt, den første delen omhandler evaluering av ROP-piloten, den andre delen omhandler evalueringen av orienteringssamtaler.

Kapittel 3, 4, 5, 6 og 7 omfatter evaluering av ROP-piloten. Vi beskriver implementering av piloten i kapittel 3, deretter beskriver vi samarbeid og gjennomførte tiltak i piloten i kapittel 4. Kapittel 5 handler om gjennomføring og erfaringer med vedtakssamtaler. I kapittel 6 redegjør vi for samarbeidspartners erfaringer og synspunkter og i kapittel 7 drøfter vi hva vi kan si om virkningene av ROP. I kapittel 8 gjør vi en nyttekostnadsvurdering av noen av tiltakene i ROP.

Kap 9 og 10 omfatter evaluering av orienteringssamtaler. I kap 9 beskriver vi gjennomføring, metodikk og erfaringer med orienteringssamtaler. Kap 10 inneholder en statistisk analyse av effekten av orienteringssamtaler på assistert retur.

2 Metode og datainnsamling

Evalueringen av ROP skulle omfatte både en effektevaluering og en prosessevaluering.

I en evaluering av effekt legges det stor vekt på oppdragsgivers definerte mål og tiltakets grad av måloppnåelse. I denne evalueringen ønsket UDI å få en beskrivelse av effekter for hvert av deltiltakene og for ROP-piloten som helhet (tiltakene samlet). Hvor stor andel av asylsøkerne i piloten returnerer til opprinnelseslandet (selvorganisert eller assistert) etter å ha fått avslag på søknaden om asyl, sammenliknet med asylsøkere utenfor piloten? Vi ønsket opprinnelig å belyse dette spørsmålet gjennom en registeranalyse av data fra UDI og gjennom intervjuer med de involverte aktørene hos UDI, UNE og PU, samt intervjuer med ansatte og beboere (søkere) på de utvalgte mottakene. Ettersom antall deltakere i ROP-piloten ble langt lavere enn forutsatt har vi ikke kunnet gjøre en statistisk analyse av effekt.

Vi har imidlertid gjennomført en statistisk analyse av effekten av orienteringssamtaler.

En prosessevaluering er ment å skulle synliggjøre hvordan og hvorfor endring skjer – for eksempel hvorfor det er en manglende sammenheng mellom mål og resultater. Denne evalueringsformen er orientert mot innsikt, forståelse og læring. I prosessevalueringen av ROP-piloten har det sentrale vært å vurdere samarbeid mellom etatene, iverksetting av tiltak og organisering av arbeidet. For å få informasjon om disse problemstillingene ønsket vi å intervjuere medarbeidere i UDI, UNE, PU, ansatte og beboere ved mottakene og samarbeidspartnere. Vi ville også bruke tilgjengelige rapporteringer. Vi ønsket å ha dialogkonferanser med involverte aktører for å diskutere funn og innretning på forsøket. I det følgende beskriver vi hvordan datainnsamlingen ble gjennomført.

2.1 Datainnsamling

I undersøkelsen har vi benyttet oss av følgende datakilder for å besvare problemstillingene:

- Dokumentgjennomgang
- Intervjuundersøkelser med involverte medarbeidere i UDI, UNE og PU
- Workshop/gruppeintervju med saksbehandlere som formidler vedtak
- Intervjuundersøkelser med ansatte og beboere på berørte asylmottak
- Observasjon av vedtakssamtaler
- Observasjon av orienteringssamtaler

- Observasjon av returinformasjon gitt på mottakene
- Statistisk analyse av registerdata fra UDI
- Intervjuundersøkelse med samarbeidspartnere som IOM
- Intervjuer av returrådgivere i UDIs regioner
- Innhenting av nøkkeltall til en kost/nyttevurdering
- Dialogkonferanser med presentasjon av resultater

Vi startet arbeidet med en dokumentgjennomgang og innledende intervjuer for å kartlegge hvordan pilotforsøket var planlagt, og hvordan arbeidet i piloten skilte seg fra tidligere praksis. Deretter var planen å gjennomføre datainnsamlingen i tre runder. Hver runde skulle omfatte intervjuer og observasjon på mottak, intervjuer med ansatte i de involverte etatene og innsamling av statistikk/rapportering av nøkkeltall i piloten. Etter hver av rundene med datainnsamling la vi opp til å ha en samling/dialogkonferanse med ansatte i de aktuelle etatene. Ved å gjennomføre datainnsamlingen i flere omganger ønsket vi å gi innspill til justeringer av tiltakene underveis, samt dokumentere eventuelle endringer som kunne påvirke vurderingen av virkninger/effekter.

Den planlagte datainnsamlingen ble endret til å foregå i to omganger.

Metodene og datakildene som er brukt for å vurdere henholdsvis ROP-prosjektet og orienteringssamtalene er relativt like. Vi omtaler dette nærmere nedenfor.

Intervjuer av ansatte på mottak

Det ble valgt ut to mottak som skulle ha ansvar for å innkvartere asylsøkere i ROP, Drammen og Hobøl asylmottak. Vi har besøkt begge mottakene og intervjuet leder og ansatte som har ansvar for returinformasjon. Drammen mottak som har hatt flest beboere i ROP har vi hatt jevnlig kontakt med i løpet av evalueringsperioden. Hobøl mottak har hatt svært få ROP-kandidater og de ansatte har vært svært opptatte, blant annet med etablering av nytt mottak. Vi har hatt mindre kontakt med dette mottaket.

I intervjuene har vi spurt om hvordan de ansatte på mottakene opplever organiseringen av forsøket, og hvilken kontakt de har hatt med UDI i tilknytning til personer som er tatt inn i ROP. Videre har vi spurt om hvordan mottaket generelt arbeider med retur, og om de har gitt spesielt tilpasset informasjon til beboere som har vært i ROP. Vi har også spurt om erfaringer og synspunkter på at saksbehandlere i UDI har vedtakssamtaler, og hvordan de opplever at disse samtalene påvirker beboerne. Videre har vi spurt om hva de mottaksansatte anser skal til for å lykkes med å få flere med endelig avslag til å returnere til hjemlandet, og hva de opplever er barrierer for at personer med endelig avslag på asylsøknaden ikke returnerer.

Vi har også observert informasjonssamtaler om retur som gis av ansatte ved mottaket. Vi har observert tre slike samtaler med ROP-deltakere for å få et inntrykk av på hvilken måte informasjonen gis, og hvordan asylsøkerne responderer på informasjonen. Vi ønsket å observere flere samtaler, men dette har ikke vært mulig å få til.

For å vurdere orienteringssamtalene har vi intervjuet ledere eller returansvarlige på fem asylmottak som har hatt besøk av returrådgivere ansatt regionalt i UDI. Tema for disse intervjuene har vært synspunkter på orienteringssamtaler, hvordan returarbeidet på mottaket påvirkes av at enkelte beboere får orienteringssamtaler, hva beboerne sier om samtalene, samarbeidet mellom mottaket og retursaksbehandler, samt generelt om returarbeidet på mottaket og hva de ansatte erfarer at motiverer til retur.

I tillegg har vi spurt mottakene som har ROP-beboere om hvordan de vurderer vedtakssamtalene sammenlignet med orienteringssamtalene.

Intervjuer av beboere

Vi har gjennomført individuelle intervjuer med enkelte beboere på mottak som har fått avslag på asylsøknaden. Vi har gjennomført færre slike intervjuer enn planlagt fordi det var vanskelig å få beboere til å stille til slike intervjuer. Vi var avhengig av at mottaket spurte beboerne om de ville stille til intervju, og at beboer gav sitt samtykke.

I intervjuene har vi forsøkt å kartlegge hvor god informasjon beboerne har fått, og hvilke forhold som påvirker deres syn på retur. Vi har også spurt om erfaringer med vedtakssamtaler samt hvor godt de kjenner til støtten til assistert retur og hvordan de vurderer denne støtten. Intervjuene med beboere er gjennomført med tolk. En av beboerne vi intervjuet hadde vært i Norge tidligere og snakket ganske godt norsk. Deler av dette intervjuet ble gjennomført uten tolk.

Selv om vi ikke har intervjuet så mange asylsøkere som vi ønsket, mener vi å ha fått mye informasjon om asylsøkernes situasjon, hvilke vurderinger de gjør og hvilket informasjonsbehov de har, gjennom å ha observert relativt mange vedtaks- og orienteringssamtaler.

Etiske og metodiske betraktninger rundt intervjuer av asylsøkere

Søkerne vi har intervjuet er i en sårbar situasjon, og mange er preget av traumatiske erfaringer og opplever at de er i en presset livssituasjon. Vi har vært opptatt av at intervjuene ikke skal være en belastning for søkerne, og har unngått tema som viser seg å være vanskelige for den enkelte. Vi har lagt vekt på å understreke at deltakelse i intervjuene ikke har noen påvirkning på resultatet av asylsøknadene, og at den informasjonen de gir ikke bringes videre til myndighetene.

Intervjuer med medarbeidere i UDI, UNE, PU

Vi har intervjuet ansatte og ledere på ulike nivåer i alle de involverte etatene.

Politiets utlendingsenhet

I PU har vi hatt individuelle intervjuer med PUs deltaker i operativ gruppe (flytgruppa) og en teamleder som har vært involvert i prosjektet. Intervjuene har handlet om PUs rolle i prosjektet, hvordan ROP er forankret i PU og hvilken betydning prosjektet har hatt for PUs arbeid. Vi har også stilt spørsmål om synspunkter på de ulike tiltakene i prosjektet.

PUs deltaker i styringsgruppa er intervjuet i et gruppeintervju sammen med de øvrige deltakerne i styringsgruppa.

UDI

I UDI har vi intervjuet prosjektleder for ROP, saksbehandlere som har hatt vedtakssamtaler, og ledere på ulike nivåer. Prosjektleder og saksbehandlere er intervjuet ved flere anledninger både individuelt og i gruppe.

Intervjuene har handlet om erfaringer fra ROP-prosjektet som helhet og med de ulike tiltakene i prosjektet.

Vi har hatt to gruppeintervjuer med saksbehandlere som har hatt vedtakssamtaler: Ett intervju med kun saksbehandlere i UDI og ett der en av saksbehandlerne i UNE var med. Tema var erfaringer med vedtakssamtaler og hvilket inntrykk de har av søkerne gjennom disse samtalene. Vi drøftet blant annet erfaringer med hva som er "beste praksis" ved gjennomføring av slike samtaler.

Vi har videre spurt om og eventuelt hvordan arbeid og prosesser i UDI har endret seg som følge av piloten.

I UDI har vi dessuten intervjuet en ansatt i returenheten om arbeidet med assistert retur, og hvilke kriterier som må være oppfylt for å få innvilget søknad om å returnere assistert.

UNE

I UNE har vi intervjuet saksbehandlerne som har hatt vedtakssamtaler og én leder. I tillegg har vi intervjuet UNEs representant i styringsgruppa i et gruppeintervju.

Intervjuene med saksbehandlere og leder har handlet om erfaringer med ROP-prosjektet, samarbeid med andre etater, synspunkter på tiltakene i ROP og på erfaringer fra vedtakssamene.

Vi har også spurt om og eventuelt hvordan arbeid og prosesser i UNE har endret seg som følge av piloten.

Observasjon av flytgruppa (operativ gruppe)

Vi har deltatt på en rekke møter i den operative gruppa, også kalt flytgruppa, for å få inntrykk av samarbeid mellom aktørene i prosjektet, og for å få informasjon

om hvilke problemer og utfordringer som er oppstått i prosjektet og hvordan disse er løst. I tillegg har vi intervjuet enkeltdeltakere i gruppa.

Intervjuer med IOM

IOM har en sentral rolle når det gjelder å informere om assistert retur på mottakene. Vi har intervjuet representanter for IOM ved to anledninger, ved oppstart og mot slutten av evalueringen. Vi har stilt spørsmål om hvordan IOM arbeider, rollefordelingen mellom UDI/PU og IOM ved søknad om assistert retur, hvilket inntrykk saksbehandlerne har av asylsøkernes motivasjon for retur samt hvilke endringer ROP-prosjektet har medført.

Intervjuer med advokater

Vi har intervjuet tre av de fem advokatene som ble utpekt til å bistå ROP-kandidater. Vi spurte dem om det generelle arbeidet med asylsaker, og hvordan ROP-sakene skilte seg fra dette, hvilket inntrykk de hadde av betydningen av piloten, erfaring fra ROP-saker, samt om kommunikasjonen med UDI underveis.

Observasjon av vedtakssamtaler

Vi har observert om lag 20 samtaler i UDI og i UNE. Hensikten med observasjonen har vært å få bedre innsikt i hvordan samtalene gjennomføres, hvilke spørsmål som stilles, og hvilken informasjon søker får. Vi har også vurdert om det er det ulik praksis mellom saksbehandlerne som gjennomfører samtalene, og om det er noen tilnærminger som ser ut til å fungere bedre enn andre.

Ved observasjonen av samtalene ble ROP-deltakerne først spurt av saksbehandler fra UDI/UNE om vi kunne observere. Saksbehandlerne informerte kort om vår rolle og om evalueringen. Ingen av kandidatene sa nei til at vi kunne observere. Det var imidlertid en del av ROP-deltakerne som ikke møtte til de samtalene vi hadde planlagt å observere.

Observasjon av orienteringssamtaler

Vi har observert orienteringssamtaler i to regioner, totalt åtte samtaler. I tillegg har vi observert to samtaler som ble holdt hos UDI sentralt.

Hensikten med å observere orienteringssamtaler var som ved vedtakssamtaler å få innsikt i hvordan de gjennomføres – temaer, metodikk, spørsmål som beboerne har, m.v. For orienteringssamtalene var det også et poeng å få innblikk i spennet av ulike saker/situasjoner som beboerne er i, og å vurdere samspillet mellom retursaksbehandlerne og mottaket før og etter samtalen.

Retursaksbehandlerne spurte beboerne om samtykke til at vi kunne observere. Ingen svarte nei til det.

Dialogkonferanse/samlinger

En dialogkonferanse kjennetegnes av at det er dialog mellom deltakere og evaluator ved at deltakerne kommer med tilbakemeldinger og drøfter de foreløpige resultatene som presenteres. En dialogkonferanse er også en arena hvor vi kan diskutere våre funn, og få innspill til grunnlag for anbefalinger og konklusjoner.

Vi har gjennomført to dialogkonferanser som del av evalueringen. Deltakerne har vært medarbeidere fra UDI, UNE, PU, Justisdepartementet og medarbeidere fra ett av mottakene som var involvert i prosjektet. På den første dialogkonferansen var tema status for prosjektet, hva som fungerte bra, hvilke utfordringer man hadde erfart, og hva som burde gjøres annerledes. Vi presenterte vårt inntrykk og temaene ble drøftet med deltakerne.

På den andre dialogkonferansen presenterte vi status for prosjektet og hvilke funn vi hadde gjort.

2.2 Vurdering av effekt og statistisk analyse

Betydning av ROP-prosjektet

For å vurdere effekten av ROP-prosjektet ønsket vi å bruke statistiske analyser av registerdata for å undersøke om det er faktiske endringer i atferd. Vi ønsket å undersøke om piloten oppnår hovedmålsettingen, høyere returrater. Vi ville også undersøke om piloten lykkes med målsetningene om raskere saksbehandling i etatene og om piloten bidrar til at andelen som anker avgjørelsen til UNE blir lavere.

For å vurdere disse problemstillingene ønsket vi å gjennomføre en analyse av registerdata fra UDI basert på forskjell i forskjeller metode (difference-in-difference). Ettersom antallet personer som er inkludert i ROP-prosjektet ble lavere enn forventet har det ikke vært mulig å gjøre en statistisk analyse der utfall i ROP-saker sammenlignes med andre asylsaker. Før prosjektet startet opp var det antatt at mellom 400 og 600 asylsøkere skulle inkluderes i ROP. I praksis er i overkant av 100 personer inkludert i prosjektet.

Det har derfor ikke vært mulig å gjøre en statistisk vurdering av effekt av ROP-prosjektet. I stedet gjør vi rede for forløpene i ROP-sakene fra ulike land og drøfter om elementer i ROP-prosjektet har bidratt til høyere returrater. Vi redegjør også for saksbehandlingstid og omfang av anker.

Betydning av orienteringssamtaler

Vi har vurdert hvilken betydning orienteringssamtaler har for assistert retur ved hjelp av regresjonsanalyser av registerdata fra UDI. Datamaterialet inkluderer til sammen 10 297 voksne personer som har fått avslag på asylsøknaden i perioden 2010-2015 (t.o.m. oktober). Datamaterialet inneholder informasjon om

- orienteringssamtale og tidspunkt for denne
- personkjennetegn som statsborgerskap, kjønn, alder og familiesituasjon,

- kjennetegn ved asylprosessen, som dato for registrering hos PU, asylintervju, UDI-vedtak, UNEs vedtak, søknad til IOM og utreisefrist. Andre kjennetegn inkluderer dokumentasjonsgrad av ID

Alle disse variablene kan ha betydning for sannsynligheten for assistert retur. Noen av dem kan også ha betydning for sannsynligheten for å ha hatt orienteringssamtale. Når vi skal forsøke å isolere betydningen av orienteringssamtale på sannsynligheten på assistert retur må vi derfor kontrollere for slike forhold.

Vi har valgt å bruke en lineær sannsynlighetsmodell (LPM), det vil si regresjon basert på minste kvadraters metode (OLS) med en dikotom avhengig variabel. Ofte bruker man logistisk regresjon når man har en avhengig variabel som er dikotom. Logistisk regresjon kan imidlertid by på en rekke utfordringer når man skal tolke resultatene, sammenligne ulike modeller eller sammenligne resultater på tvers av underutvalg (for mer, se Mood, 2010).

Formålet med registeranalysen har først og fremst vært å identifisere om det finnes en sammenheng mellom assistert retur og orienteringssamtaler, kontrollert for en rekke andre forklaringsvariabler. Vi er interessert i retningen (fortegn), signifikans og relative størrelser på koeffisientene. Vår vurdering er at lineær regresjon er best egnet til vårt formål med regresjonsanalysen. Dette understøttes av Mood (2010).

3 ROP-prosjektet – implementering og endringer

3.1 Etablering av ROP-prosjektet

ROP-prosjektet startet opp i november 2014. Da ble de første deltakerne tatt inn i prosjektet. Det var da valgt ut to mottak som asylsøkerne i prosjektet skulle plasseres på, Drammen og Hobøl asylmottak. Disse var valgt fordi de har en sentral beliggenhet på Østlandet. Det ble bestemt at ROP-sakene skulle fordeles på fem advokater. Ved oppstart av prosjektet ble det opprettet en operativ gruppe (flytgruppe) som skulle overvåke og planlegge flyten i prosjektet. Flytgruppa skulle bestå av medarbeidere fra alle de tre etatene og ha møter en gang i uken. En styringsgruppe bestående av ledere fra etatene skulle ta beslutninger om prosjektet.

Målgruppe

Ved oppstart av prosjektet ble det lagt vekt på å velge en målgruppe av søkere fra land der både tvangsretur og assistert retur er mulig. Det ble også lagt vekt på at ID-etterforskningen skulle være grei å håndterbar. Ved å prioritere søkere som ikke krevde mye ID-arbeid for å uttransporteres, ville man kunne se om flere søker assistert retur med IOM som følge av frykt for tvangsretur. En annen grunn til å starte med land som ikke krevde for mye ID-arbeid var at det i startfasen av piloten skulle være fokus på å få til et forpliktende samarbeid mellom etatene, samt på å lykkes med å korte ned saksbehandlingstid og gjennomføre vedtakssamtaler. Planen var etter hvert å utvide til land med høy avslagsprosent, men hvor tvangsretur og ID-arbeid er mer utfordrende. Da ville man kunne se om flere søker retur med IOM som følge av de øvrige tiltakene i prosjektet.

Ved oppstart var målgruppen for prosjektet enslige menn fra Afghanistan. Fra januar 2015 ble asylsøkere fra Russland og enslige menn fra Nigeria inkludert i prosjektet. Fra april 2015 ble kvinner fra Nigeria inkludert. Det samme gjaldt asylsøkere fra Somalia, Uganda og Pakistan. Ettersom det i de første månedene av prosjektet kom langt færre asylsøkere fra målgruppene enn det man hadde lagt til grunn, var det et tilbakevendende tema i flytgruppa og styringsgruppa hvilke flere land det var mulig å inkludere i ROP-prosjektet. Prosjektet hadde vesentlig færre deltakere enn forventet. Til tross for en raskere utvidelse til flere land enn det som opprinnelig var planen, var det ikke flere enn 16 personer som var inkludert i ROP per mai 2015.

Sommeren 2015 ble det besluttet å inkludere asylsøkere fra en rekke land i ROP-piloten. Asylsøkere med følgende landbakgrunn kunne inkluderes:

Algerie, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Kongo, Ekvatorial Guinea, Elfenbenskysten, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kamerun, Kapp Verde, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Marokko, Mauritania, Mauritius, Mosambik, Namibia, Niger, Rwanda, Sao Tome &

Principe, Senegal, Sentralafrikanske republikk, Sierra Leone, Swaziland, Tanzania, Tchad, Togo, Tunisia, Vest-Sahara og Zimbabwe.

Det vil si at de fleste Nord- og Vestafrikanske land ble inkludert i prosjektet fra sommeren 2015. Region- og mottaksavdelingen i UDI har som generell strategi å plassere asylsøkere som kommer fra land med høy avslagsprosent (over 85 prosent) på mottak som er sentralt plassert. Noen av de landene som ble valgt ut til ROP er de samme landene som disse "85 prosent-landene", men disse omfatter i tillegg flere land i Asia og Midtøsten (Aserbadsjan, Armenia, Sør-Korea, Jemen og Jordan). Det er også ganske mange land som ble inkludert i ROP som ikke tilhører "85 prosent-landene". Det vil si at en del av landene som høsten 2015 var inkludert i ROP ikke har spesielt høy avslagsprosent.

Utvidelsen til flere land innebar at enkelte land som er svært vanskelig å tvangsreturnere til ble inkludert. Det gjaldt for eksempel Somalia. Retur til enkelte av landene var dermed avhengig av at asylsøkerne returnerer assistert eller selvorganisert. For Somalia gjelder også at IOM ikke kan brukes for å få assistanse til retur. Det er imidlertid mulig å benytte Dansk Flyktningehjelp for å få returassistanse til Somalia.

Opprinnelig skulle det bare være nylig ankomne asylsøkere som skulle inkluderes i ROP. Utvidelsen sommeren 2015, innebar imidlertid at også personer som hadde vært i Norge en periode ble inkludert i ROP. Dette gjaldt personer som søkte asyl på et nytt grunnlag. Enkelte hadde bodd i Norge i flere år. Enkelte med Dublinstatus ble også inkludert.

Høsten 2015 har det kommet mange asylsøkere fra aktuelle ROP-land, for eksempel Afghanistan, uten at de er tatt inn i ROP. Trolig er grunnen at politiet har foretatt en begrenset registrering, deretter er asylsøkerne plassert på akutt plasser hvor de har ventet lenge på asylintervju. Disse asylsøkerne er dermed ikke blitt vurdert for ROP.

Opphør av prosjektet

UDI sluttet å ta inn nye deltakere i prosjektet i november 2015, og gjennomførte ikke flere vedtakssamtaler med avslag fra første instans. Det skyldtes som beskrevet det høye antallet asylankomster høsten 2015, som medførte stort press på UDI. UNE fortsatte å ha vedtakssamtaler med ROP-kandidater som hadde anket avgjørelsen på asylvedtaket og fått utsatt iverksettelse av vedtaket.

Antall personer i ROP

Totalt ble det tatt inn 105 asylsøkere over 18 år i ROP². Vi legger til grunn antall personer som er tatt inn i ROP før prosjektet ble stoppet. Det er personer som er merket ROP senere, men disse har ikke fått noen av tiltakene i ROP. Vi mener derfor at det ikke er meningsfullt å betrakte dem som ROP-deltakere. Før

² Oversikt over registrerte ROP deltakere per 7.12.15

prosjektet startet opp var det anslått at mellom 400 og 600 personer ville bli inkludert i prosjektet. Asylsøkerne som er inkludert i ROP har kommet fra Nigeria, Afghanistan, Russland, Pakistan, Algerie, Uganda, Ghana, Burundi, Togo, Tunisia, Kongo, Somalia, Ekvatorial Guinea, Niger, Gambia, Marokko og Senegal.

4 Samarbeid og gjennomføring av tiltak

Bedre samarbeid har vært et viktig virkemiddel i ROP-prosjektet. Gjennomføring av flere av tiltakene er avhengig av samarbeid mellom etatene. I mandatet for prosjektet var det først og fremst samarbeid mellom de ulike instansene i utlendingsforvaltningen som var nevnt. Men prosjektet har vist at det også er viktig med godt samarbeid mellom forskjellige enheter internt i etatene, og det er avdekket noen utfordringer knyttet til dette samarbeidet.

I dette kapitlet beskriver vi først kort de ulike etatenes roller i prosjektet, deretter beskriver vi samarbeid i tilknytning til ROP og hvordan vi vurderer at erfaringene med ROP har vært i den enkelte etat. Deretter redegjør vi for hvordan de enkelte tiltakene i piloten er gjennomført.

4.1 Utlendingsforvaltningens oppgaver i prosjektet

4.1.1 De tre etatene i utlendingsforvaltningen

UDI

UDI er den sentrale etaten på utlendingsfeltet og har hatt ansvar for gjennomføring av piloten. UDI har dessuten hatt ansvar for å velge ut deltakere, fatte vedtak i første instans og gjennomføre vedtakssamtaler etter første avslag. UDI har også hatt ansvar for strategisk mottaksplassering og kontakt og samarbeid med de utvalgte mottakene.

I UDI har ROP-prosjektet involvert både Asylavdelingen (ASA) og Region- og mottaksavdelingen (RMA). ASA har hatt ansvar for å definere og merke ROP-saker, samt avtale og gjennomføre vedtakssamtaler. RMA har hatt ansvar for at ROP-kandidatene ble innkvartert på riktig mottak. I tillegg har RMA et overordnet ansvar for returinformasjon i mottakene. Representanter for både ASA og RMA har deltatt i flytgruppa (operativ samarbeidsgruppe).

Det er fire saksbehandlere som har gjennomført vedtakssamtaler. Saksbehandlerne har arbeidet i forskjellige enheter i ASA. Koordinator for ROP-prosjektet har vært ansatt i stab i Asylavdelingen. Leder for Asylavdelingen har deltatt i styringsgruppa for prosjektet.

UNE

UNE har hatt ansvar for å fatte vedtak i andre instans, gjennomføre vedtakssamtaler med asylsøkere i ROP som har mottatt endelig avslag, samt å sikre kort saksbehandlingstid av anker i ROP-saker. Det er UNEs asylavdeling som har vært involvert i prosjektet. ROP-sakene i UNE er behandlet av de seksjonene de tilhører. I UNE er det to saksbehandlere som har gjennomført

vedtakssamtaler. Begge disse saksbehandlerne tilhører seksjonen som blant annet behandler saker fra Afghanistan. I utgangspunktet planla UNE å utvide til at flere saksbehandlere skulle ha vedtakssamtaler, men fordi antall ROP-saker har vært få, ble ikke dette gjort.

UNE har vært representert med en person i flytgruppa. Vedkommende er saksbehandler og har også vedtakssamtaler. UNEs representant i flytgruppa har formidlet informasjon fra møtene til sin seksjonsleder/avdelingsleder. Seksjonsleder har deltatt i styringsgruppa.

PU

PU deltok i flytgruppa fram til sommeren 2015 med én medarbeider. PUs representant jobbet med Afghanistansaker. Vedkommendes oppgave i flytgruppa var blant annet å se på mulighetene for rask uttransportering etter endelig vedtak dersom asylsøkeren ikke søkte IOM om assistanse til retur. Disse sakene skulle prioriteres for uttransportering.

PU deltok ikke i flytgruppa i perioden juni til oktober 2015. Det har medvirket til at det har vært lite informasjonsutveksling mellom UDI/UNE og PU om personer i ROP siste halvår 2015.

PU har deltatt i styringsgruppa for ROP-prosjektet. Hvem som har deltatt har variert mellom en seksjonsleder og en avdelingsdirektør.

4.1.2 ROP-samarbeid mellom etatene i utlendingsforvaltningen

Samarbeid på operativt nivå - flytgruppa

Flytgruppa besto fra oppstart av medarbeidere i UDI, PU og UNE. I starten var det møter ukentlig, senere ble dette endret til hver 14. dag.

Hvem som har møtt i flytgruppa har endret seg noe i løpet av prosjektperioden. Ved oppstart var UDI representert ved prosjektleder for ROP og enkelte medarbeidere fra Region- og mottaksavdelingen. Etter hvert har også en medarbeider fra UDI regionkontor Øst deltatt. I tillegg har enkelte saksbehandlere som har hatt vedtakssamtaler deltatt. Utvidelsen av flytgruppa har skjedd fordi man erfarte at det var behov for å informere flere aktører. UNE har i hele periode vært representert med en saksbehandler. PU var våren 2015 representert med en saksbehandler. I sist halvår 2015 deltok ikke PU i flytgruppa. Våren 2015 fikk Drammen asylmottak tilbud om å delta på flytmøter via videokonferanse på lync slik at de skulle være bedre informert om hva som skjedde i prosjektet.

Flytgruppa har overvåket fremdriften i piloten og hatt oppmerksomhet på flyten i den enkelte sak. Deltakerne har diskutert utfordringer som har oppstått og erfaringer med de ulike tiltakene. Blant annet har gruppa diskutert hvilke land som er aktuelle for ROP, og hvilke utfordringer som oppstår i forbindelse med retur. Samarbeidet om enkeltsaker viste blant annet at noen av asylsøkerne som var tatt inn i ROP var gjeninnvandrere, og at de hadde returnert assistert med IOM tidligere. Dette var ikke synlig i UDIs datasystemer. Et annet tema

som ble diskutert var hvordan merkingen av saker i datasystemene kunne forbedres. ROP-sakene måtte registreres manuelt, dette skapte utfordringer og førte til feilregistreringer. Det ble satt i gang prosesser for å opprette bedre funksjoner i datasystemene slik at merking av deltakere og registrering av gjeninnvandring skulle bli hensiktsmessig.

Gjeninnvandrere som har returnert med IOM tidligere, mister retten til økonomisk støtte ved assistert retur i en periode på to år. Gjennom samarbeidet i flytgruppa kom man fram til at gjeninnvandrerne kunne kontakte PU som kan lage en avtale med dem og koordinere frivillig retur. Informasjon om dette skulle gis i vedtakssamtaler.

Etter at målgruppa for ROP ble utvidet til å omfatte asylsøkere fra svært mange land, erfarte flytgruppa at temaene som ble tatt opp i møtene angikk medarbeidere fra mange ulike enheter i de tre etatene. Det har vært komplisert å formidle informasjon til alle, fordi informasjonen angår mange saksbehandlere og ledere, samtidig som informasjonen angår et fåtall av asylsakene. Det ble diskutert hvordan informasjonsflyten kunne bedres, for eksempel om deltakerne i flytgruppa burde ha en koordinatorfunksjon, eller om deltakerne burde være ledere som dekket flere land/regioner, eventuelt om en løsning kunne vært at enkelte medarbeidere deltok ved behov.

PUs deltakelse i flytgruppa viser behovet for informasjonsflyt mellom møtedeltakeren og andre medarbeidere i etaten. Første halvår deltok PU med en saksbehandler på saker fra Afghanistan. Det var svært nyttig når det gjaldt asylsøkere i ROP fra Afghanistan, men når ROP ble utvidet til å gjelde svært mange land var det vanskelig for vedkommende å være et bindeledd mellom ROP-prosjektet og PU.

For øvrig er det blitt påpekt av flere vi har intervjuet at PU burde hatt med en medarbeider i flytgruppa fra enheten som arbeider med registrering. Det kunne bidratt til at man i større grad hadde lykket med målet om å gjøre ID-avklaringene i en tidlig fase.

Vårt inntrykk er at flytgruppa har fungert bra som et forum for løpende kontakt mellom deltakerne, der de fortløpende kunne ta opp utfordringer og dele informasjon. Flytgruppa har vært en åpen gruppe med lav terskel for å ta opp spørsmål, utfordringer og innspill til forbedringer. Deltakerne uttrykker at de opplever at flytmøtene er nyttige, og at det har gitt en mye bedre forståelse for helheten på asylfeltet. De opplever dessuten at møtene i flytgruppa har gjort det enklere å ta kontakt med saksbehandlere i andre etater. Noen påpeker imidlertid at mange av temaene på møtene først og fremst angår UDI (mottak, bosetting og til dels retur). Det har også vært litt uklart hvor beslutningene tas. Flere temaer er presentert og diskutert i flytgruppa mens beslutningene er tatt i styringsgruppa. Prosessen har noen ganger vært uklar for deltakerne.

Styringsgruppe

Til å begynne med var det en egen operativ styringsgruppe for ROP-prosjektet. Denne ble ledet av direktøren for UDIs asylavdeling. Lederne som satt i styringsgruppen (fra PU, UDI og UNE) skulle bidra til å forankre piloten.

Etterhvert ble styringen av prosjektet lagt sammen med styring av andre felles prosjekter og prioriteringer til en overordnet styringsgruppe på direktørnivå. Dette ble gjort for at det skulle være mulig å se helheten på tvers av ulike prosjekter. Vårt inntrykk er at styringen av ROP-prosjektet ikke har fungert så godt. En grunn har vært at deltakerne sitter for langt unna det operative nivået. Prosjektlederne deltok etter hvert ikke på møtene, og diskusjoner og beslutninger om ROP prosjektet krevde mye informasjonsutveksling mellom ulike ledd. Informasjonsflyten var ikke god nok. Vi erfarer at informasjon om hvilke beslutninger om ROP-prosjektet som er tatt i styringsgruppen ikke er kommunisert godt nok ut i etatene, og at den informasjonen som ble gitt ikke ble fulgt godt nok opp i etatene. Etter hvert var ROP bare en liten del av temaene som ble tatt opp i styringsgruppa. Det var også etter hvert mange deltakere i styringsgruppen og deltakerne hadde varierende kjennskap til prosjektet.

4.1.3 Erfaringer – hvordan har ROP fungert i de ulike etatene?

UDI

Vårt inntrykk er at interessen for ROP-prosjektet i UDI har vært størst hos de som jobber med retur i Region- og mottaksavdelingen. Engasjementet har vært mindre i Asylavdelingen, der det også har vært noe skepsis til å bruke saksbehandlerressurser til vedtakssamtaler. Dette antar vi har sammenheng med at Region- og mottaksavdelingen blir målt på antall returer, mens Asylavdelingen blir målt på antall vedtak om asyl.

Vi erfarer at kjennskapen til enkelttiltakene i ROP har vært begrenset blant de saksbehandlerne i Asylavdelingen som har behandlet ROP-saker. ROP har blitt oppfattet som å handle mest om realitetsorientering, mens andre elementer, som for eksempel kravene til saksbehandlingstid, i liten grad har blitt formidlet.

Vi har inntrykk av at det har vært krevende å kommunisere og forankre prosjektet i etaten. En utfordring har vært at prosjektleder ikke har vært leder i linja, og dermed ikke har hatt myndighet til å ta saksbehandlere ut av produksjon for å ha vedtakssamtaler eller for å prioritere saksbehandling av ROP-saker. Saksbehandlerne som har hatt vedtakssamtaler har dessuten jobbet i ulike enheter. Dersom de hadde hatt én felles leder ville det sannsynligvis gjort oppfølgingen enklere.

I UDI er erfaringene at ROP-prosjektet har ført til noe større forståelse og kunnskap om returfeltet blant de som jobber med asylsøknader. Dette gjelder spesielt for de saksbehandlerne som har hatt vedtakssamtaler.

UNE

Vårt inntrykk er at man i UNE har hatt god oversikt over sakene i ROP, og at sakene er gitt prioritet i saksbehandlingen. Informasjonsflyten har fungert greit. Antall involverte medarbeidere har vært begrenset.

Vår erfaring er at interessen for prosjektet har vært stor blant de saksbehandlerne som har vært mest involvert. Hvor engasjerte lederne har vært i prosjektet har vi begrenset inntrykk av, men det er gitt rom og ressurser til å ha vedtakssamtaler og prioritere saksbehandling.

PU

Vårt inntrykk er at ROP ikke har vært godt forankret i PU. Det har vært et begrenset samarbeid mellom PU og UDI/UNE i piloten. Det har i liten grad blitt gitt informasjon nedover i organisasjonen om beslutninger som er tatt i styringsgruppen, og kanalene for informasjon fra ROP-prosjektet til PU har ikke vært gode nok.

Representanter fra PU som har vært involvert i prosjektet opplever imidlertid at det samarbeidet de har deltatt i gjennom ROP har vært bra. De uttrykker også at det er behov for flere faste fora for samarbeid mellom UDI, UNE og PU.

I tillegg til at PU har vært svært presset på grunn av store asylankomster, kan det være at de ikke har hatt tilstrekkelige insentiver til å engasjere seg i ROP-prosjektet. Prosjektet gir ikke nødvendigvis bedre måltall for PU. Man kunne tenkt seg at uttransportering av personer som hadde oversittet utreisefristen var enklere i ROP enn ellers. Men erfaringene første halvår var at PU ikke fikk uttransportert asylsøkerne fra Afghanistan. Det var ikke slik personene satt på mottaket etter utreisefrist og ventet på å bli uttransportert. Det ble ikke uttransportert noen ROP-deltakere til Afghanistan. Samarbeidet mellom PU, UDI og UNE om ID-arbeid er ikke gjennomført i henhold til intensjonene i ROP.

4.2 Gjennomføring av tiltak

De enkelte tiltakene i ROP-prosjektet krever i varierende grad samordning, god informasjonsflyt og samarbeid. Nedenfor beskriver vi hvordan de ulike tiltakene har blitt gjennomført.

4.2.1 Strategisk mottaksplassering

Som beskrevet var to mottak valgt ut til å være ROP-mottak. Det er imidlertid mange ROP-deltakere som ikke har blitt plassert på disse mottakene. Asylsøkerne som er inkludert i ROP har bodd på i alt 26 ulike mottak. Vi kan derfor ikke si at strategisk mottaksplassering er blitt gjennomført.

Noe av årsaken er ulike og til dels mangelfulle rutiner for merking av deltakere i ROP. En del ble ikke valgt ut og merket som ROP-deltakere før etter at de var plassert på mottak, og noen var tatt inn i ROP, men ble ikke merket som

ROP-deltakere. De som hadde bodd på mottak i Norge tidligere (gjeninnvandrere), ble dessuten plassert på det samme mottaket som tidligere. Enkelte av de som var feilplassert ble flyttet tilbake til ROP-mottak, og enkelte ble tatt ut av ROP av UDI. Men de fleste ble værende i ROP selv om de bodde på et annet mottak.

Stort press på etatene og mottakene som følge av de store asylankomstene medførte etterhvert at det ikke var mulig å plassere ROP-deltakerne på de utvalgte mottakene.

Merking av deltakere

I utgangspunktet skulle utvelgelse av deltakere skje ved mottak av asylsøknaden i UDI. Meningen var at de ansatte i ASA som gjennomførte asylintervjuet skulle merke aktuelle deltakere, deretter skulle ansatte i RMA overføre deltakeren fra transittmottak til et av de utvalgte mottakene. Det vil si at ingen var tatt inn i ROP før etter asylintervjuet. Å merke kandidatene med ROP tidligere ble ansett å være uheldig, fordi ROP-merking kunne tolkes som et signal om avslag. Det oppsto imidlertid uklarheter om tidspunkt for merking, og noen ble merket som "mulig ROP". Deretter ble det bestemt at merkingen av deltakere skulle skje etter første (negative) vedtak i asylsøknaden. Å gjennomføre dette viste seg også vanskelig fordi mange da var overført til andre mottak enn de utvalgte ROP-mottakene. Deretter ble utvelgelsen av kandidater igjen endret, slik at det skulle skje ved registrering av søknad i UDI. Til slutt ble det bestemt at alle fra de aktuelle landene skulle merkes ROP, og så skulle man ta ut igjen de som fikk søknaden om asyl innvilget.

Mye av uklarheten knyttet til hvem som har vært i ROP og ikke, skyldes også at merkingen av deltakere måtte gjøres manuelt, ettersom UDIs datasystem ikke har hatt gode funksjoner for dette. Manuell håndtering innebærer at det måtte varsles internt i UDI mellom avdelingene per epost. I noen tilfeller har man glemt å merke sakene som ROP.

Utfordringer med registrering og merking av ROP-kandidater har også vært knyttet til at de er få, og at det dermed bare er unntaksvis at noen skal registreres i ROP. Å merke ROP-kandidater ble ikke en rutine.

Det antas at UDI fremover i økende grad vil plassere søkere basert på om de antas å få opphold eller ikke. Erfaringene fra ROP-prosjektet tilsier at dersom UDI ønsker å flytte asylsøkere til bestemte mottak ut fra sannsynlighet for avslag på asylsøknaden, bør dette kunne legges inn i datasystemet og være enkelt lesbart for den enheten som har ansvar for å mottaksplassering.

Tilpasset informasjon på mottakene

Ulike rutiner for registrering av ROP-deltakere og usikkerhet om hvem som har vært ROP-deltakere, har også forplantet seg til mottakene. At noen asylsøkere har vært merket "mulig" ROP, har vært forvirrende. Det har også vært forvirrede for mottakene at de både har hatt beboere som har fått vedtakssamtaler gjennomført av saksbehandlere i Asylavdelingen og beboere som har fått orienteringssamtaler gjennomført av returrådgivere på regionkontor. Samlet har dette medført at mottakene har vært svært usikre på hvem som egentlig er i

ROP. Det har medført at den returinformasjonen mottakene har gitt til deltakerne i liten grad har vært tilpasset ROP. Vårt inntrykk er at mottakene har gitt samme form for returinformasjon til ROP-deltakere som de gir til andre beboere med avslag.

Det har vært en utfordring for UDI hvordan mottakene skulle informeres om hvem som har vært tatt inn i ROP-prosjektet. Av personvern hensyn er det begrenset hvilken informasjon om avslag på asylsøknaden som kan legges inn i Sesam som er datasystemet UDI og mottakene bruker for å kommunisere. Etterhvert ble det derfor bestemt at en ansatt i UDI regionalt skulle informere mottakene per mail om hvem som var ROP-deltakere. I praksis har mottakene likevel ofte ikke visst hvem som var ROP-deltaker før de fikk informasjon om at vedkommende ble innkalt til vedtakssamtale.

Ettersom ROP-deltakerne kom fra svært mange ulike land, har gruppen vært mindre homogen enn man tenkte seg i utgangspunktet. Det ville derfor ikke vært lett å gi informasjon som er spesielt tilpasset denne gruppa. En utfordring for mottakene knyttet til returinformasjon har også vært at enkelte av ROP-deltakerne ikke har hatt rett til støtte fra IOM. Mottakene har ofte ikke visst hvilke beboere dette gjaldt. Det har vært uheldig for mottakene, ettersom muligheten for returstøtte er et viktig incentiv for å motivere beboere til å returnere. Enkelte av beboerne har søkt IOM og fått søknaden avslått.

4.2.2 Saksbehandlingstid

Raskere saksbehandling har vært et av tiltakene i ROP-prosjektet. Alle sakene skulle behandles innen 60 dager i UDI og 60 dager i UNE. Dette målet har blitt nådd for svært mange av sakene i ROP. Vi omtaler saksbehandlingstiden nærmere i avsnittene nedenfor.

Saksbehandlingstid i UDI

Majoriteten av sakene i ROP er blitt behandlet innen 60 dager. Enkelte av sakene har likevel hatt svært lang saksbehandlingstid, det gjelder saker fra Uganda, Russland og Afghanistan. Vi har informasjon om saksbehandlingstid i 89 av 105 saker. I snitt har UDIs vurdering av asylsøknadene i ROP tatt 38,4 dager. I 74 av 89 saker har saksbehandlingstiden vært under 60 dager. I 66 av sakene var saksbehandlingstiden en måned eller mindre, og i 43 saker var saksbehandlingstiden 14 dager eller mindre. I de 15 sakene som har hatt saksbehandlingstid over to måneder, har 11 saker har mellom to og seks måneders saksbehandlingstid, tre saker har hatt mellom seks måneder og ett års saksbehandlingstid og en sak har hatt mer enn ett års saksbehandlingstid.

Vårt inntrykk basert på intervjuer i UDI, er at det ikke har vært noen spesiell prioritering av ROP-saker i UDI. Generelt prioriterer UDI saker der det antas at utfallet kan være avslag. Saksbehandlingstiden på asylsaker fra Nord- og Vest-Afrika er ofte kort. Det er sannsynligvis hovedgrunnen til rask saksbehandling i ROP-sakene.

Saksbehandlingstid i UNE

I UNE har ROP-sakene blitt prioritert slik at sakene har fått en raskere saksbehandling enn de ellers ville fått. Vi har informasjon om 88 av 105 saker. Gjennomsnittlig tid i UNE har vært 20,5 dager. 71 saker har vært i UNE i 30 dager eller mindre og 42 saker har vært i UNE i 14 dager eller mindre. Det er to saker som har tatt over to måneders saksbehandlingstid, det har sammenheng med at dette er saker som har vært behandlet i nemdmøte.

Tidlig ID-avklaring og prioritering for retur

Det var et mål i ROP-prosjektet å starte ID-arbeidet tidligere, slik at ID kunne være klar ved endelig negativt vedtak. I forprosjektet var det lagt opp til at flytgruppen skulle utveksle informasjon om ID mellom PU og andre instanser i piloten. Det var også tenkt at ROP-prosjektet skulle bidra til at malene for registrering av asylsøkere ble endret, slik at informasjonen ble utvidet og forbedret. Dette har imidlertid ikke skjedd. Det har ikke vært samarbeid om ID i regi av ROP-prosjektet. I starten erfarte man i flytgruppa at det ble for mye å ta ID-arbeid generelt inn i ROP, men at ID skulle være et tema for samarbeid i enkeltsaker i ROP. Store asylankomster fra sommeren 2015 gjorde at PU måtte bruke alle ressurser på å registrere nyankomne og prioritere ned ID-etterforskning. Det har dessuten parallelt pågått et annet samarbeidsprosjekt mellom PU, UDI og UNE - *ID fra a til å*. Dette prosjektet har slik vi forstår det økt bevisstheten om viktigheten av informasjon fra asylintervjuet for politiets arbeid med å avklare ID. I regi av dette prosjektet er det også gjort endringer i registreringsrutinene for enkelte land.

Det var videre et mål i ROP at PU skulle hente utreisepliktige fortløpende etter utløpt utreisefrist. Det første halvåret, da de fleste av ROP-deltakerne var fra Afghanistan, prioriterte PU disse personene for uttransportering. Av ulike grunner var det ingen av dem som faktisk ble uttransportert. Noen forsvant fra mottaket, noen ble av andre årsaker ikke sendt ut.

Siden svært mange land ble inkludert i ROP, var det svært varierende hvilke krav som ble stilt til ID-arbeidet før uttransportering kunne gjennomføres. Det har vært lite fokus på dette i ROP-prosjektet.

Totalt har 10 av asylsøkerne som har vært i ROP blitt uttransportert av politiet. Fra juni 2015 har ikke PU deltatt i flytgruppa, og det har vært lite informasjon om ROP-deltakere fra ROP-prosjektet til PU. Vårt inntrykk er at uttransportering av personer som har vært i ROP ikke har hatt sammenheng med at de er prioritert fordi de er ROP-deltakere. Det er også eksempler på personer som er tatt inn i ROP som er blitt uttransportert umiddelbart etter at avslaget på anken er formidlet. Det vil si at de ikke har fått tilbud om vedtakssamtale og ikke har hatt mulighet til å velge å reise selvorganisert eller assistert (frivillig) etter UNES avslag. Det indikerer at dette er personer som ikke burde vært i ROP.

I enkelte ROP-saker har UDI ved RMA tatt kontakt med PU for å forhindre at personer som er i gang med å søke IOM om assistert retur blir uttransportert med tvang av politiet.

4.2.3 Vedtakssamtaler

Gjennomføring av vedtakssamtaler har vært et viktig tiltak i ROP-prosjektet. Både UDI og UNE har gjennomført vedtakssamtaler. Det er gjennomført vedtakssamtaler med nærmere halvparten av deltakerne i ROP. Vi viser til kapittel 5 hvor vi redegjør vi for hvordan vedtakssamtalene i UDI og UNE er gjennomført og drøfter hvilken betydning de har for asylsøkerne i ROP.

4.3 Oppsummering og vurdering

Flere av tiltakene i ROP-prosjektet er ikke gjennomført slik de var planlagt. Det gjelder særlig strategisk mottaksplassering, rask uttransportering og ID-arbeid. Vedtakssamtaler er gjennomført, men ikke for alle. Rask saksbehandling er gjennomført i UNE, men bare delvis i UDI.

Vi anser at når UDI og PU ikke har gjennomført tiltakene slik de var planlagt, kan dette for en stor del forklares med stort press på organisasjonene som følge av store asylankomster. Samtidig er vårt inntrykk at eierskap og interesse for ROP-prosjektet har vært noe mangelfullt i deler av etatene, og at dette er forhold som også har bidratt til at prosjektet ikke er gjennomført slik det var planlagt.

Erfaringer fra ROP-prosjektet viser at det er behov for samarbeidsfora mellom UDI, PU og UNE for å sikre informasjon om "saker og land", det vil si informasjon som gjør saksbehandling i den enkelte etat enklere. ROP-prosjektet har vist at kjennskap til utfordringer i enkeltland er viktig i et slikt samarbeid, samtidig som det må være rutiner som sørger for at de som deltar i samarbeidet kan formidle informasjon til og fra andre medarbeidere i etatene.

Alle medarbeiderne vi har intervjuet i de tre etatene understreker behovet for tett samarbeid og informasjonsutveksling i de sakene etatene har, og de fleste mener at tiltakene i ROP er fornuftige. Både i PU og UDI blir det påpekt at man for eksempel i Storskog sakene har et tett og løpende samarbeid, og bruker flere av prinsippene som ble utviklet i forbindelse med ROP.

I forprosjektet til ROP ble det beskrevet at ulike resultatmål for UDI og PU kan føre til manglende samarbeid i prioritering av saker. PU blir målt på antall returer (uttransporteringer) mens UDI først og fremst blir målt på antall asylvedtak. UDI har også mål om antall assisterte returer, mens det ikke er et mål for PU. Slik vi forstår det er det først og fremst manglende informasjonsflyt som har ført til manglende felles prioritering av tiltak i ROP-prosjektet. Men vi har også inntrykk av at det er vanskelig å få avdelinger/etater engasjert i aktiviteter som ikke innebærer bedre måloppnåelse for den aktuelle enheten.

5 Vedtakssamtaler

Å gjennomføre vedtakssamtaler med asylsøkere som har fått avslag var et nytt tiltak for UDI og UNE. I dette kapitlet gjennomgår vi først erfaringene med vedtakssamtaler i UDI, deretter erfaringene i UNE. Til slutt drøfter vi samlet hvordan samtalene har fungert.

5.1 Vedtakssamtaler i UDI

Det er tatt inn 105 asylsøkere i ROP-prosjektet. Av disse ble 58 innkalt til vedtakssamtale i UDI, det vil si 55 prosent. Det er gjennomført samtaler med 44 personer, det vil si 42 prosent av alle ROP-deltakerne. 14 samtaler er ikke blitt gjennomført, i hovedsak fordi asylsøkerne ikke har møtt til samtalen. I enkelte tilfeller har samtalen blitt avlyst av UDI på grunn av mangel på tolk. Tabellen nedenfor viser fordelingen.

Antall personer i ROP	Antall personer innkalt til vedtakssamtale	Antall gjennomførte vedtakssamtaler
105	58	43

Det ble besluttet at metodikken i vedtakssamtalene skulle bygge på elementer fra motiverende intervju (MI). Saksbehandlerne hadde noe erfaring med teknikken fra før, siden den hadde blitt brukt i UDIs prosjekt rettet mot lengeværende beboere på mottak. Samtalemotodikken er ment å være motstandsdempende, og legger vekt på at den som har samtalene skal være lyttende og anerkjenne det samtalepartneren sier, samtidig som vedkommende som har samtalen skal få fram sitt budskap. Metodikken skal gjøre det enklere å ta opp konfliktemaer og bidra til at mottaker får informasjon uten å komme i forsvarsposisjon. Ved oppstart av prosjektet deltok saksbehandlerne i en workshop med opplæring i samtalemotodikk. Workshopen var felles for saksbehandlere fra UDI og UNE.

Samtalene er gjennomført av fire saksbehandlere, ansatt i forskjellige enheter i Asylavdelingen. Alle saksbehandlerne hadde noe erfaring fra prosjektet der UDI hadde retursamtaler på mottakene med lengeværende.

Våren 2015 var det (på grunn av lave asylankomster) svært få personer i ROP, og det var utviklet lite rutiner for hvordan samtalene skulle gjennomføres. Høsten 2015 ble det inkludert mange flere personer i ROP som følge av at målgruppen ble utvidet og som følge av at det kom flere asylsøkere til Norge. Det ble da bestemt at samtalene skulle gjennomføres én bestemt dag i uken. Hver saksbehandler skulle ha samtale hver 14. dag.

Tid og sted for samtale

Intensjonen var at samtalen skulle gjennomføres etter at søker hadde fått informasjon om avslag fra sin advokat, men før utreisefrist og klagefrist, slik at vedkommende hadde mulighet til å søke retur før utreisefristen gikk ut.

Det var meningen at advokatene i ROP skulle prioritere å informere asylsøkere som var inkludert i ROP raskt om utfallet i saken. Det var dessuten enighet mellom advokatene og UDI om at advokatene skulle legge mer vekt på realitetsorientering knyttet til omgjøring av vedtaket i møte med ROP-kandidater enn i andre asylsaker.

I starten av prosjektet var det en del av asylsøkerne som ikke hadde blitt informert om vedtaket av advokaten sin før vedtakssamtalen fant sted. Senere i prosjektet erfarte vi at asylsøkerne ofte ble innkalt til samtale for sent, det vil si etter at klagefrist og utreisefrist var gått ut. Det hadde først og fremst sammenheng med at de store asylankomstene medførte stort press på medarbeidere som avtaler og planlegger samtaler, siden de også var ansvarlige for å avtale asylintervjuer. Vårt inntrykk er at å avtale vedtakssamtaler i ROP ikke har vært en høyt prioritert oppgave.

Når samtalene gjennomføres etter at utreisefrist og klagefrist er gått ut, blir det ikke mulig å nå et mål om at flere skal la være å klage og i stedet søke assistert retur etter første negative vedtak. Noen av asylsøkerne i ROP som har klaget på vedtaket fra første instans har ikke fått utsatt iverksettelse. For disse er det spesielt uheldig at samtalen foregår etter utreisefristen fordi den returstøtten de har mulighet til å få hvis de søker etter utreisefrist er mye lavere enn det de får dersom de søker tidligere³.

I utgangspunktet skulle samtalene gjennomføres med personlig oppmøte i UDIs lokaler sentralt i Oslo, men det var også planlagt å forsøke å ha samtaler på video (lync)⁴. I praksis er ingen av samtalene gjennomført på video. En del av samtalene er gjennomført på telefon, fordi mange av de som er tatt inn i ROP har bodd på mottak som ligger ganske langt unna Oslo. I noen tilfeller hadde det trolig også sammenheng med at det var enklere å avtale en telefonsamtale enn å måtte planlegge en reise. Vi har ikke nøyaktig oversikt over hvor mange samtaler som er gjennomført på telefon, men det gjelder et mindretall.

Gjennomføring av samtalene

Måten saksbehandlerne gjennomfører samtalene på er noe forskjellig, men temaene som tas opp er stort sett de samme. Det er ikke utarbeidet noen mal for samtalene i UDI, men flere av saksbehandlerne har laget en temaliste som de følger.

Alle samtalene i UDI har blitt gjennomført med tolk til stede, og samtalene starter med en orientering om tolkens oppdrag. Videre forteller saksbehandler

³ Fra 1. September 2015 ble regelverket for returstøtte (FSR) endret slik at de som søker om assistert retur før endelig utreisefrist fra Norge kan motta 20 000 kroner, de som søker etter utreisefristen kan motta 7 000 kroner.

⁴ Lync er en videokonferanseløsning UDI bruker, som har sikre linjer slik at det er mulig å formidle sensitiv informasjon.

hva samtalen skal omhandle. Saksbehandlerne understreker at deres oppgave er å informere om vedtaket, og at de ikke kan påvirke utfallet i saken.

Saksbehandler spør som regel hva asylsøkeren har fått vite om samtalen i forkant. Hva søkerne vet er avhengig av hva mottaket har fortalt. Noen vet bare at de skal på samtale med UDI. Andre vet at de har fått avslag og skal på samtale om vedtaket. Saksbehandler spør videre om asylsøkeren er kjent med innholdet i avslaget fra UDI. Det varierer mye i hvilken grad asylsøkeren er orientert om innholdet i avslaget. I noen av samtalene visste som nevnt ikke vedkommende om avslaget i forkant av samtalen. Mange av de asylsøkerne som hadde fått informasjon om vedtaket fra advokat, hadde allerede klaget, og i mange tilfeller var som nevnt utreisefristen/klagefristen gått ut.

Saksbehandler forklarer deretter asylprosessen og hvilken rolle UDI og UNE har. Saksbehandler redegjør for prosedyrene med klage, og at man i mange tilfeller får utsatt iverksettelse under klagebehandlingen, og dermed har lovlig opphold i Norge til klagen er ferdigbehandlet.

Samtalemetodikken innebærer at saksbehandler spør om det er greit at de snakker om de ulike temaene. Det gjør at asylsøkeren kan avslå å høre om det de allerede kjenner til eller ikke ønsker å snakke om. De fleste samtykker i å snakke om de temaene som saksbehandler foreslår. Hvor inngående man går inn på de ulike temaene styres av søkers behov for informasjon.

I de fleste samtalene bruker saksbehandler mye tid på å orientere om grunnlaget for avslaget. Ofte går han eller hun gjennom hvert enkelt moment i asylsøknaden. Saksbehandler viser ofte til informasjon fra landinfo og andre rapporter som er brukt i vurderingen av søknaden. Mange av asylsøkerne har lite informasjon om grunnlaget for avslag. Vårt inntrykk er dessuten at mange av de som har blitt informert om avslaget før samtalen, har misforstått noe av innholdet. Mange av asylsøkerne er også opptatt av at elementer fra asylintervjuet ikke er riktig fremstilt i vedtaket.

I mange av samtalene gir asylsøker uttrykk for å være svært uenige i avslaget. Saksbehandler viser til regelverket, og sier at dersom søker mener det er gjort en feil vurdering, må han/hun klage og begrunne klagen. De forklarer at UNE gjør en selvstendig vurdering, men informerer samtidig om at sannsynligheten for omgjøring i UNE er lav. Noen viser for eksempel til andelen omgjorte saker fra det landet søkeren kommer fra. At UNE sjelden omgjør vedtakene er en del av realitetsorienteringen i samtalen. I en del samtaler vil mottaker gjerne diskutere vurderingen. Det prøver saksbehandler å unngå fordi vedtaket er fattet og eventuelle innvendinger må rettes i klage til UNE. Når saksbehandlerne forklarer vedtaket, refererer de stort sett til at "UDI har vurdert". De unngår å si "vi" eller "jeg".

Det orienteres om at dersom man får avslag fra UNE har man ikke lenger lovlig opphold i Norge, og må reise hjem. Saksbehandler forteller om mulighetene for retur og for å få returstøtte. I alle samtalene vi observerte var asylsøkeren allerede kjent med at de kunne få assistanse til retur og returstøtte fra IOM. De hadde fått informasjon om dette fra mottaket.

I enkelte tilfeller har saksbehandler ringt IOM under samtalen for å få informasjon om noe søker lurte på. Enkelte har også tatt kontakt med advokaten.

Lengden og intensiteten i samtalene varierer mye. Enkelte samtaler har bare vart 15-20 minutter, og enkelte har vart i nærmere to timer. De fleste samtalene vi har observert har vart mellom én og halvannen time.

Samtaler på telefon

I samtalene på telefon er det vanskeligere å få et inntrykk av søkeren, det gjelder både hvor oppriktig søker er i det han sier, og det gjelder hvilke reaksjoner samtalen fører til hos søker. Det kan også være mer krevende å styre samtalen for saksbehandler. Mange av søkerne vil dessuten snakke mer til tolken enn til saksbehandler. Det er vanskelig å vurdere om effekten av samtalen er annerledes enn ved personlige møter.

Reaksjoner på samtalene

I de samtalene vi har observert har de fleste søkerne blitt veldig lei seg, mange gråter. Noen har blitt frustrerte og sinte, men ingen har blitt aggressive. Søkerne vet ofte ikke hva samtalen skal handle om, og mange blir derfor svært skuffet. Innkallingen har gitt dem et håp om at de skal kunne påvirke vedtaket. Mange har forberedt seg på hva de skal si og ønsker å argumentere for søknaden sin.

Noen reagerer på informasjonen de får med å bli helt stille, og det kan ta tid før vedkommende kommer med spørsmål eller kommentarer. I noen av samtalene greier ikke saksbehandler å få vedkommende til å delta, og det blir ingen samtale utover at saksbehandler gir informasjon. Det gjelder særlig i samtalene der asylsøkerne på forhånd ikke var klar over avslaget.

De fleste av søkerne har spørsmål om vedtaket. Noen har spørsmål om familiegjenforening, om hvor lenge de har lovlig opphold og om retur.

I samtalene vi observerte var de fleste svært opptatt av hva som kunne gjøres for at søknaden skulle bli innvilget. Flere ønsket for eksempel å skaffe dokumenter som bekrefter deres fremstilling av egen situasjon, de ønsket å få vite mer om hvordan de kunne skifte advokat, og noen var opptatt av at de ville ta kontakt med organisasjoner som kunne hjelpe dem. I samtalene uttrykker de fleste at de ikke er interessert i mer informasjon om IOM og returstøtte. De fleste sier at å returnere ikke er aktuelt for dem. Men noen er likevel interessert i å vite mer om IOM og mulighetene de gir. Det er enkelte eksempler på asylsøkere som i samtalen med UDI gir uttrykk for at de forstår at selv om de har hatt grunner til å søke asyl, er ikke grunnlaget tilstrekkelig for å få innvilget beskyttelse. En av disse fylte ut søknaden til IOM under samtalen med UDI. Dette er imidlertid svært utypisk.

Eksempel: Utdrag fra samtale med en kvinne fra Øst-Afrika:

På spørsmål fra saksbehandler om hun er kjent med hvorfor hun har fått avslag, svarer hun at avslaget hun har fått handler om troverdighet. "UDI tror ikke på meg, derfor fyller jeg ikke kravene i utlendingsloven".

Saksbehandler leser fra vedtaket: "UDI tror ikke på at hun er lesbisk, at hun forenkler og forklarer med stereotypier og gir inntrykk av en oppkonstruert virkelighet. Hun forteller få detaljer fra et liv med en kjæreste hun skal ha hatt i ni år." Asylsøkeren sier at hun ikke vet hvordan hun skal forklare at det hun har sagt er sant, påpeker at hun har hatt med et brev fra kjæresten. Hun snakker mye om følelser. Hun vil klage og har kontakt med en organisasjon som skal hjelpe henne.

I samtalen går det fram at asylsøker ikke helt skjønner hva som menes med at hun har et forenklet syn på homoseksualitet. Hun snakker om at det ikke er enkelt for henne. Hun har også forstått det slik at det står i vedtaket at hun ikke ser lesbisk ut, og spør hva som menes med det. Saksbehandler forklarer at UDI ikke mener at hun ikke ser lesbisk ut og aldri vil legge utseende til grunn for en vurdering.

Saksbehandler sier at han forstår at hun vil klage, men påpeker at dersom hun får avslag på anken må hun returnere, og at hun kan få returstøtte. Asylsøker er veldig lei seg, og sier at hun kan ikke dra tilbake. "Det er et samfunn som ikke vil ha meg, ikke myndighetene, ikke lokalsamfunnet. Jeg kan ikke være åpen".

Saksbehandler sier at han skjønner at søker mener at hun ikke kan returnere, og at hun har valgt å klage. Saksbehandler sier at han vil ikke motsi henne, men presiserer at UDI ikke har trodd på det, og at klagen må underbygges. Han presiserer videre at UNE skal behandle saken på selvstendig grunnlag.

Eksempel fra samtale med en kvinne fra Øst-Europa

Saksbehandler starter med å gå gjennom hensikten med samtalen, hvilke rettigheter hun har og innholdet i asylvedtaket. Samtalen er vanskelig, asylsøker er analfabet og har vansker med å forstå hvordan asylprosessen fungerer og hva som er de ulike aktørenes roller. Hun forstår heller ikke hvilke rettigheter hun har.

Saksbehandler bruker mye tid på de forskjellige delene i vedtaket. Søker er en eldre kvinne med barn i Norge. Hun har fått avslag fordi hun ikke oppfylte krav til opphold som flyktning. Siden hun har omfattende helseproblemer har asyl på humanitært grunnlag også blitt vurdert. Under samtalen kommer det fram at ikke alle helseproblemene hennes var tatt i betraktning i asylvedtaket. Disse er beskrevet i politiregistreringen men ikke i referat fra asylintervjuet.

Asylsøker er veldig lei seg og forteller mye fra et svært vanskelig liv i hjemlandet. Hun er veldig redd for å bli sendt ut av politiet og spør saksbehandler hva han syns hun skal gjøre. Hun har forstått på advokaten at hun vil miste utreisestøtten dersom hun klager. Advokaten har oppfordret henne til å returnere. Saksbehandler forklarer mange ganger at det er hun som må bestemme seg for om hun vil klage eller ikke, og at hun ikke mister utreisestøtten. Etter mange forklaringer bestemmer hun seg for å klage.

Samtalen er vanskelig fordi søker har store problemer med å forstå regelverket. Den vanskeliggjøres ytterligere av det virker som asylvedtaket har vært mangelfull i og med at ikke alle forhold er inkludert og fordi hun sannsynligvis har blitt feilinformert fra advokaten.

Saksbehandlerne sine erfaringer

Saksbehandlerne i UDI opplever at hensikten med vedtakssamtalen er uklar. Utgangspunktet var at informasjon om avslag, og tidlig informasjon om retur, skulle bidra til at færre klager på vedtaket og at flere returnerte assistert. Når vedtakssamtalen kommer etter utreisefristen blir dette målet ikke mulig å nå. Det er mulig å søke retur selv om klagen er levert, men de fleste vil sannsynligvis avvente behandlingen av klagen. Saksbehandlerne opplever dessuten at de fleste søkerne ønsker å klage, og er i en fase der de ofte ikke er mottakelige for returinformasjon.

Flere av saksbehandlerne erfarer at å gjennomgå vedtaket og underrette søkeren om hva som er gjort i behandlingen av søknaden, er det som er greiest å få til. De opplever at målet med samtalene først og fremst bør være at søkerne skal forstå vedtaket. Det viktigste blir da å presentere begrunnelsen, og gjøre dette på en måte som bidrar til at søker får tillit til at det er gjort en grundig vurdering. Saksbehandlerne opplever at samtalene kan være vanskelige, men de fleste mener det er riktig og viktig at søkerne får en ordentlig forklaring på vedtaket fra UDI. De mener også at det har mer tyngde når begrunnelsen blir formidlet av den instansen som har gjort vedtaket enn når den formidles av andre.

Flere av saksbehandlerne påpeker at søker bør kjenne argumentene dersom vedkommende ønsker å klage. Noen opplever at den samtaleformen som fungerer best er å tilby informasjon som kan være nyttig for den enkelte.

En del av asylsøkerne klager over mangelfull informasjon/oppfølging fra advokaten. Dette opplever saksbehandlerne som litt kinkig fordi de er klar over at en del advokater ikke gjør en god nok jobb. Men samtidig er dette temaet på siden av hva som er formålet med samtalen.

Det varierer hvor godt saksbehandler opplever at de mestrer å ha disse samtalerne. De har hatt få samtaler, slik at det blir lite kontinuitet i oppgaven, og enkelte sier at de gruer seg hver gang. Saksbehandlerne savner oppfølging og feedback på om de håndterer samtalerne på en riktig måte.

Saksbehandlerne har tidligere hatt orienteringssamtaler med lengeværende beboere i mottak. De opplever at disse samtalerne var annerledes fordi asylsøkerne da fikk en endelig og entydig beskjed. Orienteringssamtalerne handlet mye om søkerens grunner til å bli i Norge, og å forsøke å bygge ned motstand til retur. Det var mindre vektlegging av informasjon om vedtak. De opplever at samtalemetodikken som bygger på MI fungerte bedre i orienteringssamtalerne. De bruker litt av den anerkjennende og lyttende metodikken i vedtakssamtalerne, men synes ikke den egner seg like godt i disse samtalerne.

Saksbehandlerne mener det er viktigere å ha vedtakssamtale etter UNEs vedtak enn etter UDIs vedtak. Det er ulike synspunkter på om UDI bør ha slike samtaler eller ikke. Dersom UDI skal ha samtaler bør de heller kalles "samtaler for å forklare vedtak", og ikke retursamtaler. UDIs samtaler bidrar til at søker er informert om avslaget og sannsynligheten for avslag etter anke, men de fører sjelden til retur før søker har klaget.

Saksbehandlerne opplever at erfaring med og kunnskap om mellommenneskelige forhold er den viktigste formen for kompetanse som kreves for å ha samtalerne. Det er nyttig å ha landkunnskap fordi det er enklere å forklare vedtak når man kjenner landforholdene og vet hvordan sakene vurderes, men det oppfattes som mindre viktig. Det er hensiktsmessig å ha saksbehandlerkompetanse for å kunne besvare en del av spørsmålene som stilles i samtalerne.

Saksbehandlerne i UDI erfarer at de har lært en del av samtalerne, blant annet om hvordan asylsøkerne forstår vedtakene og hvordan de bør formuleres. De har også lært mer om retur og om ordningene som eksisterer for retur.

Vår vurdering av vedtakssamtaler i UDI

Vårt inntrykk er at alle asylsøkerne som er kommet til samtale har møtt med en bestemt forventning; å finne ut mer om hva som skal til for at han/hun kan få opphold i Norge. Når saksbehandlers mål med samtalen er et annet; å få vedkommende til å returnere, kan samtalen bli ekstra krevende. Vår vurdering er at kommunikasjonen i samtalerne blir best i de tilfellene saksbehandler legger vekt på å tilby informasjon som asylsøker kan ha nytte av. Mange av samtalerne der saksbehandler har lagt vekt på å møte asylsøkerens behov for informasjon

har etter vår vurdering fungert godt. Vi synes også at saksbehandlerne har gitt veldig grundig informasjon om vedtakene og vurderingene som er gjort, til asylsøkerne.

Når en asylsøker er svært uenig i avslaget og har stort håp om at en klage skal føre fram, er det vanskelig å oppnå interesse for returstøtte og for hvilke konsekvenser det har å oversitte utreisefristen. I enkelte samtaler ser vi at å legge sterk vekt på slik informasjonen fører til stor frustrasjon og nærmest desperasjon hos asylsøkeren. Mange av asylsøkerne har det vanskelig, og blir svært nedslåtte i løpet av samtalen. Det er viktig at saksbehandlerne som har samtalene greier å møte den enkelte med empati og forståelse, slik at ikke samtalen i seg selv oppleves som en belastning i tillegg til avslaget.

At den enkelte skal velge å søke assistert retur er resultat av en modningsprosess. Man kan ikke forvente at vedtakssamtalen umiddelbart skal føre til at asylsøkeren søker om dette.

I starten hadde enkelte av saksbehandlerne samtaler i saker de selv hadde hatt ansvaret for å behandle og der de også hadde møtt søker i asylintervjuet. Det vurderer vi som uheldig. Det kan være ubehagelig for saksbehandler, og det kan også være lettere å gå i forsvar for vedtaket.

UDIs vedtak kan bli bedre og mer forståelige for mottaker, som følge av at saksbehandlerne gjennomfører vedtakssamtaler. Det er eksempler på at saksbehandlere har videreformidlet til enhetsleder formuleringer de opplever at er vanskelig å forstå for asylsøkerne.

Vi har observert at en del av søkerne trenger informasjon som de ikke vet hvor de skal få. Det kan for eksempel være informasjon om regler for familiegjenforening, siden flere av søkerne har nær familie i Norge. Andre kan ønske informasjon om hvordan de skal bytte advokat. Dette er former for informasjon som saksbehandlerne ikke har, og de har heller ingen å henvise til annet enn ansatte på mottaket.

Dersom UDI sentralt skal gjennomføre slike samtaler, er det behov for mer oppfølging og veiledning av saksbehandlerne. Mål og tema for samtalene må klargjøres. Det må også være rutiner for hva saksbehandlerne skal gjøre dersom de opplever at vedtaket som er gitt er mangelfullt, eller dersom de får inntrykk av at advokaten ikke gjør jobben sin.

Asylsøkerne har allerede fått en del informasjon om retur og mulighetene for assistanse. Men de er ikke godt informert om hva som generelt kreves for å få asyl i Norge, og heller ikke om vurderingen av egen sak. Samtalene hos UDI bidrar til at de får informasjon om egen sak og til at de forstår hvorfor de har fått avslag. De blir også klar over at det er lav sannsynlighet for innvilgelse etter anke, og de er sannsynligvis bedre forberedt på et endelig avslag.

Samtalene har i liten grad ført til at færre klager på UDIs avgjørelse. Vi mener dette er en lite realistisk målsetting. Vårt inntrykk er dessuten at asylsøkerne som er i ROP har veldig ulike saker, og i noen av sakene er det ikke opplagt at

UNE vil tiltre UDIs vurdering. Enkelte av sakene har UNE behandlet i nemdmøter. Det er viktig at saker som merkes ROP ikke blir oppfattet som at de er saker der det å klage har mindre hensikt enn i andre asylsaker.

5.2 Vedtakssamtaler i UNE

Gjennomførte samtaler

UNE har gjennomført samtaler med ROP-kandidater også etter at piloten ble avsluttet i UDI og PU. Per 15. januar 2015 hadde UNE innkalt 33 klagere til vedtakssamtale. Av disse har 19 samtaler blitt gjennomført. En samtale ble avlyst på grunn av opplysninger om at klager har truende atferd. Av de som ikke har møtt, er det en god del som har forsvunnet fra mottaket før vedtakssamtalen. Saksbehandlerne i UNE har diskutert om innkalling til samtalene kan virke skremmende, om klager mistenker at politiet venter på dem hos UNE, eller på annen måte føler seg overvåket. Det kan også tenkes at klager ikke ser behov for å delta på en slik samtale, hvis de har kjennskap til vedtaket for eksempel gjennom vedtakssamtale hos UDI etter første vedtak, og vurderer at samtalen ikke kan hjelpe dem på noen måte. En av klagerne som avlyste samtalen, oppga dette som grunn.

Relativt mange av asylsøkerne som er tatt inn i ROP har ikke blitt kalt inn til vedtakssamtale i UNE. Saksbehandlerne som har gjennomført vedtakssamtaler har i samråd med ledere i UNE bestemt at de bare ville gjennomføre samtaler ved personlig oppmøte, ikke på telefon eller videokonferanse. Begrunnelsen har vært at det var denne formen de ønsket å teste effekten av, og som var utgangspunktet for prosjektet. Asylsøkere som har bodd på mottak langt unna Oslo, har derfor ikke blitt innkalt til vedtakssamtale hos UNE. Det er også flere av ROP-kandidatene som var forsvunnet fra mottaket da UNE kalte inn til samtale.

To-tre ROP-kandidater ble ikke kalt inn til vedtakssamtale hos UNE fordi de allerede hadde søkt IOM om assistert retur. Asylsøkere som ikke har fått utsatt iverksettelse når de har klaget på vedtaket fra første instans, er heller ikke blitt kalt inn til samtale. Dersom en asylsøker ikke får utsatt iverksettelse innebærer det at vedkommende oppholder seg ulovlig i Norge under UNEs behandling av klagen⁵.

Saksbehandlerne oppgir at de bruker rundt to timer på å forberede seg til en samtale. I etterkant av samtalene har saksbehandlerne laget korte oppsummeringer av samtalene, til internt bruk.

Når saksbehandlerne har vurdert hvem som skal kalles inn til samtale, avtales tid og tolk for samtalen. I noen tilfeller har saksbehandlerne ringt mottaket eller klager selv, for å høre om de har fått innkallingen, og om de ønsker å komme til samtalen. Dette har de gjort på bakgrunn av erfaringene med at få møtte til samtale den første tiden.

⁵ Gjelder asylsøknader som betraktes som grunnløse.

Siden UNE ikke har samme rutiner som UDI for å motta asylsøkere i lokalene sine, ble sikkerheten grundig vurdert i forkant av prosjektet. For å kunne gjennomføre vedtakssamtaler i UNE, har publikumsmottaket lukket hver fredag. Samtalene har funnet sted enten på et samtalerom hvor et skrivebord skiller klager og saksbehandler, eller på et større møterom der nemdmøter vanligvis avholdes. En Securitasvakt sitter i eller i direkte nærhet til møterommet under hele samtalen.

Samtalene har stort sett blitt gjennomført med oppmøtetolk, men to-tre av samtalene har vært på engelsk uten tolk. I noen få samtaler har klager hatt med seg et familiemedlem som støtte i samtalen. Familiemedlemmene er ikke brukt som tolk.

Innhold i vedtakssamtalene

Saksbehandlerne i UNE har laget en mal for vedtakssamtalene. Malen er først delt i en innledningsfase hvor saksbehandler forteller om sin rolle, målet med samtalen og tolkens rolle, og en budskapsfase hvor saksbehandler gjennomgår punktvis det som er vurdert/begrunnelsene i saken. Videre forteller saksbehandler om konsekvensene av et endelig avslag og informerer om retur. Mot slutten av samtalen spør saksbehandler hvilke refleksjoner klager har til informasjonen som er gitt i samtalen, og oppsummerer punktene i samtalen.

Slik vi forstår det, skriver saksbehandler inn vurderinger og begrunnelser fra den enkelte klagers vedtak, i forkant av samtalen. På denne måten har saksbehandler oppsummert vedtaket skriftlig for seg selv, noe som gir et godt utgangspunkt for å forklare saken på en mer lettfattelig måte.

På samme måte som vedtakssamtalene i UDI, styres imidlertid samtalene og hvilke temaer som vektlegges, av personen som kommer. Det er sjelden at alle underpunktene i malen har vært med, men i de aller fleste samtalene har saksbehandler gjennomgått vedtaket mer eller mindre detaljert. Noen har interesse av å høre detaljer om vurderingene som UNE har gjort, andre har ikke ønsket dette. En del har brukt mye tid på å argumentere for hvorfor avgjørelsen til UNE er feil. Noen har hatt med seg notater om hva de ønsker å kommentere. Inntrykket vårt er likevel at det er litt færre som har ønsket å gi nye opplysninger/påvirke saken sin under samtalene hos UNE enn i samtalene hos UDI. Det kan ha sammenheng med at de allerede har hatt samtale med UDI, og er innforstått med at de ikke kan påvirke saksprosessen.

Vi observerte flere samtaler som vi oppfattet som vanskelige. Nedenfor er et eksempel på en av disse samtalene. Klager fremsto som ressurssterk og redelig. Saksbehandler hadde vært usikker på avgjørelsen og bedt saksfører vurdere nemdmøte i saken, men saksfører mente vedtaket sto seg. Vedtaket var langt og utfordrende å formidle. Vi har forsøkt å gjengi hovedinntrykkene fra samtalen under:

Klageren som kommer til samtale er fra et afrikansk land. Han har med en mappe med papirer. Han takker for at han får lov til å komme. Han sier at han har fått god informasjon om vedtaket sitt fra advokaten, men vil benytte anledningen til å forstå vurderingene bedre. Klageren viser seg å være høyt utdannet. Han er rolig og hører på begrunnelsene til saksbehandler. Det er et vanskelig vedtak å formidle, med lange vurderinger. Klager sier flere ganger at han har stor respekt for norske myndigheter, men at vurderingene i hans sak er feil. Han argumenterer for de ulike sidene ved saken, velformulert, saklig og detaljert. Han gir inntrykk av at han oppriktig frykter å reise tilbake til hjemlandet. Saksbehandler forklarer hvorfor UNE har vurdert det annerledes, og presiserer at saken er ferdigbehandlet fra deres side. Etter hvert går saksbehandler over til å informere om utreisefristen. Mannen blir tydelig lei seg. Saksbehandler informerer litt om IOM og støtteordninger for retur. Klager sier at han vil følge pliktene som ligger i vedtaket, og ønsker ikke å oppholde seg i Norge ulovlig. Samtidig er det svært farlig for ham i hjemlandet, sier han. Klager sier han har stor respekt for norske myndigheter, men i hans sak har de tatt feil. Mot slutten av samtalen lurer klager på om det er muligheter for å returnere til et annet land hvor han har hatt opphold og arbeidet tidligere. Saksbehandler sier at det må klager ta opp med IOM. Klager får med seg informasjonsbrosjyrer fra IOM. Han virker nedbrutt når samtalen avsluttes, men takker for at UNE har tatt seg tid til ham.

I denne samtalen opplevde saksbehandler det som vanskelig å ikke ha bedre kjennskap til landet vedkommende kom fra, og bedre bakgrunnsforståelse for vurderingene som var gjort av forholdene i landet.

I et par samtaler har klager vært kortfattet og ikke hatt spørsmål. Samtalen har da fortonet seg som enveisinformasjon fra UNE og vært gjennomført på rundt 20 minutter.

En klager som kom til samtale, fortalte at han hadde giftet seg med en norsk dame og trengte informasjon om familiegjenforening. Saksbehandler i UNE tok en pause i samtalen, og gikk for å spørre kolleger om regelverket for familiegjenforening slik at hun kunne gi korrekt informasjon til klager.

Saksbehandlerne refererer til vedtaket som UNEs vurdering. I noen tilfeller har saksbehandler også presisert at "dette er ikke mine personlige vurderinger".

Med mindre personen har spurt om det eksplisitt, har saksbehandlerne i UNE ikke nevnt muligheten for å begjære omgjøring. Begrunnelsen er at det skal mye til å få omgjort saker i UNE, og at samtalen ikke skal gi håp om flere klagemuligheter. Inntrykket til saksbehandlerne er at klagerne som regel kjenner til denne muligheten uansett, fra informasjon de har fra beboere på mottaket eller andre.

Returinformasjon i samtalene

Slik vi oppfatter det, har konsekvensene av endelig avslag og retur fått mer oppmerksomhet i samtalene som har blitt gjennomført i UNE enn i UDI. Det er naturlig, i og med at personen da har fått endelig avslag og må ta en beslutning om hva han eller hun vil foreta seg før utreisefristen. Saksbehandlerne vektlegger at saken er helt ferdig behandlet, og at vedkommende ikke har noen sak til behandling hos norske myndigheter lenger.

I de aller fleste vedtakssamtalene i UNE har saksbehandler gitt informasjon om IOM og muligheter for assistert retur. Det er litt ulikt hvordan klagerne har reagert på informasjonen. Inntrykket vårt er at mange har hatt spørsmål knyttet til retur med IOM. For eksempel har de lurt på om det er mulig å reise til andre land enn hjemlandet med IOM, eller hvor lang tid det tar å få behandlet søknad om å reise assistert. Et eksempel er gjengitt under:

Vedtakssamtalen er med en ung mann fra Nigeria som tidligere har hatt vedtakssamtale hos UDI. Han sier at han kjenner til vedtaket som UDI gjorde og har fått informasjon om dette. Saksbehandler i UNE forteller at UNE er enig i UDIs vurderinger, og gjengir i korte trekk hva som er begrunnelsene for avslaget. Hun spør om han ønsker mer informasjon om vedtaket. Klager svarer at han ikke har behov for det. Saksbehandler informerer om konsekvensene av endelig avslag og dato for utreisefrist, samt vilkårene for å returnere med IOM. Klager spør om det er mulig å returnere til andre land enn hjemlandet. Deretter har han spørsmål om hvor lang tid det tar å reise med IOM. Han oppfatter utreisefristen som for kort tid til å få organisert hjemreisen og få ordnet nødvendige ting i hjemlandet. Saksbehandler forteller at IOM kan svare på slike spørsmål. Klager får med seg informasjon om IOM og adresse til kontoret hvor han kan henvende seg.

I forkant av samtalene har saksbehandlerne printet ut informasjon om IOM og søknadsskjema for assistert retur. Noen av klagerne har ønsket å ta med seg informasjonen. Andre har fått adressen og veibeskrivelse fordi de har ønsket å gå til IOM etter vedtakssamtalen.

I et par andre tilfeller hadde klager allerede søkt IOM på tidspunktet for samtalen. Saksbehandler ringte da IOM for å få bekreftet at søknaden var mottatt og under behandling.

I et par tilfeller hadde klager allerede reist med IOM tidligere, og kunne derfor ikke få støtte på nytt. I disse tilfellene fikk vedkommende informasjon om at PU kunne organisere og finansiere returreisen for dem.

I enkelte samtaler har vi observert at returstøtten kan være viktig for de som har fått avslag. En av søkerne virket for eksempel som han ble mer nedslått da han fikk vite at han ikke hadde rett til returstøtte (han hadde fått det tidligere) enn da han ble informert om endelig avslag på asylsøknaden.

Samtidig har det naturlig nok også vært en del samtaler der det har vært svært vanskelig å formidle returinformasjon til klager. Disse personene har blant annet holdt fast på at det er farlig for dem å reise til hjemlandet, eller at de heller vil bli pågrepet enn å returnere frivillig.

Klagers reaksjoner

Reaksjonene til klagerne har vært svært ulike. Noen har vært tydelig lei seg og grått flere ganger i samtalen. Flere har kommet med utsagn som ”jeg kommer til å bli drept hvis jeg reiser tilbake til landet mitt.” Noen har spurt om hvordan den norske stat kan garantere for at dette ikke skjer.

I noen tilfeller har klager først fått informasjon om avslaget i møtet med UNE, noe som er svært uheldig og selvfølgelig har preget samtalen. I disse samtalene har det vært vanskelig å nå frem med informasjon om retur.

Slik vi oppfatter det, har de fleste klagerne ønsket informasjon om vedtaket og hva som er vurdert. Når det gjelder returinformasjon, er det ulikt hvor interessert klager har vært. Som nevnt har det hendt at klager har gått direkte til IOM etter samtalen, men det har også vært tilfeller der klager har vært lite mottakelig for denne informasjonen. Et par har sagt at de kommer til å reise fra Norge, uten å spesifisere hvor. Et par andre har ønsket mer tid til å organisere hjemturen enn det utreisefristen gir rom for.

I noen samtaler hvor klager har vært svært lei seg, har saksbehandler forsøkt å vise at hun har forståelse for den vanskelige situasjonen. Saksbehandler har for eksempel sagt at "jeg forstår at du har hatt et veldig stort håp knyttet til utfallet av saken din, og at avslag er en tung beskjed å få", eller "jeg skulle ønske jeg kunne gi deg en annen beskjed, jeg ser at dette er tungt for deg."

Vår forståelse er at så å si alle samtalene har foregått på en rolig måte. I et par tilfeller har klager blitt hissig, slik at det har føltes ubehagelig for saksbehandler, men det har ikke vært truende situasjoner.

Saksbehandlerne sine erfaringer

Saksbehandlerne i UNE opplever at de har gitt nyttig informasjon til personene som har møtt til samtale.

I et par av samtalene har saksbehandlerne erfart at de burde hatt bedre kjennskap til det aktuelle landet for å kunne gjennomføre samtalen på best mulig måte. De har også følt behov for bedre samtalekompetanse når de har møtt personer som er veldig lei seg eller nedbrutt. I slike tilfeller har saksbehandlerne opplevd samtalene som vanskelige. De formidler også at noen vedtak er vanskeligere å formidle enn andre. Det er særlig vanskelig å forklare vedtak der avslaget begrunnes med at situasjonen i hjemlandet ikke er farlig "nok".

Saksbehandlerne i UNE forteller at de tror det har betydning at vedtaksinstansen formidler det negative vedtaket. De tror det har mer tyngde at UNE (og UDI med sine vedtak) forklarer hvorfor de har vurdert at vedkommende ikke har et beskyttelsesbehov og at konsekvensen er at han eller hun ikke kan oppholde seg i Norge, enn når andre aktører som advokater eller mottaksansatte forklarer. Ifølge vanlige rutiner er det advokaten som skal formidle dette. UNE-saksbehandlerne opplever i likhet med saksbehandlerne i UDI at det er svært varierende hvor mye informasjon asylsøkerne får om vedtaket sitt fra advokaten.

Et annet moment saksbehandlerne i UNE har påpekt, er at UNEs vedtak språklig sett er svært vanskelige. De har erfart at det er vanskelig å formidle vurderingene med et enkelt språk, når de må ta utgangspunkt i et vanskelig formulert vedtak.

Saksbehandlerne i UNE opplever at de har lært mye av å ha samtaler med klagerne. De har blant annet fått bedre kjennskap til IOM og returordninger og

bedre samtalekompetanse. De mente også at det er nyttig og viktig for UNE å få møte noen av personene som de behandler sakene til. Det gir en påminnelse om at de tar avgjørelser som har stor betydning for enkeltpersoners liv. Slik vi oppfatter det, kunne saksbehandlerne i UNE som har gjennomført vedtakssamtaler, tenke seg å fortsette med det.

Vårt inntrykk av vedtakssamtaler hos UNE

Vårt inntrykk er at saksbehandlerne har fått bedre trening i samtaleteknikk og hvordan de kan håndtere ulike situasjoner, etter hvert som de hadde hatt flere samtaler. Vi oppfatter at de har forsøkt å gi den bistanden de kan til personene som har vært til samtale, som for eksempel at de har ringt IOM underveis for å få svar på spørsmål.

Vi mener det er uheldig å gjennomføre vedtakssamtaler uten tolk, selv om saksbehandler synes dette har fungert greit. Begrunnelsen er at det ikke blir pauser i samtalen, hvor begge parter kan reflektere, og hvor saksbehandler har mulighet til å vurdere klagers reaksjon og tilpasse temaer og innfallsvinkel. En annen grunn er at tolken gir en bedre forsikring om at budskapet formidles og oppfattes på riktig måte.

Det ser ut til å være lettere for UNE å formidle det endelige avslaget og orientere om retur i de tilfellene asylsøkerne har vært i samtale hos UDI. Vi antar at samtalen hos UDI gjør at asylsøkerne er mer forberedte på hva de kan forvente av samtalen hos UNE. På samme måte som for UDIs vedtakssamtaler er det imidlertid viktig at saksbehandler ikke forventer at asylsøkeren skal bestemme seg for å returnere assistert under samtalen.

5.3 Bidrar vedtakssamtaler til realitetsorientering og til å fremme retur?

Vi mener at vedtakssamtalene i stor grad bidrar til å orientere den enkelte asylsøker om avslaget, og til at den enkelte forstår hva det innebærer å få endelig avslag. Det er inntrykket vårt etter å ha observert samtalene og det er også inntrykket fra de samtalene vi har hatt med asylsøkerne som har hatt slike samtaler. De sier for eksempel ”jeg skjønner at det betyr at Norge ikke vil ha meg her”.

En asylsøker fra Afghanistan sier følgende om hvordan han opplevde samtalen med UNE:

De snakket om avslaget. De spurte ikke noe om hva jeg syns, det hadde jeg trodd de skulle gjøre. Jeg spurte om jeg kunne klage. De sa at saken er ferdig fra oss og fra UDI. De sa at jeg kunne velge å dra frivillig eller at politiet ville hente meg. Jeg sa det er greit, dere kan sende meg ut med tvang, men jeg vil ikke dra selv. Jeg vet ikke hva jeg skal si. De ga meg bare denne informasjonen. De ga de opplysningene som sto i vedtaket. Og jeg forsto hva de sa. Kan ikke si at det var noe bra for meg.

Andre asylsøkere har formidlet lignende opplevelse av vedtakssamtalen til ansatte på mottakene. De som har snakket om samtalen har fortalt at de har fått informasjon, men at de er skuffet fordi det ikke var noe mer enn informasjon om avslag.

At søkerne forstår at de har fått avslag og konsekvensene av dette, betyr ikke nødvendigvis at de aksepterer det. Flere av de asylsøkerne vi intervjuet var opptatt av hvor de kunne få hjelp nå, og hadde fortsatt et håp om å få opphold.

Vårt inntrykk er at den enkeltes situasjon har betydning for hvordan vedkommende reagerer på vedtakssamtalene. Noen av asylsøkerne er preget av å være oppriktig engstelige for å returnere til hjemlandet. Søknaden er for eksempel avslått på grunnlag av at norske myndigheter ikke tror det er tilstrekkelig farlig for dem å returnere. En annen gruppe som også er svært nedslått over avslaget er personer som har en svært vanskelig livssituasjon enten generelt eller i hjemlandet, uten at de er forfulgt. De kan være syke og ha familie i Norge og ikke i hjemlandet, eller de har ektefelle og barn i et annet land enn hjemlandet som er det de må returnere til. Den tredje gruppen er de som virker som de har vært mer forberedt på å få avslag, eller som i løpet av prosessen har forstått at selv om de har et grunnlag for å søke asyl er det ikke tilstrekkelig. De har ofte spørsmål knyttet til returordningen.

Det er ikke nødvendigvis en sammenheng mellom hvilken motstand mot retur som asylsøkeren uttrykker i samtalen og om vedkommende søker assistert retur eller ikke.

Vi mener at asylsøkerne som er innkalt til vedtakssamtale burde vært bedre informert om hensikten med samtalene på forhånd, herunder om at saksbehandler ikke kan påvirke utfallet i saken. Det er uheldig at mange møter med urealistiske håp til disse samtalene.

6 Samarbeidende aktører i ROP – roller og erfaringer

6.1 Advokatenes rolle

Det var planlagt at ROP-sakene skulle fordeles på fem advokater, alle lokalisert på Østlandet. Advokatene hadde et arbeidsmøte med UDI ved oppstart av piloten, for å diskutere advokatens rolle. Et viktig moment var at advokatene skulle prioritere å informere kandidater i ROP raskt om utfallet i saken, slik at de skulle ha kjennskap til vedtaket sitt innen vedtakssamtalen. Ved at advokaten formidlet vedtaket noen dager før vedtakssamtalen, forventet man også at asylsøkeren ville ha fått tenkt gjennom og fordøyd vedtaket noe før møtet med UDI.

Advokatene og UDI ønsket dessuten å prøve ut en mer realitetsorienterende tilnærming overfor ROP-kandidatene. Tanken var at advokatene i større grad enn i andre saker skulle formidle at det er lite realistisk at UNE skal omgjøre vedtaket i de aktuelle sakene, og forberede asylsøkeren på konsekvensene av et avslag i UNE.

Erfaringer med advokatenes informasjonsarbeid

Vi vet fra observasjonene av samtaler og gjennom intervjuer med saksbehandlerne at asylsøkerne i en del tilfeller ikke har vært kjent med vedtaket sitt når de kommer til vedtakssamtalene i UDI eller UNE. Dette har vært svært uheldig – både for formålet med samtalen og for den enkelte asylsøker sin del. Noe av forklaringen kan ligge i at listene med ROP-kandidater ble håndtert manuelt, og noen asylsøkere kan ha fått andre advokater enn de som var utpekt fordi rutinene ikke ble fulgt. Samtidig har det gått såpass lang tid mellom vedtaket og samtalen, at kandidatene burde vært informert.

Når det gjelder UDIs vedtakssamtaler, har vi ikke oversikt over hvor mange av asylsøkerne som ikke var informert om avslaget før vedtakssamtalen, men vi har inntrykk at det gjaldt ganske ofte i starten av forsøket. Når det gjelder samtaler i UNE var det ifølge saksbehandlerne fire av de 19 søkerne som ikke var informert om det endelige avslaget.

Vi vil imidlertid også påpeke at noen av kandidatene i ROP har vært svært godt informert om innholdet i vedtaket sitt.

Både mottakene og saksbehandlerne erfarer at det generelt er svært varierende hvor mye arbeid advokatene legger i jobben med å informere søker om avslag og i arbeidet med eventuell klage. Det er eksempler på at advokaten sender et håndskrevet notat og overlater til mottaket å informere. Mottaksansatte erfarer også at enkelte advokater skriver klagen før de snakker med søker om hva vedkommende vil klage på.

Mottakene erfarer dessuten at en del asylsøkere har lav tillit til advokatene. Ettersom advokaten er formidlet og betalt av UDI, tror asylsøkerne at de jobber for UDI og tviler på at de har en uavhengig rolle.

I observasjonen av vedtakssamtalene har vi erfart at noen av asylsøkerne er misfornøyde med advokatene. Noen opplever at advokaten ikke har lest vedtaket ordentlig og ikke satt seg inn i saken, eller at de ikke har tid til å diskutere klagen. Enkelte av ROP-deltakerne sier at advokaten har sagt at det ikke er noen vits i å klage. Det er for så vidt i tråd med mandatet advokatene har hatt, men har ført til at enkelte opplever å ikke bli tatt alvorlig, og enkelte sier at de ikke har tillit til at UDI har gitt søknaden en individuell behandling.

Advokatenes erfaringer

Vi har intervjuet tre av advokatene i ROP. Det er varierende hvor mange ROP-klienter de har hatt, fra 3-4 til 20-30. Advokatene vi intervjuet sa at de har prioritert å underrette ROP-klientene raskt, som regel i løpet av noen få dager. I noen saker fikk advokatene vite tidspunktet for vedtakssamtalen, og formidlet også dette til asylsøkeren sammen med vedtaket.

Slik vi forstår det, vektla advokatene å realitetsorientere ROP-klientene i begynnelsen av piloten. Erfaringen var imidlertid at klientene ga uttrykk for at de ikke kunne stole på advokaten, og at det virket som advokaten talte UDIs sak mer enn deres egen. I likhet med mottakene erfarer advokatene at noen asylsøkere stiller spørsmål ved advokatenes habilitet ettersom de er betalt av UDI. Noen klienter sa at de ønsket å bytte advokat. Etter hvert i piloten nedtonet advokatene denne formen for realitetsorientering i samtale med ROP-klientene.

Det var to ROP-kandidater som i første omgang formidlet til advokaten at de ikke ønsket å klage. Det er uvisst om dette var før eller etter at de hadde hatt vedtakssamtale. Begge kom likevel tilbake til advokaten i løpet av kort tid, og ønsket å klage likevel. Advokaten påpeker at dersom de har misforstått budskapet, at de har trodd de ikke kan eller bør klage, er det uheldig.

Advokatene erfarer at noen ROP-klienter var veldig overrasket over den korte saksbehandlingstiden. En av advokatene mente at saksbehandlingstiden kanskje var *for* kort, at asylsøkeren ikke fikk tid til å områ seg praktisk og mentalt på å overveie retur til hjemlandet.

Inntrykket fra den av advokatene som har hatt flest ROP-klienter er at det er færre av disse som ønsker å begjære omgjøring, sammenliknet med andre asylsøkere. Advokaten hadde også inntrykk av at ROP-kandidatene som hadde vært til vedtakssamtale, hadde bedre forståelse av vedtaket sitt enn hva som er vanlig i asylsaker.

Kommunikasjon mellom UDI og advokatene

Inntrykket fra intervjuene er at advokatene har vært interesserte i ROP-piloten og hatt positive forventninger til effekten av tiltakene. De var fornøyde med informasjonen og kommunikasjon ved oppstart av piloten. Senere har advokatene ønsket mer informasjon om status i piloten, for eksempel om at det kom svært få ROP-kandidater det første halvåret. Advokatene fikk heller ikke informasjon om at piloten ble avsluttet hos UDI i begynnelsen av november.

6.2 IOMs erfaringer

IOM bistår med å utarbeide søknad om assistert retur, som sendes til UDI. Både UDI og PU må godkjenne søknaden før personen kan returnere med IOM. Personer som får innvilget søknad om å reise med IOM, får praktisk hjelp fra IOM til å skaffe reisedokumenter og billetter. De kan også få veiledning knyttet til hvordan de skal håndtere ulike sider ved hjemkomsten. Generelt opplever saksbehandlerne at det er stor variasjon i hvem som ønsker å reise med IOM og hvorfor.

Saksbehandlerne hos IOM er ikke organisert etter land, det vil si at hver enkelt saksbehandler mottar henvendelser fra personer fra en rekke ulike land. Saksbehandlerne har heller ikke informasjon om hvilke personer som er i ROP eller har fått orienteringssamtale. Dette gjør at det er vanskelig for saksbehandlerne å uttale seg om hvilken betydning disse samtalene har hatt for beslutningen om å søke assistert retur med IOM. Da vi intervjuet dem høsten 2015, var inntrykket hos IOM likevel at det den siste tiden hadde vært flere personer som var godt informerte om avslaget sitt og begrunnelsen, og færre spørsmål knyttet til vedtaket blant dem som henvendte seg til IOM. Slik vi oppfatter det, er dette virkninger av vedtakssamtaler i UDI og UNE – eller av orienteringssamtaler i mottakene.

6.3 Mottakenes rolle og erfaringer

6.3.1 Returinformatjon i mottakene

Generelt har det de senere årene vært lagt sterk vekt på mottakenes returarbeid. Mottakene er pålagt å ha retursamtaler med beboere som mottar avslag på asylsøknaden, samt gi generell returinformatjon kort tid etter ankomst for nye beboere. Retursamtalene skal realitetsorientere beboeren om konsekvenser av UDIs og UNEs avslag, men også øke beboernes bevissthet og kunnskap om returmuligheter og reetablering i hjemlandet. Hvert av mottakene skal ha en ansatt med faglig og koordinerende ansvar for returarbeidet.

Alle mottakene har en dedikert ansatt som er ansvarlig for returarbeidet. Noen betegner denne stillingen som returrådgiver fordi de følger *Veien videre*-metodikken. *Veien videre* er et samtaleprosjekt for å gi individuell oppfølging og veiledning til beboerne på asylmottak. Målet med samtalene er at beboeren returnerer til hjemlandet. Beboere som inngår i *Veien videre*-programmet har inntil syv samtaler med returrådgiver. Returrådgiverne har kompetanse på metoden MI, som er ment å skulle føre til en endring hos beboeren – hovedsakelig i hvordan vedkommende oppfatter mulighetene for retur til hjemlandet. Samtaleprosjektet er tenkt som et tillegg til de to obligatoriske

retursamtalene, og skal blant annet styrke deltakernes motivasjon og refleksjon knyttet til retur.

Inntrykket fra mottakene vi har hatt kontakt med, er at de legger opp til hyppige retursamtaler. De returansvarlige tilpasser samtalene og temaene til den enkelte beboer. De føler seg frem for å finne ut hva vedkommende er mottakelig for på de ulike tidspunktene. Returmedarbeiderne og de andre ansatte på mottaket forsøker også å være oppmerksomme dersom beboere vurderer å returnere, og snakker om hjemlandet eller annet som gir anledning til en uformell samtale om retur. En av returrådgiverne vi intervjuet fortalte at han forsøker å vektlegge det som er positivt for beboeren – at det er mulig å få pengestøtte og annen praktisk hjelp ved retur, at det er mulig å reise tilbake til Norge og Schengen dersom man returnerer frivillig (fordi man unngår utvisning og påfølgende innreiseforbud) og at det er bedre å selv ha kontroll i stedet for å frykte tvangsretur. Erfaringen hans er at det på denne måten er lettere å få tillit hos beboerne og få til gode samtaler, enn dersom han fokuserer på trussel om tvangsretur, innreiseforbud og andre konsekvenser av å oppholde seg ulovlig i Norge.

I intervjuer formidler de returansvarlige at det er vanskelig å si noe generelt om hvorfor enkelte velger å returnere til hjemlandet. Én begrunnelse som de ser går igjen er at det er nær familie i hjemlandet som er blitt syke. De returansvarlige oppfatter at pengestøtte fra IOM kan ha betydning, selv om de aller fleste beboerne selv hevder at penger ikke er viktig i beslutningen om retur. Ved mottakene mener de også at det er vanskelig å motivere til retur dersom beboerne vet at det ikke forekommer tvangsretur til deres hjemland.

Noen reiser tilbake fordi de skjønner at det ikke er noen muligheter i Norge. En av returrådgiverne mener at dette gjelder mange asylsøkere fra Russland. Generelle forhold i hjemlandet har også betydning, å motivere afghanere til retur er ofte svært vanskelig ifølge samme returrådgiver.

Den returinformasjonen vi har observert på mottakene har noen felles trekk med vedtakssamtalene, men er også vesentlig annerledes ettersom returansvarlige på mottaket ikke har innsyn i avslaget. I samtalene vi har observert blir det informert om at mottaket ikke har kjennskap til innholdet i avslaget, og det redegjøres for at retursamtalen skal ha tre funksjoner: gi informasjon om hva det vil si å få avslag, fortelle at det for mange kan være bra å ha noen å snakke med og at returansvarlige er tilgjengelig som samtalepartner, og for å snakke om hva som er veien videre etter et avslag.

I retursamtalene orienteres det om UDI, UNE og advokatens rolle, om rettigheter og hva som skal til for å få asyl. Returrådgiveren forteller også at det bare er en liten prosent som får omgjort klagen til opphold.

Returrådgiverne erfarer at mange av asylsøkerne i utgangspunktet vet veldig lite om hva som kreves for å få asyl, og om selve søknadsprosessen. Det er et mål for retursamtalen at asylsøkerne skal forstå systemet, de skal skjønne at det ikke dreier seg om flaks eller uflaks. Returrådgiverne vi har intervjuet påpeker at det hadde vært lettere hvis de hadde hatt vedtaket foran seg.

Returrådgiverne erfarer at i den første samtalen er mange veldig stille. Mottakene kan ha relativt korte samtaler. De trenger ikke å overvelde beboeren med informasjon ettersom de kan ha flere påfølgende samtaler. De ønsker dessuten å bygge en relasjon og gi beboeren et tilbud om noen å snakke med.

6.3.2 Erfaringer med ROP

Hobøl og Drammen mottak ble valgt som ROP-mottak fordi de har en sentral beliggenhet på Østlandet. Ved oppstart av ROP-prosjektet ble de to mottakene som var valgt ut informert om prosjektet, blant annet deltok de på et seminar om ROP. Det var meningen at mottakene skulle gi tilpasset returinformasjon til deltakerne i ROP. Som beskrevet i kapittel 4 har mottakene hatt liten informasjon om hvilke asylsøkere som var i ROP. De har derfor i liten grad gitt noen spesiell informasjon til disse beboerne.

Erfaringer med vedtakssamtaler

De vi har intervjuet på mottakene opplever at lang botid gjør det vanskeligere å returnere, og de tror at rask saksbehandling kan føre til at flere reiser. Samtidig lurer mottaksansatte på om saksbehandlingstiden i ROP har gått *for* fort: Når det går svært kort tid fra vedtak hos UDI til vedtak hos UNE rekker ikke asylsøkerne "å lande". De ansatte opplever at mange blir veldig deprimerede etter et avslag og trenger litt tid til å komme seg. Det rekker de ikke i ROP.

De mottaksansatte mener det er bra med en samtale om vedtaket, det gjør at asylsøkerne får oppklart misforståelser. Færre vil hevde at avslaget skyldes at de ble misforstått i asylintervjuet. Det er viktig å få informasjonen fra den instansen som har fattet vedtaket, det er bedre enn å få den fra en advokat. De ansatte mener også at det er en fordel å ha et fysisk møte, ikke minst fordi det varierer hvor godt asylsøkere forstår skriftlig informasjon. Møtet med saksbehandlerne fører til at UDI blir mindre abstrakt for søkerne.

De ansatte på mottakene tror at vedtakssamtalene kan gi søkerne større forståelse for at søknaden er avslått. Men de er usikre på om det gir større forståelse for regelverket for asyl.

De returansvarlige har hørt lite om hvordan beboere har opplevd vedtakssamtalene. De har erfart at enkelte har vært frustrerte fordi det ikke har vært noen åpning for endring. De har også opplevd at enkelte har søkt IOM med en gang etter samtalen. Ved ett av mottakene har de erfart at en asylsøker som hadde vært på vedtakssamtale i UNE var blitt veldig redd etter samtalen. Han ville ikke komme på retursamtale på mottaket fordi han var redd for å bli møtt av politiet. Andre som bodde sammen med vedkommende (desentralisert mottak) ble påvirket av dette, og turte heller ikke å komme til mottaket lenger.

Kommunikasjon med UDI

Mottakene som er med i ROP opplever at de har hatt for lite dialog med UDI. De har hatt spørsmål og har hatt behov for mer informasjon. De opplever at UDI har flere prosjekter som ligner hverandre, og at det skaper forvirring.

De opplever også at dialogen med UDIs regionkontor er bedre enn med UDI sentralt. Kontakten med regionkontorene er god. De mottaksansattes erfaring er at UDI sentralt har lite kjennskap til mottakenes arbeidssituasjon. De returansvarlige opplever det som enklere at returrådgivere kommer til mottaket og har samtaler der, enn at asylsøkerne skal dra inn til UDI. De syns også det er lettere å plukke opp tråden i etterkant av en orienteringssamtale og følge opp med retursamtale enn etter vedtakssamtaler med UDI sentralt.

7 Hva kan vi si om virkningen av ROP?

I kapittel 3 beskrev vi tiltakene i ROP-prosjektet. De tiltakene som i størst grad er gjennomført, er kort saksbehandlingstid og vedtakssamtaler.

Når det gjelder strategisk mottaksplassering, er en del av asylsøkerne i ROP plassert på de mottakene som skulle være ROP-mottak, men mange har bodd på andre mottak. Mottakene har vært usikre på hvilke beboere som har vært i ROP, og har i liten grad gitt tilpasset returinformasjon til asylsøkerne i ROP. Når det gjelder rask uttransportering av dem som oversitter utreisefristen, har det skjedd i et begrenset antall tilfeller. Manglende gjennomføring av tiltak i ROP-piloten har som tidligere beskrevet sammenheng med store asylankomster og at UDI, mottakene og PU måtte prioritere håndtering av disse.

Den samlede saksbehandlingstiden har vært kortere i ROP-sakene enn det som er vanlig. For å vurdere effekten av dette måtte vi gjort en statistisk analyse hvor vi sammenlignet ROP-deltakere med ikke ROP-deltakere. Det er ikke mulig blant annet på grunn av det lave antallet deltakere i ROP.

Vi vil her beskrive forløpet for ROP-deltakerne, og drøfte om det er grunn til å anta at vedtakssamtaler har hatt en effekt på returratene. Vi har funnet flere feilregistreringer i sakene og vil presisere at tallene er noe usikre.

Vedtakssamtaler og assistert retur

Totalt er det 51 av de 105 asylsøkerne i ROP-prosjektet som har fått vedtakssamtale. 32 har kun hatt samtale med UDI, 8 kun med UNE, og 11 har hatt samtale med begge. Det er altså 54 personer som har vært registrert i ROP, men som ikke har gjennomført noen vedtakssamtale. Siden en såpass lav andel av ROP-deltakerne har fått vedtakssamtale, kan det være relevant å sammenlikne forløpet blant de som har fått samtale med de som ikke har fått det.

Blant ROP-deltakerne er det 42 personer som har søkt om assistert retur. Ti av disse søknadene er ikke innvilget. Det vil si at 32 av 105 personer i ROP har fått innvilget støtte til retur (av disse har 11 per dags dato reist). Søknadene har stort sett kommet innen utreisefristen.

I Tabell 7.1 viser vi andelen av de som har hatt vedtakssamtaler og de som ikke har hatt vedtakssamtaler som har søkt IOM om assistanse til retur. Vi ser at blant de som har hatt vedtakssamtale er det totalt 25 personer som har søkt IOM, det vil si 49 prosent, mens blant de som ikke har hatt vedtakssamtale er det 17 personer som har søkt IOM, det vil si 31 prosent.

Tabell 7.1 *Antall personer i ROP, antall som har søkt IOM og prosent som har søkt IOM*

	Antall i ROP	Antall søkt IOM	Prosent søkt IOM
Har ikke hatt samtale	54	17	31 %
Har hatt samtale	51	25	49 %
Alle	106	42	40 %

Disse tallene kan være en indikasjon på at vedtakssamtaler fører til at flere søker om å reise assistert.

Hvorvidt det er en sammenheng mellom vedtakssamtale og beslutning om retur, avhenger av om det er systematiske forskjeller mellom de som har fått vedtakssamtale og de som ikke har fått det. Med andre ord: Er vedtakssamtalene gjennomført med de ROP-deltakerne som i utgangspunktet hadde størst sannsynlighet for å returnere assistert?

Det er i hovedsak tre årsaker til at ROP-deltakere ikke har hatt vedtakssamtale: For det første har ikke UDI som følge av beredskapssituasjonen hatt ressurser til å gjennomføre alle. Dette kan vi anta er tilfeldig fordelt mellom ROP-deltakerne. For det andre er det en del som ikke har møtt til avtalt samtale, og for det tredje er det enkelte saker som det ikke er blitt gjennomført samtale i fordi de anses som spesielt kompliserte, det dreier seg om gamle saker som er tatt inn i ROP. Personer som ikke har hatt vedtakssamtale av de to siste grunnene må antas å ha lavere retursannsynlighet enn andre i utgangspunktet.

Ut fra tallmaterialet er det ikke mulig å konkludere når det gjelder effekten av å ha vedtakssamtale. Selv om de som har hatt slik samtale, i større grad enn andre søker om assistert retur, kan det være at dette er en gruppe som ville hatt relativt høyere sannsynlighet for å søke, selv om de ikke hadde fått samtale.

Statsborgerskap

Asylsøkernes statsborgerskap har stor betydning for om de søker IOM eller ikke. I ROP er det tatt inn flest asylsøkere fra Nigeria (29), deretter kommer Russland (13), Afghanistan (13), Somalia (11), Uganda (9) Pakistan (6) og Algerie (6). De øvrige landene har fire eller færre asylsøkere i ROP.

I Tabell 7.2 viser vi noen sentrale tall for hvert av landene (statsborgerskap). Blant de fire landene med flest deltakere i ROP, er det høyest andel av de somaliske statsborgerne som har hatt vedtakssamtale (64 prosent). Nigeria, Russland og Afghanistan ligger på mellom 46 og 48 prosent. Andelen som har søkt assistert retur varierer fra 0 prosent (Somalia⁶) til 92 prosent (Russland). Vi ser at Somalia er ett av landene hvor den største andelen av ROP-deltakerne har fått vedtakssamtale, og samtidig det landet med færrest (ingen) som har søkt assistert retur.

⁶ IOM ikke kan brukes for å få assistanse til retur til Somalia. Det er imidlertid mulig å benytte Dansk Flyktningshjelp for å få returassistanse til Somalia.

Tabell 7.2 *Antall personer i ROP og antall som har hatt vedtakssamtale og søkt assistert retur, etter statsborgerskap*

	Antall i ROP	Antall hatt samtale	Antall søkt assistert retur
Nigeria	29	14	15
Russland	13	6	12
Afghanistan	13	6	2
Somalia	11	7	0
Uganda	9	4	3
Pakistan	6	4	5
Algerie	6	4	1
Andre land	18	6	4
Sum	105	51	42

For å vurdere returandelen nærmere, har vi har sett på andelen som søker assistert retur blant alle asylsøkere over 18 år som fikk avslag i perioden 2010-2015. Tabell 7.3 viser at andelene som søker IOM varierer med statsborgerskap. Det gjelder både i og utenfor ROP. Statsborgere fra Russland er de som i størst grad søker assistert retur også blant alle med avslag (blant disse nasjonalitetene). Også generelt er det svært få asylsøkere fra Somalia som returnerer med assistanse.

Tabell 7.3 *Prosent av asylsøkere med avslag som har søkt IOM (for somaliere Dansk Flyktningehjelp), etter statsborgerskap*

Nigeria	22,6
Russland	50,7
Afghanistan	20,9
Somalia	2,1
Uganda	32,1
Pakistan	25,9
Algerie	6,7

Blant tre nasjonaliteter har det vært en betydelig høyere andel som har fått innvilget assistert retur i ROP sammenlignet med de som ikke har vært i ROP. Det gjelder russere, nigerianere og pakistanere. Det er for få ROP-deltakere i hver nasjonalitet til at det gir mening å konkludere ut fra en sammenlikning av sannsynligheten for å søke IOM blant ROP-deltakerne og andre asylsøkere med samme statsborgerskap. Vi vil likevel kommentere tallene for Nigeria: Nigerianere oppfattes generelt som en gruppe som er lite motivert for retur. I ROP har imidlertid 15 av 29 nigerianere søkt returstøtte.

En del av nigerianerne i ROP har bodd på samme mottak, og fra mottaket har vi inntrykk av at når en bestemmer seg for å returnere påvirkes andre. Politiet har uttransportert fire av nigerianerne i ROP. Enkelte av de tvangsutsendte har bodd på samme mottak som de som har søkt IOM. Det er sannsynlig at dette også har påvirket beslutningen om å søke IOM.

Blant afghanerne i ROP er det få som har ønsket å returnere assistert. Det til tross for at de er en gruppe som vet at risikoen for tvangsutsendelse er høyst reell. Vi kan gjette at det har med situasjonen i Afghanistan å gjøre. Det er dessuten flere av afghanerne i ROP som er gjeninnvandret. Det kan påvirke tilbøyeligheten til assistert retur. De som er gjeninnvandret, og tidligere har returnert med økonomisk og praktisk bistand fra IOM, har ikke rett til returstøtte fra IOM før etter to år

Forsvinninger fra mottaket

Vi har ønsket å gi en oversikt over hvor mange av asylsøkerne i ROP som forsvinner fra mottakene for å unngå tvangsretur. Det har imidlertid vist seg vanskelig fordi mange blir registrert som forsvunnet for siden å dukke opp igjen på mottaket. Mange av dem som senere har valgt å reise assistert har i en periode vært borte fra mottaket.

Dette har sammenheng med at mottak er et tilbud, og følgelig frivillig. Personer som ikke oppholder seg på mottaket over en periode på tre døgn og ikke oppgir noen ny adresse blir registrert forsvunnet. Men siden alle har rett på mottaksplass vil de registreres inn igjen (på det samme eller et annet mottak) når de ønsker det.

Det er dermed vanskelig å si noe om det reelle omfanget av forsvinninger.

8 Samfunnsøkonomisk analyse av ROP

Den samfunnsøkonomiske analysen bygger på evalueringen av effektene av tiltakene.

Tiltakene vil også påvirke asylsøkernes livssituasjon. Ettersom asylsøkerne, i et samfunnsøkonomisk perspektiv, ikke regnes som en del av det norske samfunnet, holdes denne effekten utenfor analysen.

Analysen bygger på en rekke forutsetninger. Vi regner med at tiltakene ikke vil påvirke:

- Kostnadene per oppholdsøgn i mottak
- Kostnadene til å fatte vedtak i asylsaker i UDI og UNE
- Kostnadene knyttet til ID-arbeid for hver enkelt asylsøker

Vi regner med at følgende kostnader kan bli påvirket:

- Kostnader til vedtakssamtaler
- Botid i mottak for de som får avslag
- Andel tvangsreturer

Da piloten ble besluttet gjennomført, ble det også planlagt endret informasjonsvirksomhet på mottak knyttet til tiltaket. Dette er ikke gjennomført, og kostnader knyttet til dette er derfor holdt utenfor.

Den samfunnsøkonomiske analysen bygger på analysen av effektene av ROP. Ettersom ROP ikke er gjennomført etter forutsetningene og fordi den sterkt økte tilstrømmingen av asylsøkere har skapt store endringer i hele mottaksapparatet, ser vi ikke mulighet for å anslå effektene av ROP. Dermed kan vi heller ikke lage en samfunnsøkonomisk analyse i den form vi opprinnelig hadde tenkt. Vi vil i stedet drøfte noen av effektene og anslå størrelsesordenen på mulige effekter. Dette kan bidra til å illustrere mulige samfunnsøkonomiske konsekvenser av ROP (evt. av å avvikle ROP).

Raskere saksgang og prioritering av ID-arbeid

Et viktig element i ROP er prioritering av behandlingen av sakene til asylsøkere fra de landene som ROP omfatter. Både UDI og UNE skulle prioritere rask behandling av disse asylsøknadene og politiet skulle prioritere rask tvangsretur av de som ikke returnerte assistert eller selvorganisert. Denne prioriteringen er blitt gjennomført i UNE, men ikke i de to andre etatene. I sum, gir dette likevel kortere opphold i Norge for de som får avslag. Dette har sammenheng med raskere saksbehandling i UNE.

Tids- og ressursbruken på ID-arbeid er neppe blitt vesentlig påvirket av forsøket.

Omgjøringsbegjæringer

Dersom ROP bidrar til en reduksjon i antall omgjøringsbegjæringer er det en kostnadsbesparende effekt. Både UNE og den advokaten som har hatt flest ROP-klienter har inntrykk av at ROP har en slik effekt, men foreløpig finnes det ikke konkrete tall på dette. Vi har derfor ikke gjort noen beregninger av en eventuell innsparing som følge av færre omgjøringsbegjæringer fra personer i ROP enn fra andre med endelig avslag på asylsøknaden.

Tabell 8.1 Anslåtte ventetider på vedtak i UDI og UNE samt assistert og tvungen retur.

		ROP		
	Vanlig	Faktisk	Planen	
Ventetid på vedtak UDI		38,4	Mindre enn 60	
Ventetid klage, dager	180	20,5	Mindre enn 60	UNEs hjemmeside. PPT
Ventetid fra avslag til assistert retur				Usikkert tall
Ventetid fra avslag til tvangsretur	Usikkert nivå			Skal være kort etter at fristen for utreise er gått ut, men dette er i begrenset grad gjennomført.

Vedtakssamtaler

Det er etablert ordninger med vedtakssamtaler. Målet med samtalene er at asylsøkerne skal forstå prosessene og sin egen situasjon og derigjennom å få flere til å velge å returnere assistert. Alternativet til at det arrangeres en vedtakssamtale er at asylsøkeren bare blir orientert av sin advokat. Også de som innkalles til vedtakssamtale skal ha fått orientering om vedtaket av advokaten. Vedtakssamtale erstatter derfor ikke annen aktivitet knyttet til orientering om vedtaket, men kommer som et tillegg.

Ressursbruken på samtalene er i all hovedsak knyttet til tidsbruken til deltakerne samt reiseutgifter. I vedtakssamtalene deltar asylsøkeren, saksbehandler i UDI eller UNE, tolk og ved samtale i UNE, sikkerhetspersonell.

I et notat av 14.01.2016 fra UNE opplyser UNE at de så langt hadde gjennomført innkalt til 33 vedtakssamtaler. 19 av de innkalte hadde møtt. I sum hadde UNE brukt 84 timer på vedtakssamtalene (inkludert arbeid med de som ikke ble gjennomført). Dette gir en ressursbruk på ca. 2,5 timer per asylsøker som innkalles. Vi har beregnet lønnskostnadene i UNE til å være de samme som i UDI, dvs. 344 kroner per time.

UNE oppga i en epost 26.01. at de i gjennomsnitt bruker 2 048 kroner til tolk i vedtakssamtaler. Summen dekker også reisetid, men da til en lavere sats enn for møtetiden. Vi forutsetter at gjennomsnittlig kostnad reflekterer verdien av tolkenes arbeidstid.

UNE har opplyst (jf. epost 25.01.) at de bruker 630 kroner til sikkerhetspersonale knyttet til hver ROP-samtale.

Asylsøkernes tid har også en verdi, men vi mener at alternativkostnaden av denne tiden må være vesentlig lavere enn for de som er i arbeid, og vi har holdt denne kostnaden utenfor.

I sum blir kostnaden ved en vedtakssamtale vel 3 580 kroner.

Med unntak av kostnader til sikkerhetspersonell har vi forutsatt at ressursbruken per vedtakssamtale i UDI er den samme som i UNE. Kostnaden ved en vedtakssamtale i UDI beregner vi til å være 2 950 kroner.

I piloten skulle både UDI og UNE gjennomføre vedtakssamtaler. Kostnadene til to samtaler blir 6 530 kroner.

Virkning for botid i mottak for asylsøkere utenfor ROP

Et komplisert spørsmål er om tiltaket kan føre til økt botid i mottak for asylsøkere som ikke omfattes av tiltaket. Så lenge saksbehandlingskapasiteten ikke er tilstrekkelig til å forhindre at det oppstår kø av saker til behandling, vil en prioritering av sakene til de asylsøkerne som inngår i tiltaket føre til at køen av andre saker øker. Virkningen av dette vil være ulik for henholdsvis de som får opphold og de som får avslag.

De som får opphold: I Norge har det i flere år vært utfordrende å få bosatt flyktninger i kommunene. Så lenge det er kø av bosettingsklare flyktninger i mottakene, innebærer ikke lengre saksbehandlingstid på søknaden om opphold noen forlengelse av botid i mottak. Lengre saksbehandlingstid for de som får opphold påvirker ikke hvor lenge disse bor i mottak, bare hvor lenge de venter på søknad om opphold. De må uansett vente på å bli bosatt.

De som får avslag: For disse vil lengre saksbehandlingstid gi om lag tilsvarende forlengelse av botiden i mottak. Prioriteringen av den gruppen som omfattes av tiltaket gir tilsvarende økning i opphold i mottak for asylsøkere som senere får avslag.

Nesten ingen av de asylsøkerne som inkluderes i ROP får oppholdstillatelse. Framskynding av ROP-sakene fører til at andre må vente lenger. Totaleffekten er at ROP gir en viss samlet reduksjon botid i mottak fordi en del av de som får sin behandlingstid forlenget fordi ROP-sakene prioriteres, uansett ville bodd i mottak i denne perioden i påvente av bosetting i en kommune.

Normalt bor asylsøkere i mottak fra de ankommer landet og til de blir bosatt i en kommune eller forlater Norge. ROP sikter mot raskere retur av asylsøkere som ikke får opphold. Det er realistisk å anta at mesteparten av reduksjonen i

oppholdstid i Norge gir tilsvarende reduksjon i botid i mottak for disse personene. Imidlertid innebærer prioritering av ROP-saker at andre må vente lenger på vedtak. For de som må vente og som ender opp med avslag, vil ventetiden normalt gi tilsvarende økning i botid i mottak. I perioden 2006-14 fikk om lag 38 prosent av de asylsøkerne som fikk sine saker avgjort avslag på søknad om opphold⁷. Vi kan derfor forutsette at om lag 38 prosent av reduksjonen i botid i mottak for asylsøkerne i ROP motvirkes av økt botid for andre asylsøkere som ender opp med avslag.

Ettersom ROP bare delvis er gjennomført i samsvar med den opprinnelige planen, er det vanskelig å anslå hvor mye oppholdstiden vil reduseres for asylsøkerne som omfattes av ordningen. En ordinær mottaksplass koster i gjennomsnitt om lag 142 000 per år (Epost fra UDI). Hvis man forkorter oppholdstiden for en asylsøker i ROP med en måned, vil dette altså gi en reduksjon i kostnadene i mottak på nær 11 900 kr. Men anslagsvis 38 prosent, eller nær 4 500 kroner, går bort i kostnadsøkning som følge av økt botid for asylsøkere utenfor ROP.

Tallene tyder på at det kreves en reduksjon i botid på nær en måned for en som inngår i ROP for å finansiere kostnadene til to vedtakssamtaler samt økt botid for asylsøkere utenfor ROP. For å finansiere kostnadene til en vedtakssamtale kreves det en reduksjon i botid på 2 uker for en som inngår i ROP.

Hvis man legger til grunn forutsetningene i Tabell 8.1, vil ROP redusere oppholdstiden for de aktuelle asylsøkerne med 240 dager. Hvor lang tid det tar å få arrangert tvangsreturer vet vi ikke, og hvor stor andel av de som ikke velger å returnere assistert som man klarer å returnere ved tvang, vet vi ikke, men vi antar at verken andelen som returneres med tvang eller tiden det tar å returnere disse etter at opphold er avslått, påvirkes av ROP. Hvis oppholdstiden i Norge reduseres med 240 dager for de som returneres, må åtte prosent av asylsøkerne i ROP returnere (raskt etter utreisefrist) (assistert eller med tvang) for at reduserte kostnader til asylmottak skal dekke inn kostnadene til vedtakssamtaler. Vi har da tatt hensyn til at prioritering av asylmottakere i ROP kan føre til lengre oppholdstid for andre asylsøkere som får avslag.

Tvungen versus assistert retur

Ett av målene med ROP er å øke andelen assisterte returer. Det er uvisst om dette er oppnådd. Det er ikke nødvendigvis slik at de som ikke returnerer assistert eller selvorganisert kan sendes ut med tvang. Tvangsretur forutsetter at ID er kjent, og i tillegg er enkelte land lite villige til å ta imot tvangsreturnerte asylsøkere.

⁷ Ettersom det kan gå flere år mellom ankomst og ferdigbehandling av søknaden, kan ikke sannsynligheten for avslag beregnes på grunnlag av statistikk fra UDI. Vi har utelatt 2015 fordi det kom veldig mange søknader som vi ikke vet utfallet av.

Det finnes anslag på kostnader ved henholdsvis assisterte og tvungne returer, men disse tallene er usikre, og man kan derfor ikke si sikkert hva som er mest ressurskrevende av assistert og tvungen retur.⁸

Ettersom det ikke alltid er mulig med tvangsretur av de som ikke returnerer assistert, er det ikke tvangsretur, men langt opphold i mottak som ofte er alternativt til assistert retur. Økning i andel assisterte returer vil derfor spare ressurser, men vi vet ikke hvor mye.

Skattekostnad

Ingen av de kostnadskomponentene vi har nevnt over inkluderer skattekostnader. Finansdepartementet anbefaler i Rundskriv R109/2014 at man normalt beregner 20 prosent velferdstap knyttet til å inndrive et visst beløp i skatt. Alle kostnadene knyttet til innvandring og integrering er skattefinansiert. Alle de kostnadsøkningene og –reduksjonene vi har oppgitt over bør dermed multipliseres med 1,2 ved sammenligning mot private kostnader og inntekter.

Oppsummering

I mangel av en effektanalyse av ROP, kan vi heller ikke anslå de samfunnsøkonomiske effektene. Hvis ordningen har en effekt, skal det lite til i form av redusert oppholdstid i mottak for dem som får avslag og økt bruk av assistert retur for å dekke inn ressursbruken på vedtakssamtaler.

⁸ NRK oppga i en artikkel på sine nettsider at frivillige retur i gjennomsnitt kostet 42 000 kroner i 2012. Jf. "Punger ut over 40.000 kroner per frivillig asyl-retur", nrk.no 12.7.2012. Nettavisen oppga i 2014 at hver tvangsretur da kostet nær 60 000 kroner i gjennomsnitt Jf. "Hver tvangsretur koster 59.500 kroner", Nettavisen 04.11.

9 Orienteringssamtaler

9.1 Bakgrunn og formål

Som del av arbeidet for å redusere returrestanser, har UDI gjennomført orienteringssamtaler med utreisepliktige fra 2013 til 2015.

Formålet med samtalene beskrives i Guide for orienteringssamtaler som følger:

- Å sørge for at personen med endelig avslag er klar over sin status i Norge
- Å forklare hva endelig avslag innebærer
- Å forsikre seg om at vedkommende forstår at saken har blitt grundig vurdert og at den er ferdigbehandlet.

Et viktig mål med orienteringssamtalene er dessuten at de skal være ledd i det returmotiverende arbeidet som foregår i mottakene.

I begynnelsen var dette et prosjekt der saksbehandlere ansatt i UDI sentralt gjennomførte samtalene på mottak. I løpet av siste halvdel av 2013 ble retursaksbehandlere ansatt i regionene, gradvis fasett inn i arbeidet. I 2014 og 2015 er det kun retursaksbehandlere som har gjennomført orienteringssamtaler på mottak.

I prosjektet har vi intervjuet saksbehandlere som har vært involvert i å utvikle orienteringssamtalene, retursaksbehandlere ansatt i regionene, returansvarlige på mottak der det har vært orienteringssamtaler, og vi har observert orienteringssamtaler i to regioner. I dette kapitlet gjør vi nærmere rede for hvordan arbeidet med orienteringssamtaler organiseres, innhold og tema i samtalene, samt inntrykk av hvordan beboerne reagerer på samtalene og mottakenes synspunkter på orienteringssamtaler.

9.2 Organisering av arbeidet med orienteringssamtaler

Utover høsten 2015, i takt med økte asylankomster, ble arbeidet med orienteringssamtaler satt på vent i regionene. Retursaksbehandlerne måtte prioritere oppgaver som å anskaffe mottaksplasser og drive med informasjonsarbeid opp mot nye vertskommuner. De foreløpig siste samtalene ble gjennomført i november 2015. Beskrivelsene under dreier seg altså om hvordan samtalene ble organisert og gjennomført frem til da.

Retursaksbehandlere gjennomfører orienteringssamtalene

I perioden hvor vi har observert orienteringssamtaler, har disse vært gjennomført av retursaksbehandlere som har vært ansatt ved UDIs regionkontorer. Det er gitt midler til én stilling i hver av de seks regionene. Noen steder er det én person som har 100 prosent stilling, andre steder har oppgavene vært fordelt på to eller tre ansatte som har hatt andre oppgaver

knyttet til retur eller kontakt med mottakene i regionen. I et par av regionene har det vært utskiftninger i hvem som gjennomfører samtaler underveis i perioden.

Mens de sentralt ansatte saksbehandlerne som gjennomførte orienteringssamtaler i begynnelsen har saksbehandlerkompetanse og erfaring med å fatte vedtak i asylsaker, har retursaksbehandlerne ansatt i regionene, ulik kompetanse og bakgrunn. Bare én av dem som er blitt ansatt som retursaksbehandler har erfaring fra å behandle asylsaker. Felles for flere av dem er at de har internasjonal erfaring og er vant til å møte og snakke med mennesker som er i en vanskelig situasjon. Noen av retursaksbehandlerne har erfaring fra returarbeid i regionene, og generelt god kjennskap til asylprosessen i UDI. De har også erfaring fra samarbeid med mottakene. Et par av dem har også bakgrunn som instruktører innen samtaleteknikken MI, motiverende intervju. Inntrykket vårt er at retursaksbehandlerne har lang arbeidserfaring innen relevante felt, men også livserfaring og spesiell interesse for feltet som gjør dem godt rustet til å møte asylsøkere i ulike situasjoner.

Retursaksbehandlerne oppgaver

Stillingen som retursaksbehandler innebærer i hovedsak å planlegge, forberede og gjennomføre orienteringssamtaler. Måltallet er fem samtaler per uke. Det er lagt opp til at retursaksbehandlerne skal ha god tid til forberedelse og at de skal sette seg grundig inn i all historikk i saken. Noen av retursaksbehandlerne har gjennomført 2-300 samtaler i løpet av prosjektperioden.

I og med at samtalene er krevende og potensielt kan være belastende for retursaksbehandlerne, er det også lagt andre oppgaver til stillingen. Dette kan for eksempel være informasjonsarbeid. Noen av retursaksbehandlerne har hatt møter på enkelte mottak om retur og de har arrangert informasjonsmøter for faggrupper i kommunen, barnevernet eller med "gode hjelpere" – aktører i lokalsamfunnet som har kontakt med og hjelper asylsøkere. Dette siste er i stor grad initiativer som kommer fra retursaksbehandlerne selv, for at returarbeidet skal bli bedre forankret og kjent, både på regionskontoret, på mottakene og i lokalmiljøene hvor mottakene er.

Opplæring og kompetanseutvikling

Retursaksbehandlerne er prosjektansatt i regionene, men får opplæring, løpende veiledning og kompetanseutvikling fra personer i fagstaben i Region- og mottaksavdelingen (RMA) i UDI.

Retursaksbehandlerne har fått opplæring i hvordan UDI fatter vedtak, i asylrett og i andre asylfaglige elementer, i tillegg til opplæring i samtaleteknikk/motiverende intervju.

Hver fredag har retursaksbehandlerne og teamet i UDI møte på Skype. Her er det mulighet for debrief, de diskuterer erfaringer og problemstillinger de har støtt på siden sist. Temaene tilpasses hva retursaksbehandlerne har behov for å ta

opp. Direktoratet gir også informasjon og oppdateringer som er relevante for retursaksbehandlernes arbeid i disse møtene.

I tillegg har retursaksbehandlerne faglige samlinger med fagstaben i RMA to-tre ganger i året. På samlingene diskuteres metode, landinformasjon, regelverk og andre relevante temaer. Foredragsholdere fra blant annet PU og Landinfo, i tillegg til ulike avdelinger i UDI, har holdt innlegg på samlingene. Retursaksbehandlerne spiller inn temaer til samlingene som de har behov for mer kunnskap om.

9.3 Målgrupper for orienteringssamtalene

Orienteringssamtalene rettet seg i utgangspunktet mot lengeværende (avslag i to år eller mer) som oppholdt seg i mottak eller på kjent adresse et annet sted. I begynnelsen ble samtaler holdt i kombinasjon med politiaksjoner. I de fleste tilfellene hadde PU uttransportert utreisepliktige like før UDI gjennomførte orienteringssamtaler på det samme mottaket. Det ble organisert slik for å dra nytte av den ekstra motivasjonen slike aksjoner kan gi til å søke om assistert retur.

I 2014 og 2015 har det vært perioder med prioritering av ulike grupper, som enkelte nasjonaliteter/grupper (Nigeria,, Etiopia, statsløse m.fl.), nye avslag og barnefamilier. I 2015 har det vært særlig vektlagt å ta samtaler med personer som har nye avslag, og gjerne kort tid etter UDIs vedtak (og før UNEs vedtak), fordi UDI tror effekten av samtaler på retur er bedre jo kortere tid vedkommende har vært i Norge. I perioden før 1.september, da endringene i returstøtten ble innført,⁹ ble det prioritert å snakke med de gruppene som ble mest berørt av endringene i regelverket. Det er også slik at mottaket ofte har ønsket om at enkelte beboere skal få retursamtale. Det dreier seg ofte om beboere som har bodd lenge på mottaket.

I praksis har retursaksbehandlerne i 2014/2015 tilpasset hvem de har snakket med til beboermassen ved det enkelte mottak og logistikk/reisevei. I en region er det for eksempel få nye avslag. I en annen region var det vanskelig å få organisert samtaler med barnefamilier. Retursaksbehandlerne har prioritert å dra til mottak hvor de har kunnet fylle en dag eller to med samtaler, i stedet for å dra til mottak hvor det kanskje har vært en eller to beboere i målgruppen. En retursaksbehandler sa i intervjuet:

Stort sett er utreisefristen gått ut når vi snakker med dem. Det ble sagt at vi skal prøve å nå dem før utreisefrist, men vi blir fort innhentet av virkeligheten.

I utgangspunktet skal beboerne bare ha én orienteringssamtale, men i noen tilfeller har det vært to samtaler i en sak.

⁹ 1. september 2015 ble returstøtten redusert til 20 000 kroner hvis vedkommende søker før utreisefristen, 7 000 kroner dersom vedkommende søker etter utreisefristen (gjelder de som ikke er omfattet av særskilte landprogram).

Vi har observert samtaler med beboere fra blant annet Afghanistan, Burundi, Tsjetsjenia, Iran, Sri Lanka. To av disse hadde ferske avslag fra UDI og avventet klagebehandling hos UNE. De andre som fikk orienteringssamtaler hadde ulik botid i Norge, fra noen måneder til flere år.

Samtaler med grupper av beboere

Retursaksbehandlerne har kombinert orienteringssamtaler med gruppeinformasjon/gruppesamtaler ved mottakene. Stort sett har gruppene bestått av nasjonaliteter som inngår i målgruppene for orienteringssamtaler. Samtalene gjennomføres med tolk. I gruppesamtalene har retursaksbehandlerne gjennomgått generell informasjon om asylprosessen, hva som skal til for å få asyl i Norge og hva som skal til for at personer fra det aktuelle landet skal få opphold i Norge. Forutsetningene for asyl i Norge settes i sammenheng med flyktningretten og internasjonale konvensjoner, for å illustrere at Norge følger det samme regelverket som andre land. I gruppesamtaler er det mulig å formidle hva som gjør at de som får avslag får avslag, uten å gå inn på enkeltsakene. Ulike muligheter for retur har også vært tema på gruppesamtalene. Formålet har vært å gi den samme informasjonen til alle i gruppa, for å hindre misoppfatninger om muligheter for asyl og andre oppfatninger basert på rykter blant beboerne. Retursaksbehandleren har også svart på spørsmål som tilhørerne måtte ha.

I etterkant av gruppesamtalene har enkeltbeboere fra samme nasjonaliteten hatt samtaler med retursaksbehandler om sitt vedtak.

9.4 Metodikk

Det er utarbeidet en guide for orienteringssamtaler om retur. I guiden beskrives metodiske prinsipper bak samtalen, og ulike tilnærminger/grep som kan tas i ulike situasjoner eller deler av orienteringssamtalen.

I samtalene tar retursaksbehandlerne utgangspunkt i elementer fra samtaleteknikker som motiverende intervju (MI) og det de kaller LAT-prinsippene: Lytte, anerkjenne, tydelighet. MI er en samtaleform som brukes for å styrke en persons indre motivasjon for endring. Gjennom samtaler som vektlegger personens tanker, følelser, ressurser og det at personen selv kan bestemme sin egen fremtid, kan motivasjonen for endring økes. Endring kan i denne sammenheng forstås som at asylsøker tar tak i egen situasjon, og endrer holdning til det å returnere til hjemlandet. MI som samtaleteknikk er ment å være en prosess, slik at endringer i holdninger og oppfatninger hos personen strekker seg over flere faser. Retursaksbehandlerne møter beboerne til bare én samtale, og bruker da bare teknikker og elementer fra MI, ikke metoden i sin opprinnelige form.

Retursaksbehandlerne fikk opplæring i MI da de startet som retursaksbehandlere. De tar utgangspunkt i denne samtaleteknikken i

orienteringssamtalene. Samtidig påpekte flere av dem i intervjuer at samtalene fortoner seg så ulikt, at det er vanskelig å holde seg til en bestemt teknikk. Retursaksbehandlerne vi intervjuet sa at de har laget seg sin egen teknikk, med utgangspunkt i guiden for orienteringssamtaler. Et par av dem sa:

Jeg har lært meg en slags metode, med oppvarming, hoveddel og uttøyning. Vi skal avsluttes som venner, det er viktig at samtalen ikke blir oppfattet som helt pyton.

Det er fint å ha noen metoder å lene seg på, det kan være greit å ha når det ryker i en samtale.

En tilbakemelding fra retursaksbehandlerne er at de hadde hatt behov for mer opplæring i samtaleteknikk, de opplever å ha fått en innføring.

9.5 Praktisk gjennomføring av orienteringssamtalene

I forkant av orienteringssamtalene får beboer en skriftlig innkalling til samtale hvor det blant annet står at vedkommende har fått endelig avslag på asylsøknaden og at fristen for å forlate Norge er utløpt. Videre står det at UDI ønsker å snakke med beboeren om vedkommendes situasjon i Norge og hva det innebærer å ha endelig avslag. Returrådgiverne pleier å følge opp innkallingen ved å spørre om beboer har tenkt å komme på samtalen og om han eller hun har noen spørsmål. Erfaringen er at nær alle som har fått innkalling, har møtt til samtale.

Orienteringssamtalene gjennomføres på mottakene, på et møterom eller kontor hvor samtalen kan gjennomføres uforstyrret. Det er utarbeidet sikkerhetsrutiner for samtalene, blant annet skal retursaksbehandler og mottaksansatte vurdere om det er sikkerhetsrisiko knyttet til å gjennomføre samtale med den enkelte beboer. Inntrykket vårt fra samtalene vi har observert er at retursaksbehandlerne forsøker å skape en ramme rundt samtalene hvor partene skal ha tillit til hverandre. I den grad det tas sikkerhetshensyn, preger ikke dette rammen for samtalen.

Retursaksbehandlerne synes det fungerer bra å gjennomføre samtaler på mottak, og vektlegger særlig fordelene for beboerne:

Det er tryggere ramme på mottak. Tryggere å gå ut av rommet og forholde seg til mottaksansatte. Men viktig at mottaket er oppmerksom på at vedkommende har hatt den typen samtale.

I de aller fleste tilfellene har det vært benyttet telefontolk. I to av samtalene vi observert ble samtalen gjennomført på norsk etter ønske fra beboer, selv om det i utgangspunktet var bestilt tolk. Andre retursaksbehandlere fortalte at de brukte tolk, selv om beboeren ønsket å ha samtale på norsk. Begrunnelsen var at tolken er en forsikring for hva som blir sagt, og en forsikring om at informasjonen blir formidlet presist.

I et par andre samtaler vi observert, har vi inntrykk av at beboeren ikke hadde full forståelse av hva tolken sa, fordi tolken snakket en annen dialekt/variant enn

det de selv hadde som morsmål. Retursaksbehandlerne synes stort sett at det fungerer greit å bruke telefontolk, men de hadde hatt enkelte opplevelser med at tolken ikke var profesjonell nok (for eksempel var det noen ganger mye bakgrunnsstøy fordi tolken var opptatt med andre ting samtidig).

En av retursaksbehandlerne har rutinemessig tatt kontakt med advokaten før samtalene, for å forsikre seg om at vedtaket har blitt formidlet til beboeren og for å få informasjon om på hvilken måte det er formidlet.

Retursaksbehandlerne har vurdert å bruke videokonferanse (Lync) til å gjennomføre samtalene. UDI har installert PCer med oppkobling til Lync på rundt 50 mottak, så det kan være aktuelt å gjennomføre samtalene på denne måten dersom arbeidet videreføres. På denne måten kan retursaksbehandlerne nå flere. Lync gir også mulighet til å gjennomføre flere oppfølgingssamtaler med beboere. Samtidig mener alle retursaksbehandlerne vi snakket med at man går glipp av viktig informasjon ved å gjennomføre samtalene på videokonferanse:

Det er mer rundt samtalen som må være på plass når du skal gi den typen informasjon. Ved personlig møte får du kontakt med mennesket som sitter der, du kan dirigere samtalen ut fra reaksjoner. En tåre i øyekroken – du kan reversere, ta en omvei, passe på å ikke ødelegge samtalen.

9.6 Samarbeid med mottakene

Når retursaksbehandlerne skal planlegge og booke samtaler, tar de utgangspunkt i månedlige lister som direktoratet produserer ut fra de til enhver tid gjeldende målgruppene. Retursaksbehandlerne og returrådgiver på mottakene velger i samarbeid ut hvilke beboere som skal kalles inn til orienteringssamtale. Returrådgiver kan foreslå kandidater til samtalene basert på at returarbeidet er vanskelig i enkelte saker eller enkelte grupper, eller hvis returrådgiver har inntrykk av at beboeren ikke helt forstår vedtaket sitt.

Vårt inntrykk er at orienteringssamtalene også i praksis inngår som en konkret del av returarbeidet. Returrådgiverne er bevisste på hvem de foreslår som kandidater for samtaler og forteller at de følger opp beboerne raskt i etterkant. I flere av orienteringssamtalene vi observerte, var det konkrete elementer som returrådgiver skulle følge opp i etterkant. I disse tilfellene ba retursaksbehandler om samtykke til å informere returrådgiver ved mottaket om saken. Retursaksbehandlerne oppfatter at samspillet med mottaket er bra og viktig.

9.7 Innhold og fokus i orienteringssamtalene

Slik vi oppfatter det, møter beboerne til orienteringssamtale med et håp om at det er noe nytt i saken deres eller at de kan påvirke saken på en eller annen måte. Samtidig er inntrykket at de i noe mindre grad har denne forventningen i orienteringssamtalene enn i vedtakssamtalene. Dette kan ha med tidspunktet

for samtalen å gjøre, mange av de som kommer til orienteringssamtale har vært gjennom klagerunde(r) hos UNE, hatt retursamtaler på mottaket eller annet som gjør at forventningene til samtalen er mer avmålt. Det kan også ha med informasjonen som de får fra returansvarlig ved mottaket i forkant av samtalen å gjøre. Ved det ene mottaket hvor vi observerte samtaler, fortalte returrådgiver at han pleier å ta et formøte med de som skal til orienteringssamtale for å fortelle litt om hva samtalen dreier seg om, og be dem tenke gjennom hvilke spørsmål til har til UDI når de nå har muligheten. I samtalene som vi observerte på dette mottaket, er inntrykket at beboerne var mer forberedte på premissene for samtalen.

Retursaksbehandler åpner samtalen med å presentere seg, og med å formidle hva som er målet med samtalen. Han (eller hun) presiserer at han har innsyn i alle saksdokumentene og at han har satt seg godt inn i vedkommendes sak, men at han ikke kan påvirke saken og ikke selv arbeider med å behandle asylsøknader. Formålet er å forsikre seg om at beboer forstår hva som er premissene for samtalen. Et par av retursaksbehandlerne fortalte i intervjuer at de ofte forteller litt generelt om flyktningretten, internasjonale konvensjoner og om hva som skal til for å få asyl i Norge, som en innledning og for å plassere den enkeltes sak i et større bilde.

Samtalene følger til en viss grad den samme strukturen, og i alle samtalene vi har observert har retursaksbehandler gjennomgått vedtaket og forklart hvordan UDI har vurdert saken. Retursaksbehandlerne gir informasjon om vurderingene som er gitt, men diskuterer ikke vurderingene. I alle samtalene hvor det har vært aktuelt, har retursaksbehandler også orientert om hva det innebærer at saken er avsluttet fra norske myndigheters side og forsikret seg om at beboer er kjent med sin ulovlige status. Samtalene fortoner seg likevel som veldig forskjellige, ut fra den enkeltes sak og situasjon, hvilke spørsmål de stiller og ut fra hvordan den enkelte reagerer på informasjonen som blir gitt.

Slik vi oppfatter det, snakker retursaksbehandlerne mindre om detaljer i saksprosessen, henvisning til lover og dommer, rapporter fra landinfo og andre detaljer fra saksbehandlingen, enn det vi har erfart fra vedtakssamtalene. Samtidig vurderer vi at beboerne har fått informasjon om de sentrale elementene i saksbehandlingen: At søknaden har vært grundig vurdert av to instanser og at det som blir sagt i asylintervjuet og informasjon om landet blir lagt til grunn for vurderingen, samt at alle som søker asyl får en individuell vurdering, selv om de er fra samme land.

Inntrykket vårt er at retursaksbehandlerne er godt forberedte til samtalene og at de har satt seg inn i ulike deler av saken og i noen tilfeller laget sammendrag av vedtaket i forkant. I samtalen vektlegger de elementene i vedtaket som er vesentlige for avgjørelsen, slik vi oppfatter det.

De fleste av de som kommer til samtale er naturlig nok svært opptatt av å fortelle sin side av saken. Inntrykket vårt er at retursaksbehandlerne vurderer fra gang til gang hvor mye plass dette skal ta i samtalen. Noen ganger er det viktig for asylsøkeren å få sagt det han eller hun har på hjertet før det er fruktbart å gå videre med samtalen. Andre ganger forsøker retursaksbehandler å si at "dette vet UDI allerede, og det er vurdert i søknaden din," eller at "jeg forstår at du

ønsker å argumentere for saken din, men jeg har en del informasjon som kan være nyttig for deg som vi heller bruker tiden på.”

I samtalene vi observerte, forsøkte retursaksbehandler å kartlegge den enkeltes situasjon der og da, og å skissere mulige lovlige løsninger (herunder retur). Retursaksbehandleren spurte også om temaer som for eksempel livet i mottaket, familieforhold eller forhold i hjemlandet. Et par av dem sa:

Vi prøver å invitere dem inn i et reflekterende rom.

I orienteringssamtalene er det mer empati, det er psykologbistand til tider.

Inntrykket vårt er at retursaksbehandlerne yter service til asylsøkerne, og prøver å finne ut av spørsmål som de har. Vi oppfatter at de gir råd og veiledning på et mellommenneskelig plan, også utover det som har med asylsaken å gjøre. Et eksempel er at retursaksbehandler var opptatt av hvilken hjelp en syk beboer som kom til samtale, fikk på mottaket. En annen av retursaksbehandlerne fortalte om et tilfelle der asylsøker ikke hadde fått vedtaket sitt. Retursaksbehandleren ringte advokaten, og det viste seg at advokaten ikke hadde underrettet om vedtaket. De fikk ordnet det slik at vedtaket ble sendt med bud til mottaket, slik at vedkommende fikk det til orienteringssamtalen.

Slik vi vurderer det, bar samtalene preg av respekt og at hver enkelt ble tatt på alvor. Samtalene avsluttes som regel med at retursaksbehandler oppsummerer samtalen og forsikrer seg om at søker ikke har flere spørsmål. En av retursaksbehandlerne sa:

Vi skilles som venner. Vi er enige om at vi er uenige.

Vi spurte retursaksbehandlerne hva som kjennetegner en vellykket orienteringssamtale. Et par av dem svarte:

En vellykket samtale... Det er at de har fått noe å tenke på, noe har falt litt på plass, bedre grunnlag for å ta valgene sine, at de har forstått litt mer.

Jeg synes også det er fint når du ser en tilfredshet hos dem for at de har blitt sett. De får inntrykk av at UDI er mennesker og at vi møter dem med respekt.

Ikke alltid returfokus i orienteringssamtalene

Av samtalene vi observerte, var vektleggingen av retur tydeligst i to samtaler med unge afghanere som nylig hadde fått avslag fra UDI og ventet på svar fra klagebehandling i UNE. Retursaksbehandler orienterte om at det er lav sannsynlighet for at UNE omgjør saker med slik profil, og om hva som ville være konsekvensene av et negativt vedtak. Beboerne fikk også informasjon om muligheten for å reise med IOM, og hvilke frister som gjelder for pengestøtte. Slik vi oppfatter det, reagerte de to med å ble mer lukket og fremsto som lite

interesserte i informasjonen. Inntrykket er likevel at de oppfattet og forstod informasjonen.

I noen av de andre orienteringssamtalene hvor vi var til stede, var ikke retur et like relevant tema. Ut fra intervjuer med retursaksbehandlerne forstår vi at de erfarer at samtalene ofte er med beboere som har kompliserte saker. Noen ganger, særlig hvis personen som kommer til samtale har vært lenge i Norge, kan det være momenter i saken som gjør at den bør vurderes på nytt. Dette kan for eksempel være barn eller ektefelle som de har fått etter å ha kommet hit som har en annen status enn dem, og som kan gi grunnlag for familiegjenforening. Det kan også være helseproblematikk som har oppstått slik at de kan vurderes for opphold på humanitært grunnlag. I noen tilfeller får ikke beboeren fremlagt sykdomshistorikken eller skaffet nødvendige legeerklæringer, fordi de bare har tilgang på akutt helsehjelp. Et annet eksempel på kompliserte saker er statsløse palestinere som har mistet oppholdstillatelsen de hadde i et tredjeland, men ønsker å returnere. De får ikke opphold i Norge, men har heller ikke noe land de hvor de har lovlig opphold og kan returnere til.

Beboer har ofte ikke selv informasjon om hvilken betydning slike momenter kan ha for saken, og hva som må til for å ta tak i det. De mottaksansatte har ikke innsyn i den enkeltes sak, og har ikke nødvendigvis detaljert kjennskap til regelverket. Når ansatte ved mottaket foreslår kandidater til samtale er det gjerne fordi det fremstår som at sider av saken er uklar for beboeren. Beboere som har vært lenge i Norge får også mindre oppmerksomhet på mottaket, i den forstand at de er ferdige med obligatoriske retursamtaler og liknende på mottaket. Retursaksbehandlerne har avdekket en del slike ”krøllede saker” som de kaller det, gjennom orienteringssamtalene. Retursaksbehandlerne har prøvd å finne ut av hvilke alternativer beboerne har i slike situasjoner. En av retursaksbehandlerne sa:

Jeg prøver å bidra til å synliggjøre handlingsalternativer. Jeg lurer av og til på om jeg er illojal. Men jeg tenker at vi snakker om rettssikkerhet. Hvis de ikke har fått informasjon eller ikke vet hvordan de går frem – det er også en del av jobben at de får vite om mulighetene sine.

Vi kan gi veiledning. Det er den nye informasjonen vi kan gi. Det kan være om retur eller annet.

Et annet eksempel på en orienteringssamtale der retur ikke er et aktuelt tema, er gjengitt i boksen under.

En mann som tidligere er registrert i Italia, og derfor ble betraktet som Dubliner i Norge, har ikke fått realitetsbehandlet saken sin. Samtidig har fristen for å uttransportere ham utløpt. Han har nå mulighet til å søke asyl på nytt i Norge, og å få søknaden sin realitetsbehandlet her.

I orienteringssamtalen sier mannen at han har fått et brev fra politiet, men at han ikke har forstått innholdet. Retursaksbehandleren forklarer ham hvordan han skal gå frem, og spør om tillatelse til å forklare saken for returansvarlig på mottaket slik at han kan hjelpe til. Retursaksbehandleren understreker at det ikke er sikkert at han vil få asyl i Norge, men at det er en mulighet til å få søknaden vurdert.

Mannen virker svært takknemlig for å ha fått klarhet i situasjonen sin når samtalen avsluttes.

I et par av samtalene var det lenge siden vedkommende hadde fått endelig avslag fra UNE, men familie i Norge (barn eller annen nær familie) gjorde at personene kunne ha grunnlag for å få familiegjenforening. Retursaksbehandler skisserte hovedtrekkene i regelverket for familiegjenforening, og hvilke muligheter vedkommende hadde i den situasjonen han var i.

Orienteringssamtalene er krevende både for beboer og retursaksbehandler

Både gjennom intervjuer med retursaksbehandlerne og observasjon av orienteringssamtaler, er vårt klare inntrykk at samtalene er svært krevende. For retursaksbehandleren krever samtalene god forberedelse for at de skal kunne formidle et komplisert vedtak presist, men med enkelt språk. Vel så mye kreves i tillegg at retursaksbehandleren tilpasser tilnærming og temaer til den enkelte beboer, ut fra situasjonen til den enkelte og hvordan de reagerer på budskapet i samtalen. Retursaksbehandlerne forteller at de har opplevd hele spekteret av reaksjoner fra beboerne som har fått samtaler:

Hvilke reaksjoner? Alt mulig. Lei seg, sint, apatisk, noen besvimer, noen blir glade. Det er hele spennet.

En av grunnene til at samtalene er spesielt vanskelige, er at det i stor grad er beboere som oppfatter det som svært vanskelig å returnere som kalles inn til samtale. Noen av beboerne har vært svært lei seg og fortvilet over situasjonen. I et par av samtalene vi observerte var beboerne tydelig redde for å returnere til hjemlandet, og mente at de var i stor fare hvis de gjorde det. Vi fikk ulike eksempler på krevende samtaler gjennom observasjonene. Et par av dem har vi forsøkt å gjengi under.

En ung kvinne møter til orienteringssamtale med en mappe med saksdokumenter og annen dokumentasjon. Hun er tydelig preget idet hun kommer inn til samtale. Hun har svært god innsikt i sin egen sak, i avslagene fra UDI og UNE, og i begrunnelsene fra UNE etter at hun to ganger har begjært omgjøring av saken sin. Hun argumenterer grundig og velformulert for hvorfor hun mener at vurderingen er feil, hun viser også til ulike dokumenter som underbygger påstandene hennes. Retursaksbehandleren lar kvinnen bruke tid på å snakke om saken sin. Kvinnen er tydelig redd for hva som kan møte henne i hjemlandet. Hun gråter flere ganger underveis i samtalen, og tar pauser for å hente seg inn. Hun forteller at hun har små barn i hjemlandet, og at hun aldri ville reist fra dem dersom det var trygt for henne å oppholde seg der.

Retursaksbehandleren gir tydelig uttrykk for at hun forstår den vanskelige situasjonen. Kvinnen vil forsøke å ta saken sin til retten, og oppfatter en retur til hjemlandet som uaktuelt. Retursaksbehandleren forteller at det likevel er viktig at kvinnen forstår konsekvensene av å oppholde seg ulovlig i Norge, og forteller litt om hva det innebærer å ta saken til retten. Kvinnen gir inntrykk av at hun forstår dette.

Når samtalen er over, pakker den unge kvinnen sammen dokumentene sine, tydelig fortvilet. Det er avtalt at returansvarlig på mottaket skal følge opp med samtale etterpå.

En mann fra Afghanistan har vært i Norge i flere år. Han har fått en partner med oppholdstillatelse i Norge, som han også har fått to barn med. Samtalen foregår på norsk. Han begynner tidlig i samtalen å argumentere for asylsaken sin, som han fikk avslag på for flere år siden fra UNE. Han er svært engasjert, gestikulerer og viser bilder på telefonen. Retursaksbehandleren understreker at han ikke kan gjøre noe med saken, og at saken uansett er ferdig behandlet hos UNE. Han bruker et kart over saksgangen i asylsaker for å illustrere at to instanser har vurdert saken, og kommet frem til et negativt svar. Afghaneren ser ut til å forstå dette. Retursaksbehandler forklarer også hovedtrekkene i regelverket for familiegjenforening, og gir konkrete tips til hvor mannen kan henvise seg for å få vite mer.

Når retursaksbehandleren spør hvilke tanker mannen har knyttet til retur, blir han svært lei seg og gråter. Han sier at det for det første er umulig for ham å reise fra barna, og at han dessuten ikke har vært i Kabul eller Afghanistan siden han var liten, fordi familien har vært flyktninger i et annet land. Retursaksbehandleren forsøker å forklare hvilke fordeler det er å returnere assistert i hans situasjon, blant annet at mannen vil unngå innreiseforbud til Norge.

Inntrykket fra samtalen er at mannen har fått en del informasjon å tenke på, og at han har fått bedre kjennskap til regelverket han må forholde seg til – både med tanke på retur og mulig søknad om familiegjenforening.

Fra observasjonene synes vi retursaksbehandlerne tilpasser seg beboeren på en god måte og viser evne til å sette seg inn i situasjonen til den enkelte.

9.8 Returrådgivernes erfaringer

Returrådgivernes erfaring er at asylsøkerne i varierende grad kjenner til innholdet i vedtaket sitt. De fleste har imidlertid kunnskap om IOM og assistert retur.

Retursaksbehandlerne har erfaringer med at mange beboere pris på å bli hørt, og å få møte en representant for UDI for første gang siden asylintervjuet. Stort sett kjenner beboerne til avslaget sitt, men få har informasjon om hva som har vært vurdert og begrunnelsen for avslag. Noen har mange spørsmål og ønsker grundig informasjon om saken sin.

Retursaksbehandlerne har erfaringer med at de som har sittet lenge med avslag opplever at de er "glemt." Mottaket klarer ikke å engasjere dem, så det har en verdi at noen kommer og bruker tid på dem. En sier:

Mottakene, de sier at de som har sittet lenge med avslag, de er glemt. Mottaket klarer ikke å engasjere dem, så det at det kommer noen og bruker tid på dem... Mange er fornøyde med det, det er noe med at UDI kommer, de synes det er ålreit selv om det er vanskelig. De blir sett og hørt. De kan si: Det er første gang jeg ser noen fra UDI etter asylintervjuet. Det er første gang at noen fra UDI smiler til meg.

Retursaksbehandlerne har også inntrykk av at mottakene setter pris på orienteringssamtalene:

Jeg spurte mottakene om de syntes det var nyttig (med orienteringssamtaler), det var enstemmig at de opplever det som nyttig og viktig for dem, de synes det har positiv effekt. Det er tøft for dem (de mottaksansatte), de kan ikke gå inn i saken. Mottakene håper vi skal fortsette. Det går på at vi kan gå inn i saken. Vi har vedtaket, vi vet at de er fra Etiopia. Mottaket må forholde seg til at de sier de er fra Eritrea. Mottakene synes det er bra at UDI bidrar.

På hvilken måte kan orienteringssamtalene ha betydning?

Retursaksbehandlerne har tro på at orienteringssamtalene kan ha betydning, som del av prosessen frem mot retur. Noen sitater fra intervjuene illustrerer dette:

Det å bestemme seg er en lang prosess. Vår samtale er bare en del av det

Kanskje vi setter i gang noe. Hvis vi får en sekvens av tiltak kan det kanskje virke. Men det kan også være noe helt annet som får dem til å reise.

Samtidig erfarer retursaksbehandler at det er en del saker der retur av ulike grunner oppfattes som uaktuelt. For mange oppfattes tilværelsen som ulovlig i Norge som mye bedre enn alternativet. Andre har håp knyttet til omgjøring av saken:

Vi tenker så norsk. Si at det er kvinner fra Øst-Afrika. De tenker at jeg kan være på gata og være trygg i Norge. Jeg lever i dag. Har vunnet det store loddet ved å komme til Norge. Her har de et kvinnefelleskap og litt penger, de kan bestemme over seg selv og sitt liv. De første årene er det så mye bedre enn det de har hjemme. Selv om det er kummerlig, så er leveforholdene så fundamentalt annerledes der de kommer fra enn det de har lært seg i Norge.

Vi prøvde barnefamilier, men de er soleklare på at de holder ut 4,5 år. Det er noe som har festet seg. Jeg synes jeg har nådd bedre frem hos enslige.

Slik vi oppfatter det, mener retursaksbehandlerne at det er viktig og riktig å gjennomføre orienteringssamtaler. Det er viktig å sørge for at den enkelte forstår sin egen asylsak og at norske myndigheter har vurdert hver enkelt sak grundig. En av dem sa:

Det vi tilfører er at vi bidrar til at de skjønner at det ikke er Lotto. Vi forebygger kanskje litt aggressivitet. De skjønner mer om bakgrunnen, selv om de ikke er enige.

I tillegg oppfatter vi at retursaksbehandlerne synes det er viktig at noen tar tak i saker som har fått nye momenter i løpet av oppholdstiden i Norge og som kan kvalifisere til ny vurdering hos UNE, at noen forklarer beboerne hvilke rettigheter, plikter og muligheter de har i den aktuelle situasjonen.

Erfaringer med orienteringssamtaler på ulike tidspunkter i asylsøkerens prosess

En del av retursaksbehandlerne har gjennomført samtaler også tidlig i asylprosessen, det vil si kort tid etter UDIs vedtak eller like før UNEs vedtak (for noen kan saksbehandlingstiden i UNE være på rundt ti måneder). Noen mener at det har god effekt å snakke med asylsøkeren kort tid før vedtaket fra UNE. Da kan retursaksbehandleren forklare grundig hva som har vært vurdert av UDI, og forberede asylsøkeren på at dersom UNE tiltrer denne vurderingen, så vil konsekvensen være at han eller hun må forlate Norge. Utreisefristen er relativt kort, med tanke på at asylsøkeren skal bestemme seg for om han eller hun skal søke IOM. Ved å minne asylsøkeren om konsekvensene av et eventuelt negativt svar fra UNE, kan tankeprosessen rundt retur komme i gang noe tidligere – tidlig nok til at asylsøkeren rekker å søke IOM innen utreisefristen. Et par hadde opplevd at asylsøkeren sa han ville reise dersom han fikk negativt svar fra UNE. Et annet argument for å ha samtaler på dette tidspunktet er å synliggjøre UDIs vedtak og at dette ofte blir stående:

Det er fordi man har sett at når de får endelig avslag, det er gjerne da kampen begynner. Første avslag har dårlig status. Første avslag må

synliggjøres, vi må formidle at "dette er vedtaket ditt, og få vedtak omgjøres i UNE".

En av de andre retursaksbehandlerne oppfatter imidlertid ikke at samtaler før UNE-vedtaket har denne effekten:

Jeg har hatt samtaler på det tidspunktet (før UNE-vedtaket). Jeg synes det har vært mer sånn at "jeg hører hva du sier, men jeg venter på vedtaket."

9.9 Mottakenes inntrykk av orienteringssamtalene og samarbeidet rundt disse

Vi har intervjuet mottaksansatte ved mottakene hvor vi har observert orienteringssamtaler. I tillegg har vi gjennomført telefonintervjuer med returrådgivere på fire ulike mottak hvor det har vært gjennomført orienteringssamtaler.

Alle vi intervjuet har vært svært positive til at regionansatte kommer til mottaket for å ha samtaler med beboere. Alle mottakene vi kontaktet hadde hatt to eller flere runder med orienteringssamtaler, og returrådgiverne formidlet at de håper samtalene fortsetter. De formidlet at det ofte blir lettere å følge opp returarbeidet i etterkant, at det er lettere å snakke med beboerne når de har bedre forståelse for vedtaket sitt. I mange tilfeller (hvis beboer samtykker) får også returansvarlig mer informasjon om vedtaket, og eventuelle temaer som kan følges opp i videre samtaler. De returansvarlige mente også at det er bra at beboerne gjennom orienteringssamtaler kan få tatt tak i nye problemstillinger, og eventuelt få vurdert saken sin på nytt.

9.10 Vår vurdering

Vi oppfatter at retursaksbehandlerne har vært godt forberedte til orienteringssamtalene. Vi har ikke hatt innsikt i sakene, men slik vi vurderer det har retursaksbehandlerne formulert seg presist, men med enkle ord. Vi tror informasjonen har vært forståelig for beboerne som har vært til samtale.

Retursaksbehandlerne oppleves som trygge i rollen sin. De ønsker å gi god informasjon og opplysninger som kan bidra til å ta informerte valg. De er også trygge på å gå litt ut av rollen, gi støtte til beboeren og gi råd utover ren informasjon om avslaget.

De fleste av retursaksbehandlerne har gjennomført ganske mange orienteringssamtaler. De får jevnlig trening og erfaring med ulike typer situasjoner, og de har mange ulike "verktøy" og måter å møte beboeren på. Et sitat illustrerer dette:

Bør være en viss mengde for å håndtere samtalene på en god måte. Og det som skjer på Skype eller telefon fra Oslo (...) Saksbehandlerne i

Oslo, de kommer ikke til Vestnes eller Jølster. De mister mye av informasjonen. Det som gjør at samtalen blir som den blir, du kan fange opp kroppsspråk. Vi snakker om mer enn selve vedtaket. De som snakker med en enkeltperson nå og da kan ikke fange opp dette.

Retursaksbehandlerne har også god kjennskap til mottakenes rolle og arbeid, og de kan også henvise til andre steder hvor beboere kan få hjelp og råd.

Orienteringssamtalene retter seg ofte mot beboere som har komplekse saker, og det er ikke alltid relevant å ha returfokus i samtalen. Samtidig kan det at andre problemstillinger ryddes av veien i orienteringssamtaler, gjøre at beboere blir mer mottakelige for returinformasjon i neste omgang.

Sammenligning av orienteringssamtaler og vedtakssamtaler

Saksbehandlerne i UDI og UNE som har hatt vedtakssamtaler har mer kompetanse på vurderinger av asylsøknader enn retursaksbehandlerne. Vi antar derfor at de sannsynligvis kan forklare begrunnelsen for vedtakene bedre enn retursaksbehandlerne. Retursaksbehandlerne har mer kompetanse på samtalemotodikk og mer erfaring fra arbeid med mennesker i en vanskelig livssituasjon enn saksbehandlerne sentralt. Det tror vi gjør at de mestrer dialogen med asylsøkerne bedre.

Når det gjelder hvordan asylsøkerne oppfatter realitetsorienteringen og returinformasjonen de får, tror vi ikke det har særlig betydning om den gis av saksbehandlere sentralt i UDI/UNE eller i regionene. En fordel med at det er regionansatte som har samtaler er imidlertid at det er enklere for mottakene å samarbeide med dem og tilpasse sine retursamtaler til retursaksbehandlerens samtaler og øvrige informasjon. Retursaksbehandlerne har også bedre kjennskap til livssituasjonen til asylsøkere som bor på mottak enn det saksbehandlerne har.

Vårt inntrykk er at mange av asylsøkerne som har fått orienteringssamtaler har fått det lenge etter at de har fått vedtak fra UDI/UNE og er i en livssituasjon som er annerledes enn de asylsøkerne som har fått vedtakssamtaler i ROP. Det preger orienteringssamtalene og er den mest vesentlige forskjellen mellom vedtakssamtaler og orienteringssamtaler.

Sammenligning av kostnader ved orienteringssamtaler og vedtakssamtaler

Retursaksbehandlerne har mål om å gjennomføre fem orienteringssamtaler i uka. I tillegg har de andre oppgaver, som blant annet informasjonsarbeid. Vi har ikke nok informasjon til å gjøre noen detaljert sammenlikning av kostnader ved orienteringssamtaler og vedtakssamtaler, utover beregningene nedenfor:

Lønnskostnadene per time til en retursaksbehandler ansatt i regionen og en saksbehandler i UDI sentralt vil være de samme. Men retursaksbehandlerne bruker mer tid på reise. Det fører til reisekostnader i tillegg til at noe av arbeidstiden går bort til reising. Tolkeutgiftene til orienteringssamtaler er lavere enn ved vedtakssamtaler fordi tolkingen skjer over telefon, og fordi det kan være mulig å organisere samtalen slik at en tolk kan tolke to påfølgende samtaler. Tolk som tolker vedtakssamtaler får betalt for to timer selv om samtalen bare varer en time. Når retursaksbehandlere har orienteringssamtaler

krever det at de reiser til mottakene. Dersom vi anslår at en reise koster 1500 kroner og de har fem samtaler på en dag, blir reiseutgiftene per samtale 300 kroner. Dersom de er på mottaket i to dager med fem samtaler per dag, blir reiseutgiftene per samtale 150 kroner.

Et moment i en sammenligning av kostnader ved samtaler som foregår på mottakene og samtaler som foregår sentralt er for øvrig at erfaringene viser at mens en del ikke møter til samtalene som foregår sentralt, møter de aller fleste opp til orienteringssamtaler på mottakene. Det gjør at man unngår kostnader knyttet til å organisere samtaler som blir avlyst uten forvarsel.

10 Betydningen av orienteringssamtaler for assistert retur

I dette kapitlet gjør vi rede for en analyse der vi har undersøkt betydningen av orienteringssamtaler for sannsynligheten for assistert retur.

Som beskrevet i metodekapitlet, har vi benyttet registerdata fra UDI. I det opprinnelige datamaterialet vi fikk fra UDI var det til sammen 22 276 personer som hadde fått avslag på asylsøknaden i perioden 2010-2015 (t.o.m. oktober 2015). I analysen har vi kun benyttet informasjon om de som på vedtakstidspunktet var 18 år eller eldre og hadde fått søknaden behandlet med prosedyrekoden "normal sak". Da står vi igjen med 10 297 observasjoner. Datamaterialet inneholder informasjon om

- orienteringssamtale og tidspunkt for denne
- personkjennetegn som statsborgerskap, kjønn, alder og familiesituasjon,
- kjennetegn ved asylprosessen, som dato for registrering PU, asylintervju, UDI-vedtak, UNE 1. vedtak, søknad til IOM og utreisefrist. Andre kjennetegn inkluderer dokumentasjonsgrad av ID

Alle disse variablene kan ha betydning for sannsynligheten for assistert retur. Noen av dem kan også ha betydning for sannsynligheten for å ha hatt orienteringssamtale. Når vi skal forsøke å isolere betydningen av orienteringssamtale på sannsynligheten på assistert retur må vi derfor kontrollere for slike forhold.

10.1.1 Beskrivelse av populasjonen

Datagrunnlaget for analysen består altså av 10 297 personer. Blant dem var 23 prosent kvinner og 77 prosent menn, og over halvparten av dem var mellom 18 og 30 år.

Til sammen er det 1 322 personer i utvalget som har returnert assistert med IOM¹⁰ i løpet av den tiden vi har data for, det vil si omtrent 13 prosent.¹¹ 31 av de 1 322 har reist på egen hånd uten økonomisk støtte fra IOM.

¹⁰ Eventuelt med Dansk Flyktningehjelp hvis det er somaliere.

¹¹ Dette tallet kan være høyere. Datamaterialet inneholder vedtak om avslag t.o.m. oktober 2015, en del personer med relativt "ferske" avslag vil trolig returnere på et senere tidspunkt.

Tabell 10.1 Fordeling på aldersgrupper og kjønn i utvalget av asylsøkere

Aldersgruppe	Kvinner	Menn	Alle
18-24 år	541	2337	2878
25-29 år	676	2332	3008
30-29 år	645	2260	2905
40-49 år	274	757	1031
50-59 år	123	196	319
60+ år	80	76	156
Total	2 339	7 958	10 297

Tabell 10.2 viser hvordan andelen som har returnert assistert varierer med alder og kjønn. Vi ser at denne andelen øker med alder, og er noe høyere blant kvinner enn menn i alle aldersgrupper.

Tabell 10.2 Andel som har reist assistert, etter alder og kjønn, i prosent

Aldersgruppe	Kvinner	Menn	Alle
18-24 år	12,4	9,4	9,9
25-29 år	12,9	11,1	11,5
30-39 år	15,8	14,1	14,5
40-49 år	17,5	16,4	16,7
50-59 år	25,2	18,4	21
60+ år	22,5	17,1	19,8
Alle	15,1	12,2	12,8

Det var 989 personer som fikk orienteringssamtaler i perioden 2013-2015¹². Tabell 10.3 viser andelen av de som fikk avslag på asylsøknaden som har fått orienteringssamtale etter statsborgerskap¹³. Tre fjerdedeler av personene som fikk orienteringssamtale kommer fra de åtte landene med flest avslag.

12 De første orienteringssamtalene i datamateriale er fra 2013. I 2013 ble imidlertid ikke samtalene systematisk registrert. I datamaterialet har vi derfor bare informasjon om tre orienteringssamtaler i 2013. I 2014 var det 723 og i 2015 263 (t.o.m. oktober).

13 Landene er sortert etter antall avslag, det vil si antall personer i datamateriale. Tabellen viser kun land med 100 eller flere avslag (observasjoner).

Vi ser at Etiopia og Eritrea er de landene hvor den største andelen har fått orienteringssamtale. Slik vi forstår det har ikke disse nasjonalitetene vært egne målgrupper for orienteringssamtaler, men de utgjør en relativt stor andel av personer som har hatt ulovlig opphold i minst to år (lengeværende). Fra intervjuene vet vi at flere mottak har ønsket at det gjennomføres samtaler med beboere fra disse landene, og at flere av retursaksbehandlerne har hatt gruppesamtaler og påfølgende individuelle samtaler med personer fra disse landene. For både Eritrea og Etiopia gjelder at det er svært vanskelig å uttransportere med tvang. Fra andre undersøkelser vet vi at det er en sammenheng mellom antall returer med tvang og antall som returnerer assistert. Det samme gjelder for Somalia, der har det også vært en relativt høy andel som har fått orienteringssamtale, men det er svært få som har reist med assistanse.

Bangladesh og Irak har vært egne målgrupper for orienteringssamtaler, men det er bare gjennomført orienteringssamtaler i henholdsvis 4,7 og 7 prosent av alle avslagssakene. Det er en relativt høy andel som har returnert med assistanse fra disse landene.

Tabellen viser at tilbøyeligheten til å returnere med assistanse er svært ulik fra land til land.

Tabellen viser ingen systematisk sammenheng mellom andelene av hver nasjonalitet som har fått orienteringssamtale og andelene som har returnert med assistanse. Av de 989 som fikk orienteringssamtale, har 7 prosent returnert assistert.¹⁴ Andelen returnerte (assistert) av de som *ikke* fikk orienteringssamtale er 13,5 prosent. Vi kan imidlertid ikke trekke noen direkte slutning av dette. Målgruppen for orienteringssamtaler har i hovedsak vært personer som antas å være vanskelig å returnere. I det følgende gjør vi rede for analysen hvor vi har forsøkt å kontrollere for dette.

¹⁴ 69 personer totalt

Tabell 10.3 Andel som har fått orienteringssamtale (OS) og andel assisterte returer, etter statsborgerskap. Prosent

Statsborgerskap	Antall avslag	Andel fått OS	Andel assistert retur
Afghanistan	1456	9,9 %	13,9 %
Somalia	1263	15,2 %	0,6 %
Iran	657	10,2 %	16,4 %
Eritrea	596	17,6 %	5,9 %
Irak	587	7 %	17,4 %
Etiopia	507	24,7 %	7,3 %
Russland	469	5,3 %	38,4 %
Nigeria	446	12,1 %	10,5 %
Pakistan	251	2,4 %	15,1 %
Usbekistan	223	2,7 %	47,1 %
Sudan	191	7,3 %	14,1 %
Sri Lanka	178	0,6 %	3,9 %
Bangladesh	171	4,7 %	29,2 %
Marokko	170	6,5 %	7,6 %
Algerie	164	3,7 %	2,4 %
Dem. Rep. Kongo (DRC)	128	7 %	10,2 %
Gambia	128	3,1 %	6,3 %
Guinea	125	6,4 %	4 %
Tyrkia	109	2,8 %	11,9 %

10.1.2 Regresjonsanalysen

Den avhengige variabelen i analysen er assistert retur. Dette inkluderer personer som har reist assistert med økonomisk returstøtte fra IOM eller Dansk Flyktningehjelp og andre som har reist assistert men uten returstøtte. Kontrollvariablene er delt inn i to hovedkategorier: personegenskaper og andre egenskaper som enten er knyttet til saken eller opphavslandet til den enkelte.

Analysen er todelt. I den første delen har vi inkludert hele utvalget og forsøkt ulike kombinasjoner og spesifikasjoner av forklaringsvariabler (modeller). Deretter brukte vi "Akaike's information criteria" (AIC) for å sammenligne modellene. Dette er en vanlig fremgangsmåte når man skal identifisere hvilken modell som er best egnet for det datasettet man skal analysere. Jo lavere AIC-

nivå, jo bedre er modellen ifølge dette kriteriet. Modellen vi valgte å bruke inkluderer følgende variabler:

Avhengig variabel:

- Assistert retur

Forklaringsvariabler:

- Orienteringssamtale (i henholdsvis 2014 og 2015). Vi opererer med to variabler for orienteringssamtaler. Årsaken er at det har skjedd flere endringer i praksis for orienteringssamtaler, særlig når det gjelder prioriterte grupper. Inndelingen kan potensielt fange opp forskjeller i sannsynligheten for assistert retur som skyldes praksisendringene.
- Personkjennetegn:
 - Alder
 - Kjønn
 - Familiesituasjon (størrelse og barn/ikke-barn i familien). Hypotesen er at familiesituasjonen kan påvirke returmuligheten på flere måter. Familiestørrelse kan forsterke de økonomiske insentivene til å returnere med assistanse og økonomisk støtte. Dessuten kan familier, særlig de med barn, være mer risikoaverse og dermed ha en relativt høyere tilbøyelighet til å returnere med assistanse framfor å bli tvangsreturnert. Familier kan også ha sterkere insentiver for å bli i Norge, fordi barna er knyttet til Norge og foreldrene har sterke ønsker om at de skal få vokse opp her i landet.
- Dokumentasjonsgrad ID (dokumentert/sannsynliggjort eller ikke). En hypotese kan være at de som har uavklart identifikasjon, er vanskeligere å returnere enn andre.
- Varighet av opphold i Norge (lengeværende eller ikke. Lengeværende er personer som ved utreisefrist hadde oppholdt seg i Norge i minst 3 år). Hypotesen er at de som har vært lenge i Norge har fått en sterkere tilknytning til landet, og derfor er mindre tilbøyelige til å returnere.
- Konflikt i hjemlandet (konfliktområde eller ikke).¹⁵
- Andel av de som har fått avslag som er tvangsreturnert (per destinasjon). En høy andel tvangsreturnerte kan innebære en reell "trussel", slik at det oppfattes som relativt mer attraktivt å returnere assistert.

Selv om vi i den første analysen har forsøkt å kontrollere for flest mulig kjennetegn som kan påvirke sannsynligheten for assistert retur, kan det være flere uobserverbare kjennetegn ved personene som både påvirker sannsynlighet for å ha orienteringssamtale og sannsynligheten for assistert retur. I den andre analysen har vi derfor gjort separate regresjoner for hvert land.

¹⁵ Her har vi brukt FN-sambandets (globalis.no) liste over konfliktområder

På denne måten tar vi hensyn til at UDI har prioritert enkelte nasjonaliteter når det gjelder orienteringssamtalene, samt uobserverbare kjennetegn som korrelerer med statsborgerskap.

Vi ser på til sammen åtte underutvalg. Hvert av de åtte landene med flest avslag i datamaterialet utgjør ett underutvalg, det vil si Afghanistan, Somalia, Iran, Eritrea, Irak, Etiopia, Russland og Nigeria¹⁶.

10.2 Resultater

Resultatene av den første analysen er presentert i tabell 10.4.

Tabell 10.4 Regresjonsberegning med assistert retur som avhengig variabel og individuelle og kollektive kjennetegn som kontrollvariabler

	Koeffisient	Signifikans-nivå	Standard feil
Konstantledd	0,083	**	0,038
Orienteringssamtale i 2014	-0,031	*	0,018
Orienteringssamtale i 2015	-0,092	***	0,028
<i>Personegenskaper</i>			
Alder	0,002	***	6,9e-04
Kvinne	0,001		0,013
Familie	0,042		0,029
2 eller flere barn i familien	0,048	*	0,027
<i>Andre egenskaper</i>			
Kjent ID	-0,022	*	0,012
Lengeværende (minst 3 år i Norge)	-0,019		0,017
Konfliktområde	-0,085	***	0,029
Andel tvangsreturnert	0,170		0,105
Antall personer			10 277

Noter: 1) Regresjonsberegningen er basert på lineær regresjon i STATA. 2) Standardfeilene er clusterrobuste på statsborgerskap 3) *** Signifikant på 1 prosentnivå, ** signifikant på 5 prosentnivå, * signifikant på 10 prosentnivå. 4) Referanseperson: Enslig mann mellom 18-24 år, ikke fått orienteringssamtale, uavklart identifikasjon, og opphold i Norge på mindre enn 3 år.

¹⁶ Tilsammen utgjør disse landene over halvparten av alle observasjoner

Referansepersonen i regresjonen er en enslig mann mellom 18 og 24 år som ikke har fått orienteringssamtale, har udokumentert/usannsynliggjort ID, og har oppholdt seg i Norge i mindre enn 3 år.

Resultatene viser at det er en negativ sammenheng mellom det å ha fått orienteringssamtale og sannsynligheten for retur. Denne sammenhengen er signifikant (statistisk sikker) for begge årene. Hvordan skal vi tolke dette resultatet? Vi mener at det ikke er rimelig å anta at sammenhengen er kausal - det vil si at det å ha orienteringssamtale *reduserer* sannsynligheten for å returnere assistert. Som beskrevet i kapittel 9, har orienteringssamtalene i praksis i stor grad rettet seg mot personer som ikke oppfatter assistert retur som et alternativ. Det er ulike årsaker til dette, for eksempel at personen mener situasjonen i hjemlandet gjør retur uaktuelt, at personen føler seg veldig knyttet til Norge, eller av helsemessige grunner ikke kan gjennomføre reisen. Vårt inntrykk er at i en del av samtalene har det vært lite returfokus.

Resultatene kan derfor tyde på at vi ikke har klart å kontrollere for viktige "uobserverbare" faktorer som påvirker retursannsynligheten. Når det gjelder størrelsesforskjellen mellom koeffisientene for orienteringssamtale i 2014 og 2015 kan dette skyldes at praksisendringene hadde ulike målgrupper, og derfor hatt ulik påvirkning på sannsynligheten for assistert retur.

Resten av resultatene kan oppsummeres slik:

- Sannsynligheten for assistert retur er ikke signifikant forskjellig for menn og kvinner.
- Familiestørrelse har ingen signifikant betydning for sannsynligheten for retur.
- Barn i familien har en liten positiv og signifikant betydning for sannsynligheten for retur. Dette støtter hypotesen om økonomiske insentiver og risikoaversitet.
- Alder har en signifikant positiv, men svært liten, betydning for sannsynligheten for retur.
- Resultatene indikerer at personer med dokumentert eller sannsynliggjort ID har en relativt lavere sannsynlighet for å reise med assistanse. Forskjellen er liten, men signifikant. Dette er motsatt av hva vi forventet. Det kan være fordi relativt mange har returnert med assistanse til Afghanistan hvor det ikke er nødvendig med dokumentert ID.
- Det er en liten negativ, men ikke signifikant, sammenheng mellom langvarig opphold i Norge og assistert retur. Resultatet støtter ikke hypotesen om at personer som har vært i Norge i tre år eller mer i utgangspunktet har mindre tilbøyelighet til å returnere enn andre som har vært her i kortere tid.
- Å være fra et konfliktområde reduserer sannsynligheten for assistert retur. Sammenhengen er svak, men signifikant.
- Resultatene viser at sammenhengen mellom andel tvangsreturnerte til det aktuelle landet og sannsynligheten for assistert retur er positiv, det vil si at høyere andel tvangsreturnerte i den aktuelle gruppa fører til høyere

sannsynlighet for assistert retur. Denne sammenhengen er imidlertid ikke signifikant.

Som tidligere nevnt har vi valgt å gjøre separate regresjoner for hvert av de landene som har flest avslag (fleste observasjoner) i datamaterialet. Formålet med dette er å ta hensyn til uobserverbare kjennetegn ved personene, som er knyttet til statsborgerskap. Resultatene av de landspesifikke regresjonene er oppsummert i tabell 1-8 i vedlegget.

Også i disse analysene finner vi en generell tendens til negativ sammenheng mellom orienteringssamtaler og sannsynligheten for assistert retur. For de fleste landene finner vi at det å ha fått orienteringssamtale har negativ betydning for sannsynligheten for assistert retur. Det er to land som skiller seg ut her.

Etiopiere som fikk orienteringssamtale i 2014 ser ut til å ha en signifikant høyere sannsynlighet for å returnere sammenlignet med etiopiere som ikke har fått orienteringssamtale. På den annen side har etiopiere som fikk orienteringssamtale i 2015 signifikant lavere sannsynlighet for retur. Det er svært få som har returnert med assistanse til Etiopia. Det kan være at de som fikk orienteringssamtale i 2014 opplevde at tvangsretur var en mer reell trussel enn de som fikk orienteringssamtale i 2015.

Det andre landet som er verdt å merke seg er Irak. Tabell 5 i vedlegg viser at orienteringssamtale ikke har noen signifikant betydning for sannsynligheten for om irakere har valgt å returnere assistert eller ikke. Resten av resultatene er oppsummert her:

- For afghanere og russere er det isolert sett ingen signifikant forskjell i sannsynlighet for retur mellom de som fikk orienteringssamtale i 2014 og de som ikke har fått det i det hele tatt (fra samme land). Sammenhengen er imidlertid signifikant og negativ når det gjelder orienteringssamtaler gjennomført i 2015.
- Tabellene 2-4 i vedlegg viser at somaliere, iranere og eritreere som har fått orienteringssamtale har signifikant lavere sannsynlighet for å returnere med assistanse sammenlignet med personer med samme statsborgerskap som ikke har fått orienteringssamtale. Forskjellen er minst blant somaliere, etterfulgt av eritreere. Orienteringssamtaler ser ut til å ha størst betydning for sannsynligheten for retur for iranere som fikk orienteringssamtale i 2015.
- Orienteringssamtaler har ingen signifikant betydning for sannsynligheten for retur for nigerianere som fikk det i 2015 sammenlignet med nigerianere som ikke har fått orienteringssamtale. De som fikk det i 2014 har derimot en noe lavere (signifikant) sannsynlighet for retur.

Det er stor variasjon i forklaringsevnen til de gjestående variablene. Tabell 10.5 oppsummerer fortegn og signifikansnivå for alle variablene.

Tabell 10.5 Oppsummering av resultater i de landsspesifikke regresjonene. Fortegn og signifikansnivå.

	Afghanistan	Somalia	Iran	Eritrea	Irak	Etiopia	Russland	Nigeria
	N= 1456	N= 1263	N= 657	N= 596	N= 587	N= 507	N= 469	N= 446
Orienteringssamtaler i 2014	Negativ/Ikke signifikant	Negativ/ ***	Negativ/ **	Negativ/ *	Negativ/Ikke signifikant	Positiv/ *	Negativ/Ikke signifikant	Negativ/ **
Orienteringssamtaler i 2015	Negativ/ ***	Negativ/ ***	Negativ/ ***	Negativ/ ***	Negativ/Ikke signifikant	Negativ/ ***	Negativ/ ***	Positiv/Ikke signifikant
Alder	Positiv/Ikke signifikant	Negativ/Ikke signifikant	Negativ/Ikke signifikant	Positiv/Ikke signifikant	Negativ/Ikke signifikant	Positiv/Ikke signifikant	Negativ/Ikke signifikant	Negativ/Ikke signifikant
Kvinne	Negativ/Ikke signifikant	Negativ/ ***	Negativ/Ikke signifikant	Negativ/ **	Positiv/Ikke signifikant	Negativ/Ikke signifikant	Positiv/Ikke signifikant	Negativ/ **
Familiestørrelse (2 eller flere)	Negativ/ **	Negativ/Ikke signifikant	Negativ/ *	Negativ/ ***	Positiv/Ikke signifikant	Negativ/ ***	Negativ/Ikke signifikant	Positiv/ *
Barn i familien	Negativ/ Ikke signifikant	Negativ/Ikke signifikant	Positiv/ *	Positiv/ ***	Positiv/Ikke signifikant	Positiv/ **	Positiv/Ikke signifikant	Negativ/Ikke signifikant
Kjent ID	Positiv/Ikke signifikant	Negativ/ ***	Positiv/Ikke signifikant	Negativ/Ikke signifikant	Negativ/Ikke signifikant	Negativ/ ***	Positiv/ **	Negativ/ ***
Lengeværende	Positiv/ ***	Negativ/ ***	Negativ/ ***	Positiv/Ikke signifikant	Positiv/Ikke signifikant	Positiv/Ikke signifikant	Negativ/ ***	Negativ/Ikke signifikant

10.3 Konklusjon

Med unntak av etiopiere som fikk orienteringssamtale i 2014, finner vi ingen positive betydning av orienteringssamtaler i noen av analysene. Vi finner tvert om en negativ sammenheng mellom orienteringssamtale og sannsynlighet for assistert retur i mange av analysene. Vi vil ikke tolke denne sammenhengen som kausal. Resultatene gjenspeiler funnene våre fra observasjon av orienteringssamtaler og intervjuer med retursaksbehandlere og mottak: De som har fått orienteringssamtaler har ofte kompliserte saker og oppfatter av ulike grunner ikke assistert retur som et alternativ. Tvert i mot har enkelte av orienteringssamtalene ført til at UDI har sett på saken på nytt, og vurdert om for eksempel helseproblemer som er oppstått kan gi grunnlag for opphold på humanitært grunnlag.

Litteraturliste

Bendixen, S og Øien, C (2012): *Det riktige valget?* Fafo-rapport 2012

Brekke, Jan Paul (2010): *Frivillig retur*. ISF 2010-10. Institutt for samfunnsforskning

Deloitte (2014): Evaluering av returtiltak i ordinære mottak

Forfang, Frode (2014): *Hvordan få asylsøkere til å reise?*, NRK Ytring, URL: <http://www.nrk.no/ytring/hvordan-fa-asylsokere-til-a-reise-1.11667725>

Mood, C. (2010): Logistic Regression: *Why We Cannot Do What We Think We Can Do, and What We Can Do About It* Eur Sociol Rev (2010) 26 (1): 67-82.

Winswold, A og Engebrigtsen A. I. (2010): *For barnas skyld*. NOVA Rapport 17/2010

Proba-rapport 2014-08: *Undersøkelse av vold og uønskede hendelser i asylmottak*

Returrestanseprosjektet årsrapport, UDI 2014

ROP sluttrapport, UDI 2014

Sluttrapport krevende retur, UDI 2012

Bakgrunnsinformasjon på nettsider, blant annet www.udiregelverk.no, www.udi.no, www.une.no, https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/, www.iom.no, www.noas.no

Vedlegg

Tabell 1 Regresjonsberegning med assistert retur som avhengig variabel og individuelle og kollektive kjennetegn som kontrollvariabler. Utvalg: Afghanere

	Koeffisient	Signifikansnivå	Standardfeil (robuste)
Konstantledd	0,099	***	0,028
Orienteringssamtale i 2014	-0,036		0,028
Orienteringssamtale i 2015	-0,078	***	0,017
<i>Personegenskaper</i>			
Alder	0,001		0,001
Kvinne	-0,021		0,026
Familiestørrelse (2 eller flere)	-0,077	**	0,035
Barn i familien	-0,032		0,032
<i>Andre egenskaper</i>			
Kjent ID	0,036		0,030
Lengeværende (minst 3 år i Norge)	0,071	***	0,024
Antall personer			1456

Tabell 2 Regresjonsberegning med assistert retur som avhengig variabel og individuelle og kollektive kjennetegn som kontrollvariabler. Utvalg: Somaliere

	0 Koeffisient	Signifikansnivå	Standardfeil (robuste)
Konstantledd	0,019	**	0,008

Orienteringssamtale i 2014	-0,0066	***	0,002
Orienteringssamtale i 2015	-0,0074	***	0,003
<i>Personegenskaper</i>			
Alder	-2e-04		1,57e-04
Kvinne	-0,0097	***	0,003
Familiestørrelse (2 eller flere)	-0,003		0,002
Barn i familien	-2,6e-4		0,0018
<i>Andre egenskaper</i>			
Kjent ID	-0,008	***	0,003
Lengeværende (minst 3 år i Norge)	-0,009	***	0,003
Antall personer			1263

Tabell 3 Regresjonsberegning med assistert retur som avhengig variabel og individuelle og kollektive kjennetegn som kontrollvariabler. Utvalg: Iranere

	0	Koeffisient	Signifikansnivå	Standardfeil (robuste)
Konstantledd		0,168		0,143
Orienteringssamtale i 2014		-0,089	**	0,043
Orienteringssamtale i 2015		-0,182	***	0,021
<i>Personegenskaper</i>				
Alder		-4,2e-06		9,9e-05
Kvinne		-0,0106		0,038
Familiestørrelse (2 eller flere)		-0,065	*	0,039
Barn i familien		0,099	*	0,052
<i>Andre egenskaper</i>				
Kjent ID		0,005		0,029

Lengeværende (minst 3 år i Norge)	-0,075	***	0,028
Antall personer			657

Tabell 4 Regresjonsberegning med assistert retur som avhengig variabel og individuelle og kollektive kjennetegn som kontrollvariabler. Utvalg: Eritreere

	Koeffisient	Signifikansnivå	Standardfeil (robuste)
Konstantledd	0,008		0,079
Orienteringssamtale i 2014	-0,038	*	0,022
Orienteringssamtale i 2015	-0,073	***	0,016
<i>Personegenskaper</i>			
Alder	0,002		0,004
Kvinne	-0,053	**	0,021
Familiestørrelse (2 eller flere)	-0,091	***	0,029
Barn i familien	0,106	***	0,037
<i>Andre egenskaper</i>			
Kjent ID	-2,9e-04		0,033
Lengeværende (minst 3 år i Norge)	0,004		0,028
Antall personer			596

Tabell 5 Regresjonsberegning med assistert retur som avhengig variabel og individuelle og kollektive kjennetegn som kontrollvariabler. Utvalg: Irakere

	Koeffisient	Signifikansnivå	Standardfeil (robuste)
Konstantledd	0,337	**	0,156
Orienteringssamtale i 2014	-0,103		0,068
Orienteringssamtale i 2015	-0,097		0,081
<i>Personegenskaper</i>			
Alder	-0,012		1,18e-04
Kvinne	0,061		0,054
Familiestørrelse (2 eller flere)	0,123		0,076
Barn i familien	0,009		0,091
<i>Andre egenskaper</i>			
Kjent ID	-0,003		0,035
Lengeværende (minst 3 år i Norge)	0,025		0,032
Antall personer			587

Tabell 6 Regresjonsberegning med assistert retur som avhengig variabel og individuelle og kollektive kjennetegn som kontrollvariabler. Utvalg: Etiopiere

	Koeffisient	Signifikansnivå	Standardfeil (robuste)
Konstantledd	-0,139		0,121
Orienteringssamtale i 2014	0,068	*	0,038
Orienteringssamtale i 2015	-0,056	***	0,014
<i>Personegenskaper</i>			
Alder	0,011		0,007

Kvinne	-0,027		0,023
Familiestørrelse (2 eller flere)	-0,114	***	0,022
Barn i familien	0,047	**	0,020
<i>Andre egenskaper</i>			
Kjent ID	-0,080	***	0,022
Lengeværende (minst 3 år i Norge)	0,006		0,027
Antall personer			507

Tabell 7 Regresjonsberegning med assistert retur som avhengig variabel og individuelle og kollektive kjennetegn som kontrollvariabler. Utvalg: Russere

	Koeffisient	Signifikansnivå	Standardfeil (robuste)
Konstantledd	0,476	***	0,077
Orienteringssamtale i 2014	-0,037		0,111
Orienteringssamtale i 2015	-0,307	***	0,048
<i>Personegenskaper</i>			
Alder	-0,002		0,002
Kvinne	0,067		0,046
Familiestørrelse (2 eller flere)	-0,012		0,071
Barn i familien	0,069		0,072
<i>Andre egenskaper</i>			
Kjent ID	-0,157	**	0,064

Lengeværende (minst 3 år i Norge)	-0,162	***	0,055
Antall personer			469

Tabell 8 Regresjonsberegning med assistert retur som avhengig variabel og individuelle og kollektive kjennetegn som kontrollvariabler. Utvalg: Nigerianere

	Koeffisient	Signifikansnivå	Standardfeil (robuste)
Konstantledd	0,348		0,305
Orienteringssamtale i 2014	-0,071	**	0,034
Orienteringssamtale i 2015	0,461		0,305
<i>Personegenskaper</i>			
Alder	-0,018		0,021
Kvinne	-0,068	**	0,028
Familiestørrelse (2 eller flere)	0,531	*	0,307
Barn i familien	-0,462		0,306
<i>Andre egenskaper</i>			
Kjent ID	-0,151	***	0,025
Lengeværende (minst 3 år i Norge)	-0,019		0,032
Antall personer			446

Tabell 9 Oversikt over forløpene til deltakere i ROP

NASJONALITET	Vedtakssamtale UDI	Vedtakssamtale UNE	IOM VEDTAK
Nigeria	x		Nei fra PU
			INNVLGET
			INNVLGET
	x		
	x		Nei annet
	x	x	INNVLGET
	x		
	x	x	INNVLGET
	x	x	INNVLGET
	x	x	Nei fra PU
			INNVLGET
	x		Annet
		x	Nei reist før
			INNVLGET
			Nei fra PU
			Nei fra PU
	x		
	x	x	
			INNVLGET
Russland	x	x	INNVLGET
	x		INNVLGET
			INNVLGET
		x	INNVLGET
			INNVLGET
			INNVLGET
	x		INNVLGET
	x	x	INNVLGET
			INNVLGET
			INNVLGET
	x		INNVLGET
			INNVLGET
Pakistan	x		Nei reist før
	x		INNVLGET
	x		INNVLGET
	x		INNVLGET
		x	INNVLGET

NASJONALITET	Vedtakssamtale UDI	Vedtakssamtale UNE	IOM VEDTAK
Afghanistan			
			INNVLGET
	x	x	
			Nei reist før
	x	x	
	x		
	x		
	x		
		x	
Somalia			
		x	
		x	
		x	
	x		
	x	x	
	x		
	x		
	x		
Uganda			
	x		
	x		
	x		INNVLGET
			INNVLGET
			INNVLGET
	x		
Algerie			
	x		
	x		
		x	INNVLGET
	x		
Ghana			
Tunisia			
Marokko			
Senegal			
Kongo	x	x	INNVLGET
Statsløs	x		INNVLGET
Guinea			
Sudan			
Togo	x		
Gambia	x		INNVLGET
Ekvatorial-Guinea			
Burundi	x		INNVLGET
Niger	x		