



Retursentre for utreisepliktige

Evaluering av konseptutvikling og etablerings-
arbeid i Utlendingsdirektoratet

Kristin Thorshaug og Marko Valenta

Retursentre for utreisepliktige

Evaluering av konseptutvikling og etableringsarbeid i
Utlendingsdirektoratet



Samfunnsforskning AS

Postadresse: NTNU Samfunnsforskning, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B, Trondheim

Telefon: 73 59 63 00

Telefaks: 73 59 66 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no

Web.: www.ntnusamfunnsforskning.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS

Avdeling for mangfold og inkludering

Juni 2012

ISBN: 978-82-7570-277-5 (web-utgave)

ISBN: 978-82-7570-276-8 (trykket rapport)

Illustrasjonsfoto: colourbox.no

Forord

Høsten 2010 bestemte Justis- og politidepartementet at den tidligere ventemottaksordningen for personer med endelig avslag på søknad om asyl skulle erstattes av retursentre. Utlendingsdirektoratet (UDI) fikk i oppdrag å utvikle konseptet og etablere sentrene. I løpet av 2011 ble det gjennomført to utlysingsrunder for interesserte driftsoperatører. Ett år etter bestemmelsen om å opprette retursentre, i september 2011, avgjorde Justis- og politidepartementet at etableringen av sentrene skulle skrinlegges.

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra UDI og sammenfatter erfaringer med konseptutviklings- og etableringsprosessen. Gjennom å innhente ulike aktørers perspektiver på prosessen fra ventemottaksordningen ble lagt ned i 2010 til høsten 2011 da etableringen av retursentre ble lagt på is, har vår målsetning vært å studere erfaringer fra prosjektperioden, og da primært innenfor UDIs arbeid. I dette ligger også et fokus på det videre returarbeidet. Vi har i tillegg valgt å dra noen historiske linjer i arbeidet overfor personer med endelig avslag, og studert utviklingen i den norske asyl- og returpolitikken tilknyttet nevnte gruppe.

Rapporten er skrevet av Kristin Thorshaug og Marko Valenta. Kristin Thorshaug har hatt hovedansvar for datainnsamlingen, analysen av det innsamlede datamaterialet og rapportskrivningen. Marko Valenta har vært prosjektleder og bidratt i analysen av det innsamlede datamaterialet samt kvalitetssikret forskningsprosessen og bidratt i ferdigstillingen av deler av rapporten.

Vi ønsker å takke ansatte i UDI, Politiets Utlendingsenhet (PU), Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) og driftsoperatører som har delt sine vurderinger og erfaringer med oss. Vi ønsker også å takke UDI som oppdragsgiver for et godt samarbeid i prosjektperioden. Vi håper vår rapport kan gi involverte i mottakssystemet og andre med interesse for temaet en oversikt over utviklings- og etableringsarbeidet og et bakgrunnsmateriale for det videre arbeidet overfor personer med endelig avslag.

Trondheim, juni 2012
Kristin Thorshaug og Marko Valenta

Sammendrag

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og sammenfatter arbeidet med konseptutvikling og etablering av retursentre for utreisepliktige. Målsetningen har vært å studere involverte aktørers erfaringer med prosessen og UDIs arbeid. Vi har i tillegg valgt å dra noen historiske linjer i arbeidet overfor personer med endelig avslag, og studert utviklingen i den norske asyl- og returpolitikken tilknyttet nevnte gruppe. Rapporten baseres på en omfattende gjennomgang av UDIs interne og offentlige dokumenter, dokumenter fra involverte parter, samt utredninger og tidligere forskning tilknyttet den norske asylpolitikken overfor personer med endelig avslag. Vi har i tillegg intervjuet sentrale personer i UDI, inkludert Region- og mottaksavdelingen, prosjektgruppen, Returenheten og Regionkontor Sør som hadde et nasjonalt ansvar for koordinering av utlysningsrundene, representanter fra fire driftsoperatører, Politiets Utlendingsenhet (PU) og Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS). Justis- og politidepartementet har etter eget ønske ikke vært informanter i evalueringen.

I september 2010 sendte Justis- og politidepartementet ut en pressemelding om at ventemottakene skulle nedlegges og erstattes av retursentre. Sentrene ble ansett som et sentralt element i myndighetenes helhetlige strategi for å få flere utreisepliktige til å forlate Norge, fortrinnsvis frivillig, men om nødvendig også med tvang. Det nye konseptet representerte en tydelig differensiering av mottakssystemet, hvor en skulle vektlegge returfremmende informasjon og aktivitetstilbud. Samtidig ble det understreket at bemanning og standard skulle være tilsvarende som ved ordinære mottak. UDI ble i september 2010 bedt om å utrede den nye ordningen.

I løpet av høsten 2010 og våren 2011 ble det lagt ned et betydelig arbeid innad i UDI for å utvikle retursenterkonseptet. Prosjektet ble organisert i ulike arbeidsgrupper, og det ble lagt vekt på utvikling av konkurransegrunnlag, opplæring av og kompetanse blant ansatte, styringsdokumenter, retur- og kvalifiseringsprogram, logistikk og kapasitet, ekstern informasjon samt sikkerhet og trygghet. Etter den første utviklingsfasen gjennomførte UDI våren og sommeren 2011 to utlysningsrunder for interesserte driftsoperatører. Begge rundene var preget av til dels stor økonomisk avstand mellom UDIs rammer for prosjektet og driftsoperatørens tilbud. I september 2011 avgjorde departementet at etableringen skulle skrinlegges. Departementets begrunnelse var koblet til det økonomiske aspektet: Et nødvendig antall retursentre ville være uforholdsmessig dyrere å drive enn ordinære mottak. I stedet skulle det i fremtiden satses på andre tiltak både i og utenfor Norge som kunne bidra til retur til hjemlandet, og personer med endelig avslag ble igjen gitt mulighet til å bo på ordinære mottak i påvente av retur.

Vår gjennomgang av prosessen har vist at det ble gjort svært mye arbeid både innad i UDI, hos driftsoperatører og blant øvrige involverte. Dette arbeidet har produsert mange gode ideer som kan videreføres i dagens returarbeid. Det er blant annet blitt gjort mye

på utvikling av retur- og kvalifiseringstiltak som med fordel kan videreføres i ordinære mottak. Samtidig ser vi at prosessen har vært ressurskrevende for alle involverte, og at skrinleggingen derfor oppleves som vanskelig av flere. Innad i UDI ser vi at prosessen var utfordrende. Enkelte arbeidsgrupper kom sent på plass, ikke alle regionkontorer ble like involverte i prosjektet, det var til dels lite og/eller vanskelig kommunikasjon mellom de enkelte leddene, og arbeidet var svært ressurskrevende, noe som førte til restanser i øvrige arbeidsoppgaver for enkelte enheter i UDI. Også for driftsoperatørene var prosessen svært ressurskrevende, hvor det ble lagt ned mye arbeid i utvikling av tilbud og i oppstart av prosesser med vertskommuner, lokalsamfunn, samarbeidspartnere, utleiemarkedet, media og andre.

Hva kan vi lære av disse erfaringene? I en eventuell neste etableringsrunde er det flere områder som det kan og bør legges større vekt på. Et viktig punkt er at en må tillate lengre tid til å utvikle konseptet og gjennomføre forhandlinger med leverandører. Både blant UDI og driftsoperatørene finner vi vurderinger om at forarbeidet før utlysningrundene hadde en svært kort tidsfrist. Det lå flere usikkerhetsmomenter i konseptets innhold og økonomiske rammer. En del følte at UDI ikke hadde en klar formening om hvor man ville og hva man ønsket å oppnå. Det er også et ønske fra både driftsoperatører og eksterne samarbeidspartnere at de i større grad innlemmes i konseptutviklingen. Det ses derfor som nødvendig at UDI i en fremtidig prosess, og i samarbeid med driftsoperatører og øvrige instanser, nedlegger et betydelig mer omfattende forarbeid, samtidig som det må tilrettelegges for en større ressursbruk i konseptet. Gitt at det lanserte konseptet er slik norske myndigheter ønsker at retursentrene skal se ut, er det nødvendig at konseptet følges av en økonomisk vilje til gjennomføring. Samtidig har evalueringen vist at organiseringen innad i UDI, til tross for nevnte utfordringer, la et godt grunnlag for utviklings- og etableringsarbeidet. Retursenterprosjektet ble forankret i mange ledd av UDI, hvor både ledelse og «grasrota» ble involvert. En konseptutvikling begrenset til ledelsesnivået ville ikke sikret en god nok delaktighet fra hele apparatet som et så ambisiøst prosjekt krever. Utviklings- og etableringsarbeid som inkluderer alle relevante ledd av det interne apparatet skaper en større meningsutveksling, eierskapsfølelse og bevisstgjøring når det gjelder utfordringer og muligheter i returarbeidet.

Summary

This report was commissioned by the Directorate of Immigration (UDI) and summarises the concept development and establishment process of return centres for individuals with a 'duty to leave'. The objective has been to study the involved parties' experiences with the process and the UDI's work. We have also drawn historical lines in the work with asylum seekers with a final rejection, and studied the development of the Norwegian asylum and return policy. The report is based on a comprehensive review of the UDI's internal and official documents, documents from the parties involved, as well as reports and previous research associated with the Norwegian asylum policy towards persons with a final rejection. We have also interviewed key representatives in the UDI, including the Department for Regions, Reception and Return, the project group, the Return Unit, and Region South which had a national responsibility for the coordination of the competitions, as well as representatives from four operators, the International Police Administration Service (PU), and the Norwegian Organization for Asylum Seekers (NOAS). The Ministry of Justice and the Police has not wished to be an informant in this evaluation.

In September 2010, the Ministry of Justice and the Police issued a press release stating that the departure centres should be abolished and replaced by return centres. The return centres were seen as a key element in the government's overall strategy to motivate more asylum seekers with a final rejection to leave Norway, preferably voluntarily, but if necessary by force. The new concept represented a clear structural differentiation of the reception system, where the return centres should emphasize return-enhancing work and activities. It was also highlighted that standards should be similar to those of ordinary reception centres. In September 2010, the UDI was asked to consider a new accommodation arrangement in form of return centres for persons with a final rejection.

During autumn 2010 and spring 2011, a significant amount of work was undertaken in the UDI to develop the concept. The project was organized in different groups, and focus was placed on development of the tender documentation, training and expertise among employees, governing documents, return and qualification programs, logistics and capacity, external information, as well as safety and security. After the initial development phase, UDI completed in spring and summer of 2011 two competitions for interested operators. Both rounds were characterised by partial great economic gaps between the UDI's framework for the project and offers from the operators. In September 2011, one year after the decision to establish return centres was taken, the Ministry decided that the establishment of return centres should be terminated and individuals with a final rejection were again given the opportunity to live in ordinary reception centres up until return could be implemented. The Ministry's decision was linked to the economic aspect: A necessary number of return centres would be disproportionately expensive to operate compared to ordinary reception centres.

Instead, the authorities decided to prioritise other measures both within and outside Norway that may contribute to returns.

Our evaluation of the process has shown that a lot of work has been undertaken to develop the return centre concept both within the UDI, among operators and among other parties involved in the process. The return centre plans are terminated, but this work has produced many good ideas which can be transferred into today's return work in ordinary reception centres. Among other things, new return motivating and competence enhancing tools which were proposed, discussed and developed can be deployed and further developed in ordinary reception centres. However, the process has been costly for all parties involved, and the decision to terminate the establishment process was perceived as difficult by several of our informants. Within the UDI, the process was challenging. Some groups were established late, not all regional offices were equally involved in the project, the communication within the project was difficult, and the work was very demanding, leading to arrears in other tasks for individual units in the UDI. The process was also very resource demanding for the operators, who made a great effort to develop offers and start processes with municipalities, communities, partners, the rental market, media, and others.

What can be learned from the aforementioned experiences? In the event of a second establishment round, there are several areas which the UDI can and should put more emphasis on. An important point is that one must allow more time to develop the concept and conduct negotiations with operators. Both among the UDI and the operators we find representatives saying that the preparatory work had very short deadlines. There were several uncertainties in the concept's content and economic framework. Some felt that the UDI did not have a clear idea of what they wanted to achieve. There is also a desire from both operators and external partners to be increasingly incorporated in the concept development. Therefore, it is advisable that the UDI in future processes, and in collaboration with operators and other actors involved, secures a much more extensive preparatory work, followed by adequate financial commitment. Meanwhile, our evaluation demonstrated that the organisation within UDI, despite the mentioned challenges, gives a good basis for concept development and establishment processes. The project was rooted in many levels of the organisation, where both the management level and the "grass roots" levels were involved. A concept development limited to the management level would not ensure a good enough participation from the entire apparatus which such an ambitious project requires. A broad approach enhances better involvement and discussions, as well as awareness of challenges and opportunities within the return work.

Innholdsfortegnelse

FORORD	3
SAMMENDRAG	5
SUMMARY	7
1 INNLEDNING	11
1.1 Fokusområde	12
1.2 Datainnsamling	13
1.3 Rapportens oppbygging	14
2 PERSONER MED ENDELIG AVSLAG PÅ SØKNAD OM ASYL	15
2.1 Returarbeid – motivasjon og tvang	16
2.1.1 Assistert frivillig retur	18
2.1.2 Tvangsuttransportering	20
2.2 Norske myndigheters politikk overfor personer med endelig avslag – oppmykning og innstramminger ..	21
2.2.1 Innstramminger i asylpolitikken – bortfall av botilbud	22
2.2.2 Opprettelse av ventemottak	23
3 KONSEPTUTVIKLING OG ETABLERING AV RETURSENTRE	27
3.1 Bestilling fra Justis- og politidepartementet	28
3.2 Prosjektets organisering	29
3.3 Utvikling av retursenterkonseptet	32
3.3.1 Styringsdokumenter	32
3.3.2 Målsetning.....	32
3.3.3 Økonomiske rammer	33
3.3.4 Målgruppe og omfang	34
3.3.5 Organisering og lokalisering	35
3.3.6 Logistikk og kapasitet	36
3.3.7 Bemanning – «ordinær + ½»	37
3.3.8 Innhold – informasjonsarbeid, aktiviteter og kvalifiseringstiltak	38
3.3.9 Sikkerhet og trygghet	40
3.3.10 Opplæring og kompetansebygging i ansattegruppen	41
3.3.11 Ekstern informasjon	42
3.3.12 Utvikling av konkurransegrunnlag	42
3.3.13 Følgeevaluering av utviklings- og etableringsarbeidet	43

3.4 Første utlysingsrunde	43
3.4.1 Økonomi og bemanning – risikovurderinger	46
3.4.2 Avgjørelse om å avslutte den første utlysingsrunden	47
3.5 Andre utlysingsrunde	48
3.6 Mottaksutvalgets utredning og anbefalinger	49
3.7 Avgjørelsen om ikke å opprette retursentre	50
4 RETURSENTERKONSEPTET: VEIEN VIDERE	51
4.1 Tilbake til start?.....	51
4.2 Antatte hindringer og muligheter ved differensiering av mottakssystemet	52
4.3 Levekår i mottak og bemanning	55
4.4 Informasjon, veiledning og kvalifisering	56
4.4.1 Økt satsning på frivillig retur	56
4.4.2 Motiverende samtaler, realitetsorientering og veiledning	56
4.4.3 Returrådgivere.....	57
4.4.4 Kvalifisering for retur.....	58
4.4.5 Kvalifisering og opplæring av personer med endelig avslag: Eksterne aktører inn i returarbeidet	59
4.4.6 Returfremmende?	60
4.5 Samarbeid mellom vedtaks- og effektueringsmyndighet.....	61
4.6 Oppsummerende betraktninger	62
REFERANSER	65

1 Innledning

Retur av personer med endelig avslag¹ på søknad om asyl er et av de mest sentrale temaene i den europeiske asyldebatten (Phuong 2006; Khosravi 2009; Valenta og Thorshaug 2011; Webber 2011). I Norge har det siste tiåret vært preget av flere store topper av asylankomster, med påfølgende store andeler personer som får avslag. Mange velger å returnere frivillig gjennom tilrettelagte returprogrammer mens andre blir tvangsuttransportert av politiet. En ikke ubetydelig gruppe personer med endelig avslag blir imidlertid værende i Norge. Mens enkelte forsvinner fra sitt kjente oppholdssted før de kan returneres, mangler andre nødvendig dokumentasjon for identifisering. I flere tilfeller mangler også norske myndigheter utleveringsavtaler med personenes hjemland (NOU 2004:20; Folkesson 2009; Valenta og Thorshaug 2011). Samlet fører dette til at retur, enten frivillig eller gjennom tvang, blir vanskelig å gjennomføre.

Med bakgrunn i disse utfordringene har det sentrale spørsmålet for norske myndigheter lenge vært: Hvordan få personer uten lovlig opphold til å returnere til sine hjemland? Flere strategier har vært utprøvd, blant annet utvidelse og økning av retur- og reintegreringsstøtte, økt fokus på kvalifisering for retur, reduksjon eller fjerning av velferdstjenester og botilbud samt differensiering av mottakssystemet etter status på asylsøknad (Brekke og Søholt 2005; Valenta, Thorshaug, Molden og Berg i samarbeid med Kjærre 2010). Den siste store satsningen var ventemottakene, hvor enslige voksne personer med endelig avslag fikk et botilbud med nøktern standard i påvente av retur. Returgevinstene av ordningen var imidlertid små, samtidig som mottakene opplevde store utfordringer med lengeboende personer og konflikter (Valenta mfl. 2010). Utfordringene kulminerte i flere opprør sommeren 2010, hvor beboerne ved de to ventemottakene satte fyr på bygningsmassen.

Høsten 2010 bestemte Justis- og politidepartementet at ventemottaksordningen for personer med endelig avslag skulle avskaffes og erstattes av retursentre.² Retursentrene ble sett som et sentralt element i myndighetenes helhetlige strategi for å få flere med utreiseplikt til å forlate Norge, fortrinnsvis frivillig, men om nødvendig også med tvang. Det nye konseptet representerte en tydelig differensiering av mottakssystemet, hvor en i retursentrene skulle vektlegge returfremmende informasjon og aktiviteter. Samtidig ble det understreket at bemanning og standard skulle være tilsvarende som ved ordinære mottak, da erfaringer fra ventemottakene tydelig viste at en svært nøktern standard og lite aktivitetstilbud ikke bidrar til at flere velger hjemreise (Valenta mfl. 2010).

¹ Med endelig avslag menes avslag fra Utlendingsnemnda (UNE), avslag som ikke er påklaget innen fristen etter første avslag, og avslag som er påklaget innen klagefristens utløp der det ikke er gitt utsatt iverksettelse.

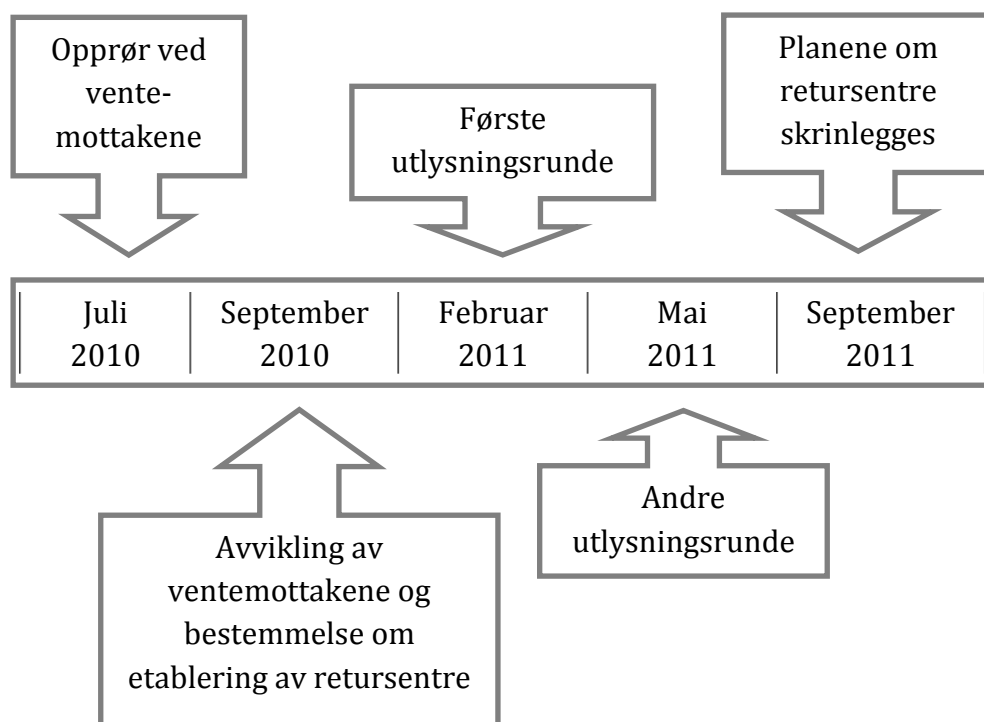
² Pressemelding, *Regjeringen vil opprette retursentre*, Justis- og politidepartementet, 24. september 2010, nr. 106 - 2010.

Utlendingsdirektoratet (UDI) fikk i oppdrag å utvikle konseptet og etablere sentrene. Etter en utviklingsfase høsten 2010 og våren 2011 gjennomførte UDI våren og sommeren 2011 to utlysingsrunder for interesserte driftsoperatører. Begge rundene var preget av til dels stor økonomisk avstand mellom UDIs rammer for prosjektet og driftsoperatørens tilbud. I september 2011, ett år etter bestemmelsen om å opprette retursentre, avgjorde Justis- og politidepartementet at etableringen av sentrene skulle skrinlegges.³ Departementets begrunnelse var koblet til det økonomiske aspektet: Et nødvendig antall retursentre ville være uforholdsmessig dyrere å drive enn ordinære mottak. I stedet skulle det i fremtiden satses på andre tiltak både i og utenfor Norge som kunne bidra til retur til hjemlandet, og personer med endelig avslag ble igjen gitt mulighet til å bo på ordinære mottak i påvente av retur.

1.1 Fokusområde

I denne rapporten sammenfatter vi erfaringer med utvikling og etablering av retursentre. Vi fokuserer her på prosessen fra ventemottaksordningen ble lagt ned i 2010 til høsten 2011 da etableringen av retursentre ble lagt på is (se figur 1). Hovedmålsetningen har vært å studere ulike instansers erfaringer med etablerings- og anskaffelsesprosessen og da primært innenfor UDIs arbeid. Vårt mandat har *ikke* vært å vurdere retursenterkonseptet som modell i mottakssystemet.

Figur 1. Rapportens tidsmessige fokusområde.



³ Pressemelding, *Økt satsning på frivillig retur*, Justis- og politidepartementet, 15. september 2011, nr. 94 – 2011.

Rapporten inkluderer en gjennomgang av prosjektets «utseende» og faser, det vil si organisering og ansvarsfordeling, utviklingen av konseptets innhold, gjennomføringen av de to utlysingsrundene, og bestemmelsen om å avlyse etableringen. Vi ser her på involverte aktørers vurderinger av de enkelte fasene. Vi tar også et blikk på «veien videre», hvor vi presenterer informantenes og forskernes egne vurderinger rundt det fremtidige arbeidet med utreisepliktige personer. Dette inkluderer anbefalte endringer ved en eventuell fremtidig retursenteretablering.

Vi har i tillegg i første del av rapporten valgt å dra noen historiske linjer i arbeidet med personer med endelig avslag, og studert utviklingen i den norske asylpolitikken overfor nevnte gruppe. Dette valget er tatt med bakgrunn i at de ulike elementene i asylpolitikken, fra botilbud til tilgang på tjenester og returassistanse, henger nært sammen. Her gjennomgår vi ulike milepæler de siste 10 årene, nærmere bestemt konteksten som ledet opp til bestemmelse om bortfall av botilbud i ordinære mottak og påfølgende periode med usikkerhet tilknyttet rettigheter, via opprettelsen av ventemottak med påfølgende negative erfaringer, frem til bestemmelsen om at ventemottaksordningen skulle avvikles og retursentre skulle etableres. I denne gjennomgangen inkluderer vi også arbeidet med frivillig assistert retur og tvangsuttransportering.

1.2 Datainnsamling

Rapporten baseres på en omfattende gjennomgang av UDIs interne og offentlige dokumenter tilknyttet retursenterprosjektet, blant annet møtereferater, interne analyser, konkurransegrunnlag, regelverk og rundskriv, samt dokumenter tilknyttet returarbeidet generelt. Disse er innhentet fra prosjektets styringsgruppe, prosjektgruppen, de enkelte arbeidsgruppene, innkjøpsteamet og øvrige enheter i UDI.

Videre har vi studert dokumenter fra Justis- og politidepartementet, Politiets Utlendingsenhet (PU), Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), International Organization for Migration (IOM) og et utvalg driftsoperatører. Dette inkluderer korrespondanse, pressemeldinger, uttalelser i media, utdrag fra driftsoperatørers tilbud og statistikk/informasjon på hjemmesider. Vi har også gjennomgått utredninger, høringer og høringsuttalelser tilknyttet NOU 2011:10 *I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere* og tidligere forskning tilknyttet den norske asylpolitikken overfor personer med endelig avslag.

Dokumentanalysen er supplert med intervjuer med sentrale personer i UDI⁴, inkludert Region- og mottaksavdelingen, prosjektgruppen i retursenterprosjektet, Returenheten og Regionkontor Sør som hadde et nasjonalt ansvar for koordinering av utlysningsrundene, samt representanter fra fire driftsoperatører, NOAS og PU. Justis- og politidepartementet har etter eget ønske ikke vært informanter i evalueringen. Intervjuene ble gjennomført høsten 2011 og våren 2012. Vi har i alt hatt kontakt med 15 informanter i løpet av denne tiden. Noen av informantene ble kontaktet og intervjuet flere ganger. Intervjuene er gjennomført både som ansikt-til-ansikt-intervjuer og over telefon og e-post.

Vi ønsker å poengtere at informantenes uttalelser må forstås i lys av den konteksten de befinner seg i. Alle personene ble intervjuet *etter* at Justis- og politidepartementet hadde besluttet at retursenteretableringen skulle skrinlegges. Dette kan ha påvirket våre informanternes vurderinger og tilbakemeldinger, og rapporten må derfor leses med bakgrunn i dette. Det kan blant annet antas at personer i UDI som har brukt mye tid og krefter på å sette i gang og organisere retursenterprosjektet, kan være tilbøyelige til å se mer positivt på disse anstrengelsene enn personer i UDI som ikke har hatt direkte befatning med dette arbeidet. Vi har valgt å i stor grad benytte fellesbetegnelsen UDI for informanter fra de ulike enhetene i UDI, dette for å sikre informantenes anonymitet. Det presiseres imidlertid hvorvidt uttalelsene stammer fra enkelte enheter, eller hvorvidt de eksisterer på tvers av enheter. Vi ønsker å understreke at rapporten er basert på tilbakemeldinger fra et *utvalg* informanter, og at meninger og vurderinger gjengitt i rapporten ikke nødvendigvis gjenspeiler meningene til øvrige ansatte hos de ulike aktørene.

1.3 Rapportens oppbygging

Rapporten er inndelt i fire kapitler. Dette innledningskapitlet har tatt for seg bakgrunn for studien, fokusområde og datainnsamlingen. I kapittel 2 studerer vi asylpolitikken tilknyttet personer med endelig avslag, hvor vi trekker historiske linjer fra tiden før opprettelsen av ventemottak og frem til høsten 2010 da ventemottakene etter flere beboeroppør ble lagt ned, og behovet for et nytt botilbud for gruppen med endelig avslag ble sentralt. Kapittel 3 tar for seg prosessen tilknyttet etablering av retursentre. Her ser vi på konseptutvikling, gjennomføringen av de to utlysningsrundene, og avslutningsvis bestemmelsen fra Justis- og politidepartementet om skrinlegging av planene. Vi presenterer både prosjektets innhold og involverte aktørers perspektiver og erfaringer. Avslutningsvis vil vi i kapittel 4 antyde lærdommer fra retursenterprosjektet og mulige veier videre i arbeidet overfor personer med endelig avslag.

⁴ Med bakgrunn i prosjektets rammer har det ikke vært mulighet for å intervju representanter for de ulike arbeidsgruppene. Kjennskapen til arbeidsgruppene og deres arbeid baserer seg derfor på gjennomgang av dokumenter gjort tilgjengelig av prosjektgruppen.

2 Personer med endelig avslag på søknad om asyl

Personer med endelig avslag på søknad om asyl plikter å forlate Norge innen tre uker⁵ etter at vedkommende har mottatt melding om vedtaket (så fremt ingen annen frist er fastsatt).⁶ Ved frivillig retur gis det både økonomisk og praktisk støtte til reisen fra norske myndigheter via IOM. Dersom utreisen ikke skjer frivillig, risikerer vedkommende å bli uttransportert av politiet etter at utreisefristen er utløpt.

I 2006 anslo Statistisk Sentralbyrå (SSB) at det kunne oppholde seg mellom 10 500 og 32 000 utlendinger uten lovlig opphold i Norge, hvor 18 000 personer var det mest sannsynlige anslaget (Zhang 2008).⁷ Av disse anslo SSB at 12 300 var tidligere asylsøkere, mens de øvrige var personer som aldri hadde søkt asyl. Selv om disse estimatene ikke er sikre, illustrerer de for det første at det er snakk om en relativt stor gruppe personer med uklare rettigheter tilknyttet hjelp til nødvendig livsopphold og husvære, og for det andre at norske myndigheter, i likhet med myndigheter i andre europeiske land, møter store utfordringer i returarbeidet overfor tidligere asylsøkere (Phuong 2006; Blitz og Otero-Iglesias 2011). Gruppen utgjør også en stor andel av beboergruppen i mottak, hvor rundt en tredjedel av beboerne har endelig avslag. UDI har uttalt at så lenge det ikke skjer en vesentlig nedgang i antallet asylsøkere og økning i antallet tvangsreturer, vil andelen med endelig avslag øke ytterligere.⁸

Det siste tiåret, med to store topper i ankomsttallene i 2002 og 2009, har gitt returarbeidet en sentral plass i den norske asyldiskusjonen. Innstrammingene som er blitt innført overfor personer med endelig avslag har til dels hatt som mål å øke returallene, og dels å redusere ankomsttallene (Valenta og Thorshaug 2011). Hovedmålsetningen har vært å understreke overfor tidligere asylsøkere at deres tid i Norge går mot slutten, og at de nå skal forberede seg på retur til hjemlandet. Parallelt har en ønsket å sende et tydelig signal til potensielle asylsøkere uten et reelt beskyttelsesbehov om at deres muligheter for opphold i Norge er små.

I det følgende tar vi et historisk tilbakeblikk på politikken overfor gruppen med endelig avslag. Vi ser her på hvordan norske myndigheter forholder seg til nevnte gruppe,

⁵ Utreisefristen skal som hovedregel settes til mellom sju og tretti dager. I praksis får de fleste en reell treukersfrist til å forberede en ordnet og frivillig utreise. Der det uttrykkelig gis en treukersfrist, regnes derfor fristen fra det tidspunkt personen ble underrettet om vedtaket, eller alternativt fra det tidspunkt personen burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket (G-15/2010 *Retningslinjer for fastsettelse av utreisefrist i vedtak etter utlendingsloven som innebærer at utlendingen skal forlate riket*).

⁶ Ved avslag på søknad om asyl har personer adgang til å klage på vedtaket. Klagen blir i første omgang behandlet av UDI som behandler saken på nytt. Dersom vedtaket blir stående uforandret etter andre behandling går klagen videre til UNE. UNEs vedtak kan ikke påklages videre, men kan bringes inn for rettslig prøving.

⁷ UDI regner med å ha nye beregninger for årene 2007-2010 klare i løpet av 2012 (UDI 2012).

⁸ Se UDIs høringsuttalelse for NOU 2011:10.

<http://www.regjeringen.no/pages/16778457/Utlendingsdirektoratet.pdf>

herunder tiltak tilknyttet retur og uttransportering, utviklingen fra bortfall av botilbud til opprettelsen av ventemottak og erfaringene fra ventemottaksordningen.

2.1 Returarbeid – motivasjon og tvang

Det eksisterer mange barrierer på veien mot et effektivt returarbeid. Mange tidligere asylsøkere forsvinner fra mottak og andre kjente oppholdssteder før de kan returneres. I 2011 forsvant hver måned rundt 400 personer fra mottakene uten å oppgi ny adresse. Av disse kom i snitt 180 etter kort tid tilbake til mottaket eller til en annen kjent adresse, eller de ble bosatt i en kommune (UDI 2012). Mange av dem som forsvinner fra mottakene velger imidlertid også å forlate Norge uten å melde fra om det. En andre sentral utfordring er at mange med endelig avslag mangler nødvendig dokumentasjon for identifisering, noe som gjør retur, både frivillig og gjennom tvang, vanskelig eller umulig. I flere tilfeller mangler også norske myndigheter utleveringsavtaler med avsenderlandene, og flere land kan av økonomiske eller andre årsaker være lite villige til å samarbeide om retur av egne statsborgere (NOU 2004:20; Phuong 2006; Valenta og Thorshaug 2011).

Tiltakene som brukes overfor personer med endelig avslag innebærer ofte en kombinasjon av motivasjon og tvang (Valenta mfl. 2010). Tiltak ment å motivere til retur vil eksempelvis være ulike former for informasjon og retursamtaler, kompetansehevende kurs, økonomisk støtte til retur og reintegreringsassistanse, samt praktisk assistanse under utreise. Tiltak koblet til tvang vil på sin side kunne være internering og uttransportering med tvang, redusert tilgang til arbeid og velferdstjenester og ulike tiltak for å redusere levekårene under det ulovlige oppholdet i Norge (Valenta mfl. 2010).

Et sentralt spørsmål i returdebatten er om reduksjon i levestandard og i tilgang til velferdstjenester vil motivere personer med endelig avslag til å returnere. Dersom myndighetene reduserer eller fjerner så godt som alle rettigheter og personer likevel velger å bli værende, hvilke press- eller motivasjonsmidler kan en da implementere for å sikre retur? Brekke og Søholt (2005) peker i den sammenheng på at det finnes en grense for myndigheters muligheter til å styre menneskers handlinger. Vi kan her argumentere for at norske myndigheter og personer med endelig avslag er i en reell konflikt (Coser 1956). Reelle konflikter kjennetegnes ved at stridende parter har definert motstanderen og sine mål, og at de har motstridende interesser. Mens myndighetene ønsker å motivere eller tvinge frem retur, forsøker personer med endelig avslag å fortsette sitt opphold i Norge. Asylsøkeres reaksjon på myndighetenes handlinger kan blant annet være flytting ut av mottakssystemet, bruk av forskjellige typer hjelpere og involvering i illegalt arbeid (Valenta 2012).

På den ene siden handler denne konflikten om en gruppe mennesker som plikter å forlate landet, og at norske myndigheter har behov for en konsekvent asylpolitikk som klart og tydelig formidler at utreiseplikten er reell. På den andre siden har alle som oppholder seg i Norge i utgangspunktet rett til visse former for nødvendig hjelp. Personer med ulovlig opphold i et land utfordrer på denne måten velferdsstatens grenser (Brekke 2008), og ulike tiltak ment å fremme retur rommer slik sett flere ambivalenser (Brekke og Søholt 2005; Valenta mfl. 2010). En av de kanskje største utfordringene i returarbeidet er at alle former for reduksjon i levekår møter flere etiske spørsmålsstillinger. Denne typen tiltak kan bidra til økt marginalisering og passivisering av personer med endelig avslag, noe som kan redusere personenes evne til å jobbe aktivt for egen retur. Andre tiltak, som økonomisk støtte, vil måtte balansere mellom å virke returmotiverende og samtidig ikke fungere som en motiverende faktor for å søke asyl i det bestemte landet (Valenta mfl. 2010; Valenta mfl. 2011)

En annen sentral utfordring er som nevnt usikkerheten rundt hvorvidt reduksjon i levekår faktisk virker returmotiverende. Det er flere (Brekke og Søholt 2005; Valenta mfl. 2010) som har argumentert for at reduksjon i levekår primært resulterer i marginalisering av utreisepliktige, og at slike midler i liten grad kan påvirke returavgjørelsene til personer som har oppholdt seg i landet i svært lang tid (Valenta 2012). Forskning rundt tiltakenes virkninger er imidlertid ikke entydige. I intervjuer med personer som har returnert gjennom IRRINI-programmet kommer det frem at situasjonen i Norge, blant annet tilknyttet økonomi og levekår, var årsaker til at de valgte å returnere (Strand, Bendixsen, Paasche og Schultz mfl. 2011).

Det ligger utenfor dette prosjektets rammer å studere virkninger av returfremmende tiltak og årsaker til at personer velger retur. Vi ønsker imidlertid å understreke at de til dels sprikende resultatene fra forskningen på returfremmende tiltak delvis kan forklares med forskjeller i utvalgene som forskere baserer sine konklusjoner på. Enkelte forskere har konsentrert seg om å intervjuer asylsøkere og flyktninger som fortsatt befinner seg i Norge og som anser retur til hjemlandet som en umulighet (Brekke og Søholt 2005; Valenta mfl. 2010). Andre forskere har intervjuet personer som har returnert (Valenta og Berg 2003; Strand mfl. 2011). Vårt inntrykk er at personer med endelig avslag som fortsatt oppholder seg i Norge ofte ønsker å understreke sin kamp mot norske myndigheter. De «avviser avvisningen» (Valenta mfl. 2010), og som en del av sin kamp mot myndighetene avviser de også at de returfremmende tiltakene (både i form av returprogrammer og reduserte levekår) er virkningsfulle. For personer som har returnert er situasjonen en helt annen. De har en tendens til å rettferdiggjøre og rasjonalisere sitt valg om å returnere. I en slik situasjon vil de kunne fremheve både de forverrede levekårene og mulighetene for retur- og reintegreringsassistanse som årsaker til sitt valg. Slike fortolkninger kan betraktes som et «selvoverbevisningsarbeid» som den returnerte gjør for å redusere dilemmaer og ambivalenser som preger migrasjonsprosesser og returavgjørelser (Valenta og Berg 2003).

2.1.1 Assistert frivillig retur

Retur av personer med endelig avslag rommer som nevnt ovenfor både en frivillig komponent og en tvangskomponent. I det siste tiåret har det vært et stadig større fokus på assistert frivillig retur⁹ med støtte til reintegrering, da dette antas å styrke muligheten for gode, verdige og varige returer. Mens vi for 30 år siden kunne telle antall returprogrammet i Europa på én hånd, eksisterer det i dag over 40 programmet i mer en 25 europeiske land (IOM 2004; IOM 2010). Retur- og reintegreringsprogrammene gjennomføres som regel av IOM i samarbeid med nasjonale myndigheter.

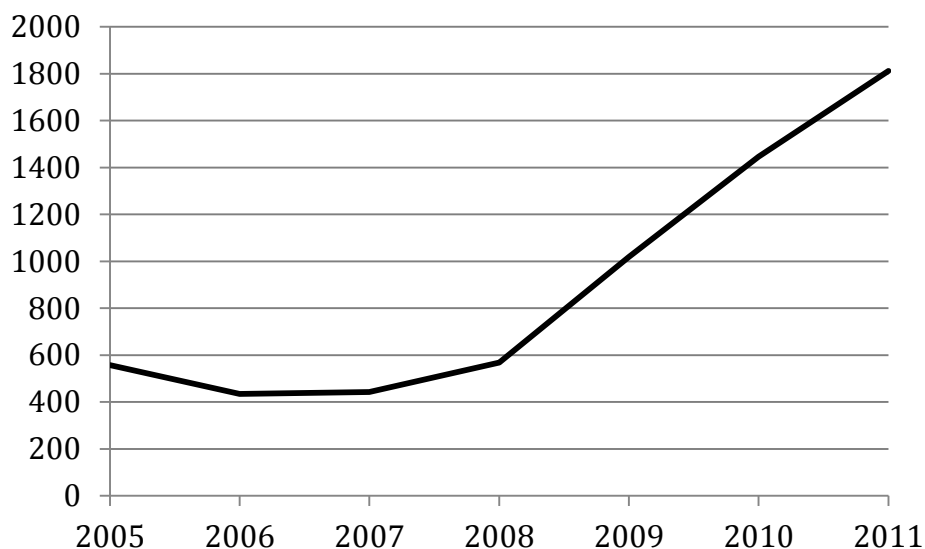
I et norsk perspektiv ble frivillig retur lansert i 2002 som et alternativ til tvungen retur for personer uten oppholdstillatelse. Frem til da hadde frivillig tilbakevending vært et alternativ forbeholdt personer med oppholdstillatelse (ofte debattert i sammenheng med flyktninggrupper fra Bosnia og Kosovo). UDI hadde på et tidligere tidspunkt utarbeidet et forslag til returprogram for gruppen med endelig avslag, men det ble ikke jobbet videre med dette forslaget. Argumentet mot returprogrammer for denne gruppen var lenge at et avslag ikke skulle belønnes, og at personer som fikk avslag hadde en plikt til å reise ut av landet. Fra og med 2002 endret holdningen seg, og også asylsøkere med endelig avslag fikk nå tilbud om rådgivning og økonomisk støtte til frivillig retur (Brekke 2010). IOM hadde det operative ansvaret for dette første returprogrammet kalt VARP (Voluntary Assisted Return Programme), og programmet inkluderte informasjon og rådgivning i tilknytning til hjemreise, transport til hjemlandet og assistanse før avreise, i transitt og eventuelt etter ankomst (Brekke 2010). IOMs konsept eksisterte på den tiden allerede i flere europeiske land, og inkluderte i flere tilfeller en økonomisk komponent (hvor frivillig retur ble «belønnet» med kontantutbetalinger). Dette var ikke ønskelig fra norsk side, og den økonomiske støtten begrenset seg derfor på dette tidspunktet til reisestøtte.

I det følgende tiåret har norske myndigheter i stadig større grad fokusert på og utviklet tilbudet av returprogrammer, hvor innholdet i det generelle returprogrammet har blitt utvidet samtidig som flere landspesifikke programmer har kommet på plass (Brekke 2010). Også i Norge har det etter hvert blitt lansert en økonomisk returstøtte som går utover de faktiske reiseutgiftene. Returstøtten er videre blitt koblet til en økt bruk av støtte til reintegrering i hjemlandet. Antallet som reiser frivillig har variert til dels kraftig gjennom årenes løp, med mange returer i 2002-2004 og i 2009-2010 (Brekke 2010). Svingningene kan ifølge tidligere forskning henge sammen med svingninger i asylankomster til Norge. Samtidig antyder flere at i perioder hvor antallet tvangsreturer øker vil dette få flere til å velge frivillig retur (Strand, Akbari, Wimpelmann Chaudhary,

⁹ I de siste årene har det skjedd en glidning fra begrepet «frivillig retur» til «akseptert retur» (Brekke og Søholt 2005; Brekke 2010). Enkelte mener også at en riktigere betegnelse ville være «obligatorisk retur» (Paasche og Strand 2012).

Berg Harpviken, Sarwari, og Suhrke 2008; Brekke 2010; Valenta mfl. 2010). Som figur 2 illustrerer har antallet assisterte frivillige returer steget markant de siste årene.

Figur 2. Assistert frivillig retur, 2005-2011.¹⁰



I dag jobber norske myndigheter aktivt med assistert frivillig retur, hvor det generelle frivillige returprogrammet VARP er for asylsøkere, personer med avslag på søknad om asyl og personer som ikke har lovlig opphold i Norge. Programmet drives av IOM på vegne av norske myndigheter og omfatter informasjon og rådgivning, assistanse ved anskaffelse av reisedokumenter, organisering av reise (inkludert flybilletter og transittvisum), samt assistanse i transitt og ved ankomst til hjemlandet. Reintegreringsstøtten er per i dag fasedelt, hvor personer som returnerer frivillig kan motta 20 000, 15 000 eller 10 000 kroner, avhengig av hvor tidlig i prosessen de søker. I tillegg satser norske myndigheter på landspesifikke returprogrammer, som per i dag omfatter Irak (IRRINI-programmet), Afghanistan (IRRANA-programmet), Etiopia (ARE-programmet) og Somaliland, og returprogrammer rettet mot spesielle grupper (ofre for menneskehandel, enslige mindreårige og unge voksne). De landspesifikke programmene inkluderer både kontantstøtte og reintegreringsstøtte.¹¹ Mens kontantstøtten utbetales etter ankomst til hjemlandet¹², gis reintegreringsstøtten i form av arbeidsformidling, opplæring og så videre. Det skilles dermed mellom «in cash» og «in kind», hvor «in cash» henviser til betaling i kontanter, mens «in kind» henviser til betaling i form av goder og tjenester. Det irakiske programmet inneholder i tillegg en behovsprøvd bostøtte (Valenta mfl. 2010).

¹⁰ Statistikk innhentet fra UDI.

¹¹ Landprogrammet til Somaliland tilbyr kun kontantstøtte som utbetales i tre rater. IOM, som driver programmet på vegne av UDI, tilbyr som vanlig veiledning og rådgivning.

¹² Ved tilbakevending betales kontanter ut i Norge før avreise.

2.1.2 Tvangsuttransportering

Samtidig med et økt fokus på frivillig retur har en generell innstramming i asylpolitikken ført til et parallelt fokus på tvangsretur som en siste løsning. Som vi var inne på innledningsvis vanskeligjøres dette arbeidet av at personer går i dekning, at mange mangler nødvendig dokumentasjon for identifisering, og at norske myndigheter ikke har utleveringsavtaler med avsenderlandene (NOU 2004:20; Phuong 2005; Valenta og Thorshaug 2011). Frem til 2009 var det eksempelvis på grunn av manglende avtaler ikke mulig å tvangsreturnere personer til Irak. Med de inngåtte avtalene så vi en markant økning både i antallet tvangsreturer og antallet frivillige returer til Irak (Valenta mfl. 2010; Valenta og Thorshaug i samarbeid med Elvegård og Haugen 2011). En sentral oppgave for norske myndigheter er derfor å fremforhandle tilbaketakelsesavtaler med viktige opprinnelsesland for personer uten lovlig opphold i Norge.¹³

En sentral utvikling i arbeidet med tvangsreturer var etableringen av PU i januar 2004. PU har siden oppstarten hatt ansvar for registrering og identifisering av asylsøkere som kommer til Norge, effektivering og koordinering av uttransportering av personer med avslag på asylsøknader og andre uten lovlig opphold, samt transittjenesten ved Oslo lufthavn Gardermoen, Politiets utlendingsinternat på Trandum og selve transporten. I perioden 2004-2011 har i overkant av 9000 personer blitt tvangsreturnert på bakgrunn av avslag på asylsøknad.¹⁴ I tillegg kommer et stort antall uttransporteringer i henhold til Dublin II-forordningen og bort- eller utvisninger. Også for tvangsreturer har vi sett en markant økning de siste årene: Mens til sammen 2 951 uten lovlig opphold ble tvangsreturnert i 2005, var tilsvarende tall i 2011 4 744.¹⁵ I 2011 dominerte destinasjonslandene Irak, Afghanistan, Russland, Serbia og Nigeria ved uttransporteringer av personer med endelig avslag (PU 2012).

Også i arbeidet med tvungen retur har vi sett en utvikling av støtteprogrammer. Norske myndigheter tilbyr via IOM i Afghanistan et retur- og reintegreringsprogram for personer som blir tvangsreturnert til Afghanistan av norsk politi (PRAN-programmet). Programmet omfatter en kontantstøtte på 3 000 kroner, samt reintegreringsstøtte på inntil 10 000 kroner i form av arbeidsformidling, opplæring og utdanning eller støtte til næringsetablering.¹⁶

¹³ I 2008 lanserte den da sittende regjeringen en rekke forslag til innstramminger i den norske asylpolitikken. Et viktig punkt her var intensivering i arbeidet med å fremforhandle tilbaketakelsesavtaler. Pressemelding, *Innstramming av asylpolitikken*, Statsministerens kontor, 3. september 2008, nr. 129-08.

¹⁴ Statistikk innhentet fra PU. Tallet inkluderer som sagt *ikke* saker behandlet etter Dublin-forordningen eller bort- og utvisninger.

¹⁵ Statistikk innhentet fra UDI. Dette inkluderer avslag på asylsøknad, dublinvedtak og bort- eller utvisninger fra Norge, inkludert straffedømte.

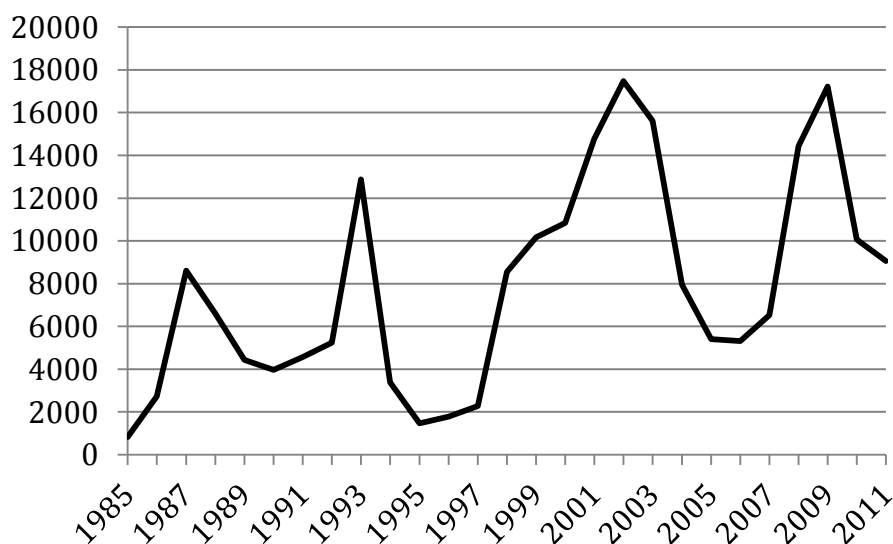
¹⁶ Se:

<http://www.udi.no/Sentrale-tema/Retur-og-tilbakevendning/Retur--og-reintegreringsprogrammer/Tvangsreturer-til-og-reintegrering-i-Afghanistan-Pran/>

2.2 Norske myndigheters politikk overfor personer med endelig avslag – oppmykning og innstramminger

Gjennom det siste tiåret har vi i et internasjonalt og nasjonalt perspektiv sett til dels store endringer i asylsystemets behandling av tidligere asylsøkere. Endringene må i stor grad ses opp mot både endringer i ankomsttallene, andre europeiske lands regelverk, samt den politiske debatten (Stortingsmelding nr. 9 2009-2010; NOU 2011:10). Figur 3 illustrerer de store svingningene i asylankomstene Norge har opplevd siden 1985, med toppe av asylsøknader i 1993, 2002 og senest i 2009. Disse toppene har lagt grunnlaget for store politiske diskusjoner om hvordan norske myndigheter skal håndtere det store antallet ankomne og det påfølgende økte antallet med endelig avslag (NOU 2011:10). Som vi skal komme inn på førte disse diskusjonene i 2002/2003 til bortfall av botilbud i mottak for gruppen med endelig avslag, mens det i 2008/2009 muligens ga grobunn for utviklingen av retursenterkonseptet.

Figur 3. Asylsøknader, 1985-2011.¹⁷



På slutten av 1990-tallet var den politiske diskusjonen preget av de siste årenes store svingninger i ankomsttallene og en lite effektiv behandling av asylsøknader. I Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) understrekes utfordringene med en stor gruppe lengeventende i ordinære mottak, hvor mange i gruppen hadde endelig avslag. I tillegg så en at mange med endelig avslag ikke forlot Norge, men i stedet prøvde å få vedtaket omgjort med basis i deres lange oppholdstid i landet. Dette førte til ekstraarbeid for UDI som var både tidskrevende og gikk utover den øvrige saksbehandlingen. Utfordringene ble blant annet møtt med innføring av den uavhengige klagenemda Utlendingsnemda (UNE), hurtigbehandling av visse typer asylsaker, fokus på redusert oppholdstid i asylmottak og en økt satsning på å få i stand tilbaketakelsesavtaler. Et viktig element i

¹⁷ Statistikk innhentet fra UDI.

asyl- og flyktningarbeidet var på den tiden «det tosporede løpet», hvor en hadde fokus på at utfallet for beboerne i mottak enten kunne bli varig opphold i Norge eller retur til hjemlandet (Valenta og Berg 2003). Mottaksansatte hadde dermed et ansvar for at informasjonsarbeidet inkluderte dette todelte fokuset (Thorshaug og Valenta 2012). Som tidligere forskning har vist kan mottaksansatte oppleve denne doble rollen som svært utfordrende (Valenta og Thorshaug 2011).

2.2.1 Innstramminger i asylpolitikken – bortfall av botilbud

I 2004 besluttet norske myndigheter å innføre en ny praksis med bortfall av botilbud i asylmottak for asylsøkere med endelig avslag. Personer som ikke samarbeidet om retur skulle miste botilbudet i det ordinære mottaket og tilgangen til økonomiske støtteordninger (Brekke og Sørholt 2005; Valenta mfl. 2010). Praksisen gjaldt hovedsakelig enslige voksne asylsøkere, da barnefamilier, enslige mindreårige og personer med alvorlig sykdom var utelatt fra ordningen. Beboere som valgte å samarbeide om frivillig retur gjennom IOM fikk bli boende på mottaket frem til utreise.

Bortfall av botilbud var et resultat av arbeidet i to arbeidskomiteer (satt ned av Regjeringen i 2002 og 2003) som fikk i oppdrag å vurdere situasjonen rundt personer med endelig avslag (Brekke og Sørholt 2005). I årene før hadde Norge opplevd en stor økning i antallet asylsøknader, fra rundt 8 000 søknader i 1998 til rundt 17 000 søknader i 2002. Som et resultat av de store ankomstene økte antallet personer med endelig avslag, og i 2003 bodde rundt 3 000 utreisepliktige i mottak. Norske myndigheter så derfor et stort behov for å redusere ankomsttallene og øke antallet returer blant personer med endelig avslag. Diskusjonene var preget av en «snillisme»-debatt, hvor det ble hevdet at Norge lenge hadde praktisert en for liberal asylpolitikk, og hvor konsekvensene nå hadde blitt svært tydelige. Bortfall av botilbudet skulle sende et tydelig signal både til utreisepliktige og potensielle asylsøkere om at Norge nå kjørte en strammere linje i asylpolitikken. Gjennom å gjøre fortsatt opphold i Norge mindre attraktivt og retur til hjemlandet mer attraktivt, skulle en sikre at returtallene økte (Valenta mfl. 2010). I tillegg hadde ordningen en økonomisk komponent: Mottakene var som en følge av de høye ankomsttallene overbelastet, og ved å fjerne botilbudet for utreisepliktige ble det forespeilet en mulig innsparing på rundt 100 millioner kroner per år (Brekke og Sørholt 2005). Den nye ordningen understreket en klart tøffere holdning mot tidligere asylsøkere som ikke samarbeidet om retur (NOU 2011:10).

Det ble imidlertid tidlig klart at den nye praksisen hadde flere uheldige konsekvenser. Det ble forventet at utreisepliktige som fikk bortfall av botilbud skulle forlate Norge, enten frivillig eller gjennom tvangsuttransporteringer utført av politiet. Imidlertid så en at en stor gruppe utreisepliktige var vanskelig å returnere. Dette skyldtes delvis mangel på returavtaler med avsenderlandene (inkludert Somalia, Irak, Eritrea og Etiopia), og delvis usikkerhet rundt identiteten til personene. Mens personer med endelig avslag

frem til 2004 hadde vært et statlig ansvar, ble det nå et «ansvarsvakuum» overfor gruppen. Regelverket rundt rettigheter var utydelig, og nødhjelp til tidligere asylsøkere ble en til dels stor belastning for flere kommuners sosial- og helsetjeneste (Brekke og Søholt 2005). De økte belastningene og den usikre situasjonen førte til reaksjoner fra både kommuner og interesseorganisasjoner, med klare krav til norske myndigheter om en avklaring av gruppens rettigheter og kommunenes og statens plikter.

2.2.2 Opprettelse av ventemottak

I kjølvannet av diskusjonene om bortfallsordningen ble det i 2004 tatt til orde for å opprette et spesialmottak for personer med endelig avslag. Perioden med bortfall av botilbud hadde gjort det tydelig at det var et statlig ansvar å gi tidligere asylsøkere et midlertidig tilbud om kost og losji. Kommunene hadde i løpet av 2004 og 2005 praktisert nødhjelpsplikten svært forskjellig, noe som gjorde det formålstjenlig å samle det offentlige tilbudet i et statlig ventemottak. Lovforslaget ble tatt opp i 2005, og i november samme år bestemte Arbeidsdepartementet at frem til et statlig ventemottak stod klart på nyåret 2006, skulle staten tilby kost og losji i ordinære mottak til alle avviste asylsøkere som fremdeles befant seg i Norge.¹⁸ Alle som frem til da hadde mistet botilbudet ble gitt mulighet til å flytte tilbake til et mottak, og det ble heller ikke gjennomført noen nye vedtak om bortfall av botilbud før ventemottaket var i drift.

Ventemottaksordningen skulle øke antallet frivillige returer, gjøre uttransporteringsarbeidet enklere og samtidig løse samarbeidsproblemet mellom stat og kommune gjennom å avklare tilgangen til rettigheter for de uten lovlig opphold (Brekke og Søholt 2005; Valenta mfl. 2010). Fra myndighetenes side ble det understreket at ventemottakene kun skulle gi et svært nøkternt tilbud om kost og losji i påvente av utreise, for slik sett å motivere til retur. Lier ventemottak ble opprettet i mars 2006, mens Fagerli ventemottak kom i drift i desember 2007.

Etter noen års drift var erfaringene med ventemottaksordningen svært blandede. En svært lav andel av personer med utreiseplikt bodde på de to ventemottakene, retur-tallene blant beboerne var lave og mange ble boende mer eller mindre permanent i et tilbud som var ment å være midlertidig. Fra myndighetenes side var en usikker på om ordningen ivaretok utlendingsmyndighetenes behov for en effektiv gjennomføring av returpolitikken. Samtidig kritiserte flere frivillige organisasjoner levekårene i ventemottakene. En evaluering av ordningen konkluderte med at ventemottakene spilte en svært liten rolle i returarbeidet (Valenta mfl. 2010). Videre var ventemottakene preget av passivitet, frustrasjon, asosial atferd og rusmisbruk blant beboerne og et økende antall konflikter.

¹⁸ Pressemelding, *Overgangsordning frem til ventemottaket er på plass*, Arbeidsdepartementet, 18. november 2005, nr. 11 – 2005.

NTNU Samfunnsforskning evaluering lanserte flere potensielle scenarier for det videre arbeidet overfor gruppen med endelig avslag: i) avskaffelse av ventemottaksordningen og gjeninnføring av boretthetene i ordinære mottak for avviste asylsøkere, ii) opprettholdelse av ventemottaksordningen forutsatt innholdsmessige justeringer, og iii) utvidelse av ventemottaksordningen og differensiering av mottakssystemet med utreisesentre for alle med endelig avslag (Valenta mfl. 2010). Det første scenarioet ble fremsatt av noen få fagpersoner i evalueringen, hvor det ble hevdet at ventemottaksordningen ikke hadde ført til økt retur, men heller var en «unødvendig pining av asylsøkere» (Valenta mfl. 2010: 131). Ved å gjeninnføre borettheter i ordinære mottak kunne en redusere konfliktnivået og samtidig drive aktivt returarbeid. En utvidelse av ventemottaksordningen ble sett som en politisk handling for å signalisere en restriktiv asylopolitikk som gikk foran faglige hensyn. Fagpersonene som gikk inn for en avskaffelse av ordningen så det som viktigere å styrke returarbeidet i ordinære mottak med fokus på returforberedende og kompetansehevende kurs, retursamtaler og en forbedret retur støtteordning.

Blant fagpersonene som ble konsultert i ventemottaksevalueringen mente enkelte at en ikke behøvde å endre ordningens struktur og målgruppe (Valenta mfl. 2010). I stedet burde en søke å endre innholdet ved å innføre kvalifiseringsopplegg, bedre standarden og tilby selvhushold, samt styrke helsetilbudet i ventemottakene. Det var her en utbredt skepsis til utvidelse av ordningen, da en inkludering av barnefamilier kunne møte kritikk fra flere hold. Mens en innad i ventemottakene ikke behøvde å gjennomføre dyre strukturelle endringer, kunne en prioritere utvidelse av retur støtten, effektivisering av saksbehandlingen, redusert adgang til klage på avslag og bedre effektivering av uttransporteringer.

Allerede i en gjennomgang av ventemottaksordningen høsten 2009 på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble det imidlertid argumentert for å utvide ventemottakene til å gjelde *alle* personer med utreiseplikt (UDI 2009). Gjennom en utvidelse kunne en:

... tydeliggjøre utreiseplikten for de som har fått endelig avslag, øke gjennomstrømmingen i ordinære mottak, øke returmotivasjonen og normalisere retur- og hjemreise [...] optimalisere returkvalifiseringstiltak og annet returarbeid i utreisesenteret (UDI 2009: 6).

Det store flertallet av fagpersonene i NTNU Samfunnsforskning evaluering fra 2010 var også positive til utvidelse av ordningen og en økt differensiering av mottakssystemet med etablering av utreisesentre for alle personer med endelig avslag, også barnefamilier og personer med helseproblemer (Valenta mfl. 2010). En antakelse var her at en differensiert beboermasse lik den vi finner i ordinære mottak ville redusere konflikthetsgraden i utreisesentrene. Flere mente videre at en tydeligere differensiering av mottakssystemet ville være formålstjenlig for returarbeidet og politiets uttransporteringsarbeid.

Samtidig ble det understreket at standarden i sentrene burde ligge på samme nivå som i ordinære mottak. Som vi kommer til å se lå denne tankegangen nært opp til retursenterkonseptet.

I begynnelsen av juni 2010 gjorde beboerne ved Lier og Nannestad ventemottak opprør mot det de betraktet som dårlige forhold på mottaket og mangler ved norsk asylpolitikk. Flere av mottakenes bygninger ble satt i brann, og store deler av bygningsmassene ble ødelagt. Opprørene førte til at UDI måtte finne midlertidige løsninger for beboerne ved mottakene. Samtidig skapte hendelsene debatt innad i UDI og på departementsnivå om ventemottakstilbudet. I løpet av august 2010 hadde UDI og departementet løpende kontakt både om utviklingen tilknyttet ventemottaksbeboerne og om arbeidet med å etablere et innkvarteringstilbud til personer med endelig avslag. UDI utarbeidet i forbindelse med dette et forslag til botilbud for enkelte av beboerne ved ventemottakene. Tanken var å beholde de to ventemottakene og fjerne beboerne som skapte mest trøbbel ved å overføre dem til et eget botilbud. Viktige diskusjoner i utarbeidelsen av forslaget var hva som ville være tilstrekkelig bemanning og aktiviteter, og tanker rundt hvordan en kunne redusere eller fjerne risikofaktorer tilknyttet gruppen. Forslaget ble imidlertid lagt på is av departementet ettersom det ville blitt for dyrt å drifte.

3 Konseptutvikling og etablering av retursentre

I september 2010 sendte Justis- og politidepartementet ut en pressemelding hvor de informerte om at Regjeringen hadde besluttet at ventemottakene skulle nedlegges og erstattes av retursentre eller avdelinger for personer med endelig avslag.¹⁹ I pressemeldingen ble det understreket at retursentrene i større grad enn ventemottakene skulle vektlegge returfremmende informasjon og aktivitetstilbud, samtidig som bemanning og standard skulle være tilsvarende som ved ordinære mottak. Bakgrunnen for departementets avgjørelse var innspill fra UDI om erfaringer med ventemottaksordningen med tilhørende forslag til endringer (UDI 2009), NTNU Samfunnsforsknings evaluering av ordningen (Valenta mfl. 2010) og opprørene ved ventemottakene sommeren 2010.

I dette kapitlet studerer vi den påfølgende prosessen med utvikling av konseptet, gjennomføring av to utlysingsrunder og bestemmelsen om ikke å gå videre med etableringen av retursentre. I den følgende analysen kan vi skille mellom fire viktige dimensjoner som har preget ulike aktørers erfaringer med prosessen:

- i. Organisatoriske rammer og utfordringer tilknyttet organiseringen
- ii. Økonomiske rammer og konsekvenser av disse
- iii. Mulige politiske ambivalenser tilknyttet retursenterkonseptet
- iv. Aktørenes kontekstuelle (re)fortolkninger av konseptet

Presentasjonen er basert på en omfattende gjennomgang av interne og offentlige dokumenter samt intervjuer med representanter for ulike instanser (se kapittel 1.2 for en oversikt). Det må påpekes at vi ikke har tilstrekkelig grunnlag til å analysere mulige politiske ambivalenser tilknyttet etableringen av retursentre. En slik analyse ligger utenfor dette prosjektets rammer. Imidlertid kan det ikke utelukkes at det har foregått visse prosesser på departements- og direktoratsnivå som har påvirket dynamikken i arbeidet, og som har ført til at en først svært ambisiøs plan om å opprette retursentre til slutt ble lagt på is. Samtidig kan analysen kontekstualiseres gjennom å indikere faktorer som kan ha skapt politiske ambivalenser tilknyttet konseptet, og som muligens har bidratt til å redusere den opprinnelige entusiasmen og støtten for konseptet på departementsnivå.²⁰

¹⁹ Pressemelding, *Regjeringen vil opprette retursentre*, Justis- og politidepartementet, 24. september 2010, nr. 106 – 2010.

²⁰ Støtten til konseptet kan blant annet indikeres i avisartikler og intervjuer med justisminister Knut Storberget (se blant annet NRK Nyhetene 24. september 2010) og med statssekretær Pål Lønseth (se blant annet Aftenposten 24. mars 2011). Det at flertallet av informantene på departements- og direktoratsnivå støttet retursenterkonseptet ble også indikert i evalueringen av ventemottaksordningen (Valenta mfl. 2010).

Når det gjelder aktørenes kontekstuelle (re)fortolkninger kan vi, som antydnet, identifisere minst tre relevante kontekstuelle fortolkninger relateres til migrasjonsprosesser, organisering av prosjektet og fortolkninger av konseptet. For det første kan vi anta at asylsøkere med endelig avslag vil ha en annen oppfatning av antatt retur-fremmende tiltak mens de befinner seg i Norge sammenlignet med deres fortolkninger av tiltakene etter at de har returnert. Disse fortolkningene har en indirekte relevans for vår undersøkelse ettersom de primært relateres til debatter om hvilke tiltak som påvirker retur (se kapittel 2.1). For det andre kan vi anta at personer i UDI som har vært direkte ansvarlige for organiseringen av retursenterprosjektet vil være mer tilbøyelige til å uttale seg positivt om prosjektet ettersom de har investert mye energi, tid og krefter i prosessen.

For det tredje kan vi anta at politiske føringer påvirker fortolkninger av retursenterprosjektet. Da NTNU Samfunnsforskning evaluerte ventemottaksordningen før opptøyene sommeren 2010, var det store flertallet av fagpersonene i UDI positive til utvidelse av ordningen og differensiering av mottakssystemet gjennom etablering av utreisesentre – ideer som i stor grad kan kobles til retursenterkonseptet som ble utviklet noen måneder senere. Kun et fåtall mente at et sterkere returarbeid i ordinære mottak var den beste løsningen, mens det i dag er dette som er myndighetenes og direktoratets fokusområde. Den opprinnelige troen på utreisesentre kan skyldes konteksten og diskursen på den tiden ventemottaksevalueringen ble gjennomført, noe som også ble tatt opp i evalueringen (Valenta mfl. 2010). Høsten 2009 ble det fra politisk hold, blant annet gjennom *Soria Moria* 2-erklæringen og statsbudsjettet for 2010, antydnet at flere med endelig avslag skulle gis tilbud om plass ved ventemottak. Det var dermed lite som tydet på at selve ideen om adskilte mottak for avviste asylsøkere – med en differensiering av mottakssystemet – hadde blitt svekket, selv etter de mange utfordringene ventemottakene hadde opplevd. At myndighetene til slutt valgte å gjennomføre en helomvending i strategien overfor gruppen med endelig avslag ble derfor, som vi skal komme inn på, møtt med overraskelse fra flere involverte aktører.

3.1 Bestilling fra Justis- og politidepartementet

UDI ble i september 2010 bedt av Justis- og politidepartementet om å utrede retursentre for beboere med endelig avslag.²¹ Oppdraget med tilhørende mandat ble utviklet gjennom skriftlig korrespondanse og flere møter mellom departementet og UDI høsten 2010.²²

²¹ Informanter i UDI påpeker at direktoratet hadde spilt inn retursenterkonseptet som idé på et tidligere tidspunkt til daværende departement (UDI 2009). Ideen kom slik sett ikke ovenfra og ned.

²² Den skriftlige korrespondansen inkluderer blant annet brev fra UDI om utviklingen tilknyttet ventemottaksbeboere (august 2010), brev fra UDI om midlertidig særskilt ventemottak for enkelte beboere (august), tildelingsbrev fra departementet til UDI (august 2010), brev fra departementet om etablering av retursentre (september og oktober 2010), og brev fra UDI om innkvartering av personer

I Justis- og politidepartementets tildelingsbrev til UDI for 2011 utdypes oppdraget på følgende måte:

UDI skal i 2011 etablere retursentre/returavdelinger for personer med endelig avslag på søknad om beskyttelse innenfor gjeldende budsjetteramme. Retursentrene skal være en del av mottakssystemet og være et sentralt element i en helhetlig strategi for å få flere tidligere asylsøkere med endelig avslag til å forlate Norge, fortrinnsvis frivillig, men om nødvendig også med tvang. Det er viktig at etablering og drift skjer i forståelse med PU og i samarbeid med vertskommuner, lokalsamfunn og øvrige samarbeidspartnere (Justis- og politidepartementet 2010).

Med bakgrunn i oppdraget ble det nedsatt en arbeidsgruppe i Region- og mottaksavdelingen. Arbeidsgruppen utarbeidet et svar til departementet hvor et grovriss av retursenterkonseptet ble skissert. Dette lå klart i november 2010. Her ble både bakgrunn for retursenteretableringen, omfang og målgruppe, organisering, opprettelse, innhold, opplæring av ansatte, vertskommunale tjenester, informasjonsarbeid, økonomiske og administrative forhold og veien videre diskutert. Disse elementene ble tatt med i møter mellom UDI og departementet, samt i møter med involverte eksterne aktører (blant annet PU, Politidirektoratet [POD], Helsedirektoratet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og KS) i perioden november 2010 til januar 2011. Endelig oppdragsbrev fra departementet forelå i januar 2011.

3.2 Prosjektets organisering

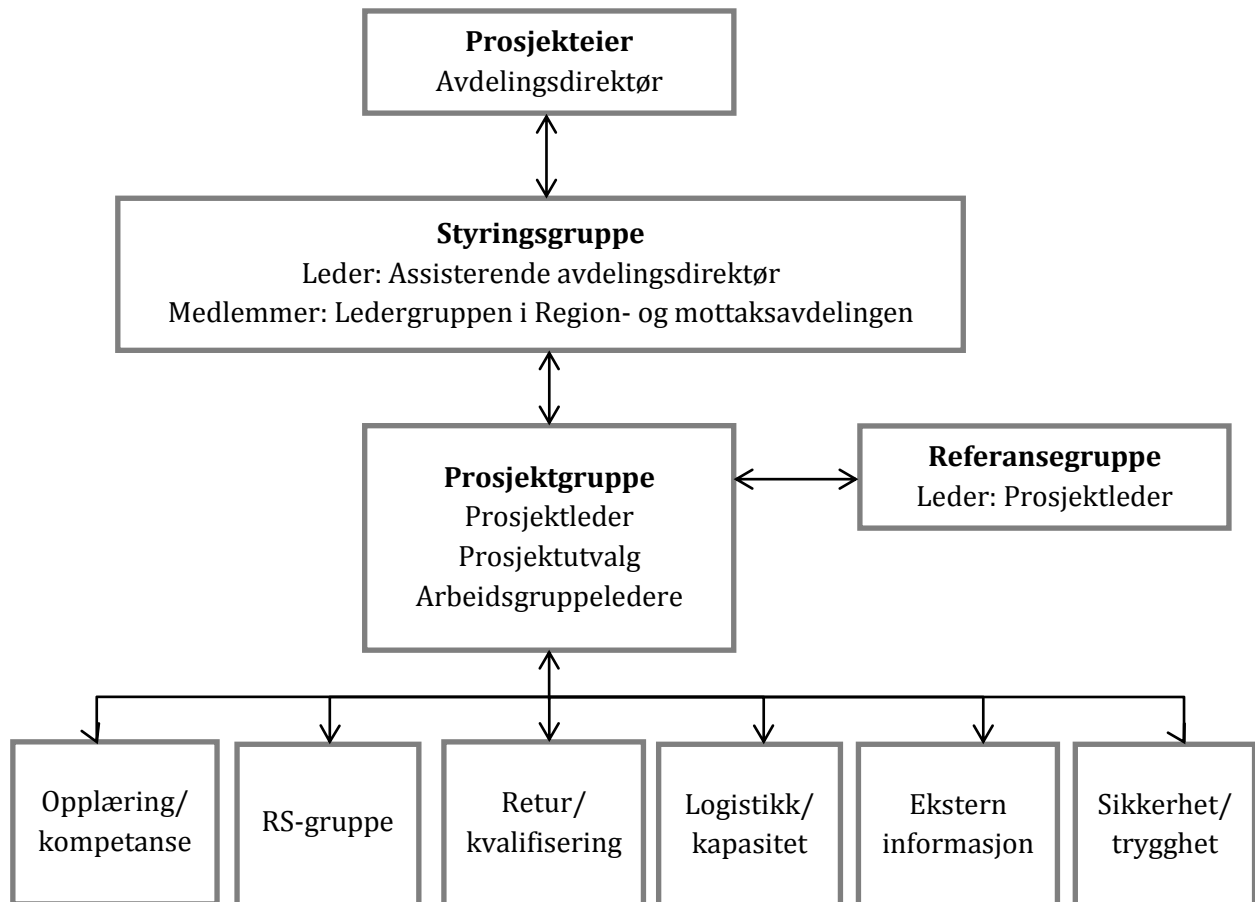
Parallelt med utviklingen av oppdraget ble prosjektets organisering og ansvarsfordeling bestemt (se figur 4). Det nasjonale ansvaret for retursenterprosjektet ble nedsatt etter et møte høsten 2010. Prosjektets eier var avdelingsdirektør i Region- og mottaksavdelingen, mens styringsgruppen besto av assisterende avdelingsdirektør (leder for styringsgruppen) og ledergruppen i Region- og mottaksavdelingen. Selve prosjektgruppen besto av 10 personer. Organiseringen og ansvarsfordeling ble definert på følgende måte:

- *Prosjektleder:* Hovedansvar og ansvarlig for planer, oppfølging av planer, fremdrift, identifisering av problemstillinger, fordeling av oppdrag til arbeidsgruppene, oppfølging av arbeidsgruppene, utredning, rapportering til styringsgruppen, samt intern og ekstern informering.
- *Prosjektutvalg:* To personer i 100 prosent stilling, to personer i 50 prosent stilling og en sekretær.

med endelig avslag i retursentre (november 2010). I tillegg hadde partene løpende dialog og møter om botilbudet for personer med endelig avslag.

- *Arbeidsgruppeledere*: Fullverdige medlemmer av prosjektgruppen, ansvar for å rapportere til prosjektgruppen om planer, fremdrift, risikoer og resultater.

Figur 4. Prosjektkart.



Det ble opprettet i alt seks arbeidsgrupper med ulike ansvarsområder, hvor hver arbeidsgruppe hadde tre til seks deltakere:

- Opplæring/kompetanse*: Utvikle opplæringsplaner og identifisere opplæringsbehov hos mottaksansatte og ansatte i UDI.
- RS (rundskriv)-gruppe*: Utvikling og oppdatering av styringsdokumenter.
- Retur og kvalifisering*: Utvikle struktur og innhold for sentrenes returprogram.
- Logistikk og kapasitet*: Utarbeide forslag til ansvarsforhold, logistikkrutiner og endringer i IKT-systemene.
- Ekstern informasjon*: Identifisere aktører med behov for informasjon, utvikle informasjonsmateriell og kommunikasjonsstrategier.
- Sikkerhet og trygghet*: Foreslå tiltak for forebygging og håndtering av alvorlige hendelser, inkludert risiko- og sikkerhets (ROS)-analyse, samt forebyggende og akutte tiltak.

Innkjøpsteamet, som består av innkjøpere ved alle regionkontorene og ledes av Regionkontor Sør, fikk ansvaret for å utvikle konkurransegrunnlaget og koordinere utlysningss rundene. De regionale kontorene hadde ansvar for å gjennomføre konkurransene i egen region. I Regionkontor Sør ble dette arbeidet koblet tett opp mot gruppen som fikk ansvaret for å utvikle regelverket.

I tillegg ble det koblet en referansegruppe til prosjektgruppen bestående av deltakere fra berørte avdelinger internt i UDI, inkludert Retursenterprosjektet, Region- og mottaksavdelingen, Asylavdelingen, Oppholdsavdelingen ved Enhet for utvisningssaker, landgruppe 2, Avdeling for faglig strategi og koordinering ved Enhet for statistikk og analyse og Avdeling for faglig strategi og koordinering ved Internasjonal enhet, samt eksterne samarbeidspartnere, inkludert PU, NOAS og POD. Referansegruppen skulle ha fokus på sentrenes innhold, møtes ved milepæler i prosjektet og opprettholdes frem til samtlige sentre var etablert. I tillegg ble det åpnet for at gruppens medlemmer kunne sende konkrete innspill til UDI skriftlig og formelt. På grunn av prosjektets utvikling ble det kun avholdt ett referansegruppemøte (våren 2011).

I etterkant av prosjektet ser involverte personer i prosjektet flere utfordrende faktorer ved organiseringen. En første faktor var samtidig oppstart i gruppene. Tanken var at alle arbeidsgruppene skulle være på plass i løpet av høsten 2010, men av ulike årsaker ble arbeidet i gruppene startet opp på ulike tidspunkt. I tillegg var ett av regionkontorene ikke delaktig i oppstarten av prosjektet, og ble derfor ikke godt nok involvert i prosjektet. En andre faktor var at selve organiseringen opplevdes som uoversiktlig for personer både innenfor og utenfor prosjektet. Som prosjektkartet i figur 4 viser var det mange involverte og mange ulike ansvarsledd. Dette kompliserte til tider kommunikasjonen og informasjonsflyten mellom de ulike leddene og mellom arbeidsgruppene.

En så omfattende endring i mottakssystemet krever naturlig nok en helhetlig fremgangsmåte hvor en inkluderer mange aktører, både innad i direktoratet og hos eksterne samarbeidspartnere. Spørsmålet i slike situasjoner er hvordan en sikrer god nok oversikt og kommunikasjon. Flere vi snakket med mente at et første steg på veien var å sikre samtidig oppstart av alle grupper og inkludering av alle aktører på et tidlig tidspunkt for å sikre god forankring av prosjektet. Det ligger også et stort ansvar på prosjektleder og arbeidsgruppeledere i å sikre hyppig og god informasjonsutveksling. Underveis i prosjektet ble utfordringen med informasjonsflyt forsøkt møtt gjennom nyhetsbrev hver andre uke hvor prosjektutvalget opplyste om fremdriftsplan, beslutninger i styringsgruppemøtene og ledermøter med relevans for prosjektet, nytt fra arbeidsgruppene og nyheter fra prosjektutvalget selv. Prosjektutvalget fikk videre et ansvar for å gi tydelige tilbakemeldinger til styringsgruppen og arbeidsgruppene og på denne måten fungere som et mellomledd. Til tross for de nevnte utfordringene la organiseringen et godt grunnlag for utviklings- og etableringsarbeidet. Det at prosjektet

ble forankret i mange ledd av UDI, med involvering av både ledelse og «grasrota», sikret en god nok delaktighet fra alle berørte enheter i direktoratet.

3.3 Utvikling av retursenterkonseptet

3.3.1 Styringsdokumenter

Utvikling og etablering av retursentre krevde en tilsvarende utvikling i sentrale styringsdokumenter, inkludert driftsreglement og rundskriv. Den utnevnte arbeidsgruppen fikk ansvar for å utvikle og oppdatere retningslinjer direkte relatert til retursentrene i tillegg til andre retningslinjer koblet til prosessen. Dette omfattet utarbeidelse av målsetning for retursentrene, en gjennomgang av dagens retningslinjer for drift av mottak, og utarbeiding av særskilte retningslinjer for sentrene og for UDIs styring og oppfølging. Det ble i løpet av prosessen utarbeidet flere rundskriv og gjort endringer i eksisterende driftsreglement og rundskriv, med følgende hoveddokumenter:

- RS 2011-003 *Reglement for drift av statlige mottak*
- RS 2011-004 *Krav til innkvarteringstilbud i retursentre*
- RS 2011-009 *Krav til bemanning og kompetanse i retursentre*
- RS 2011-011 *Krav til arbeid med barn og unge i statlige mottak*
- RS 2011-025 *Tilskudd til vertskommuner for asylmottak, retursenter eller omsorgssenter*
- RS 2011-027 *Krav til returforberedende arbeid i retursentre* (endret fra opprinnelig RS 2011-012 *Krav til returarbeid i statlige retursentre*)

Utviklingen av rundskrivene skjedde i nært samarbeid med de øvrige arbeidsgruppene og prosjektgruppen for øvrig. Dette arbeidet var sentralt for utviklingen av innholdet i retursentrene, og i de følgende delkapitlene går vi inn i utviklingen av dette innholdet.

3.3.2 Målsetning

En hovedmålsetning med retursentrene var som kjent at flere personer med endelig avslag skulle velge frivillig retur. Retursentrenes oppgave skulle derfor være å motivere og tilrettelegge for retur gjennom informasjon, kompetansehevende tiltak og returrettede aktiviteter. Parallelt skulle ordningen understreke overfor personer med endelig avslag at det gitte vedtaket innebærer retur. Ved at retursentrene omfattet så godt som alle mottaksbeboere med endelig avslag, var ønsket å alminneliggjøre retur etter endelig avslag både overfor den enkelte beboer og overfor eventuelle hjelpere i lokalmiljøet.

Samtidig som ordningen skulle virke returfremmende, ble det sett som essensielt at sikkerheten og levekårene for beboere og ansatte skulle ivaretas på en tilfredsstillende måte. Beboerne skulle ha samme rettigheter og plikter som de hadde i ordinære mottak, og det skulle gis reduserte ytelser til livsopphold til voksne innenfor gruppen med endelig avslag, i tråd med gjeldende praksis. UDI skulle sørge for aktivitetstilbud til barn i retursentrene, og de tilbudte aktivitetene skulle ikke avvike vesentlig fra tilbudet i ordinære mottak. Et sentralt moment var at retursentrene skulle være både et botilbud og et virkemiddel i returarbeidet.

3.3.3 Økonomiske rammer

Det ble bestemt at nye kontrakter for drift av retursentre skulle lyses ut etter anskaffelsesregelverket. Utover de normale rammene for drift og bemanning i ordinære mottak skulle sentrene styrkes med en halv stilling tilknyttet psykososialt arbeid. Midlene som i utgangspunktet var øremerket ventemottak over kapittel 490, post 21²³ i statsbudsjettet, ca. 31 millioner kroner, skulle benyttes til utvikling og innføring av returfremmende kvalifiseringstiltak. Departementet ba UDI om å vurdere hvordan en innenfor denne rammen kunne sikre et botilbud hvor returperspektivet ble ivaretatt på best mulig måte.

Allerede høsten 2010 ga UDI tilbakemelding til departementet om at de foreslåtte økonomiske rammene for utvikling og etablering av retursentre var stramme. I det første grovrisset av retursenterkonseptet anbefalte UDI en styrking av arbeidet med retursentre for 2012 på 46 millioner kroner under post 21. Dette skulle komme i tillegg til de øremerkede midlene til ventemottak. Forslaget gjaldt kvalifiseringstiltak i mottak tilknyttet retur og returfremmende tiltak. UDI anbefalte også en styrking av bemanningen med 1,5 årsverk per mottak (én ny stilling til returkoordinator og en halv stilling til psykiatrisk sykepleier eller helsesøster). I tillegg ble det antydnet at eventuelle vakt- og sikkerhetstiltak utover det nivået som er i ordinære mottak og endringer i IKT-systemene ville gi økte kostnader utover det skisserte kostnadsbildet.

Departementet fulgte imidlertid sine opprinnelige rammer, og gikk inn for å øremerke 31,1 millioner kroner til kvalifiseringstiltak (Justis- og politidepartementet 2010). Noen av de øremerkede midlene kunne også etter konkret vurdering benyttes til å dekke nødvendige, ekstraordinære utgifter til etablering og innføring av retursentre. I tillegg skulle det finansieres et halvt ekstra årsverk for psykososialt arbeid per planlagte retursentre gjennom ekstrabevilgninger (sammenlignet med normal bemanning i ordinære mottak). UDIs forslag om én stilling til returkoordinator ble dermed ikke tatt til følge. På grunn av de stramme økonomiske rammene poengterte UDI på et tidlig

²³ Alle utgifter til statlige mottak føres over denne posten. I 2001 var posten på i underkant av to milliarder kroner (tall innhentet fra UDI).

tidspunkt at det var usikkert hvilken virkning omleggingen ville kunne ha på returarbeidet.

3.3.4 Målgruppe og omfang

Retursenterkonseptet inneholdt fra starten av flere nye momenter sammenlignet med ventemottaksordningen. Mens flere beboergrupper var unntatt fra ventemottakene, skulle retursentrene være en innkvarteringsordning for *alle* personer med endelig avslag. Dette inkludert barnefamilier, personer med helseproblemer og personer med endelig avslag som hadde søkt om retur via IOM. De eneste gruppene som fortsatt skulle bli boende i ordinære mottak etter endelig avslag var enslige mindreårige mellom 15 og 18 år og personer innenfor Dublin-forordningen.²⁴ Høsten 2010 bodde mellom 3 200 og 3 300 utreiseklare personer i mottak.²⁵ Ut fra prognoser og beregninger over beboere i mottak med endelig avslag i 2011 antok UDI at det ville være behov for rundt 30 retursentre. Dette antallet forutsatte at retursentrene skulle ha samme størrelse som ordinære mottak med 100 til 200 beboere.

Under diskusjonene høsten 2010 spilte PU inn at det var ønskelig å differensiere mottaksbeboerne etter hvilke nasjonaliteter de kom fra og returmuligheten dit, og at de som kom fra land med størst returpotensiale burde lokaliseres i retursentre på det sentrale Østlandsområdet nær Oslo Lufthavn Gardermoen. På denne måten ble det antatt at retur- og identitetsarbeidet kunne effektiviseres. I de første konsept-presentasjonene lanserte også UDI muligheten for å samle grupper som er vanskelige å returnere, slik at kurs og informasjon på sentrene kunne rettes spesielt mot disse gruppene. Samtidig ble det fra UDIs side understreket at en ikke ønsket å differensiere rekrutteringen til sentrene fullt ut, da beboermassen burde avspeile bredden og mangfoldet i gruppen med endelig avslag. En spesifisering av retursentrene ble sett som en mulig utvikling over tid, og ikke som et moment i oppstartsfasen.²⁶

Mens ventemottakene var et tilbud til enslige asylsøkere med endelig avslag, skulle retursentrene inkludere barnefamilier. Beslutningen om å inkludere alle personer med endelig avslag, og dermed også barnefamilier, i retursentrene ble møtt med forskjellige reaksjoner. Enkelte driftsoperatører mente at familier kunne bidra til å skape en mer heterogen beboergruppe på sentrene. De mente at dette ville bidra til å redusere spenninger som kunne oppstå i sentrene, og at det dermed var viktig at familier ble

²⁴ Personer innenfor Dublin-forordningen ble utelatt fordi denne gruppen høsten 2010 ikke hadde anledning til å søke om frivillig assistert retur, og derfor ikke befant seg i målgruppen for retursentrenes aktivitets- og kvalifiseringstilbud. Fra 2011 kan imidlertid også dublinere søke om retur til hjemlandet gjennom VARP-programmet.

²⁵ I tillegg til rundt 700-800 utreiseklare dublinere.

²⁶ Hvorvidt vi på et senere tidspunkt hadde sett en differensiering innenfor retursentrene forblir et åpent spørsmål.

innlemmet i konseptet. Andre driftsoperatører mente at argumentet om at familier skulle kunne ha en «bufferfunksjon» i retursentrene var en uheldig vinkling. I et innlegg i Aftenposten uttalte forskerne Hilde Lidén, Marie Louise Seeberg og Ada Engebrigtsen at det var usikkert om retursentrene kunne sikre barn de samme vilkår som de har i vanlige asylmottak.²⁷ Forskerne stilte spørsmål til hvorvidt skoler og lokalsamfunn ville engasjere seg like mye i disse barna som overfor mottaksbarn, hvordan situasjonen ville bli for lengeventende barn, og hvordan det sosiale miljøet ved sentrene ville være for barna. De understreket samtidig at den permanente uforutsigbarheten knyttet til et liv på retursentre, med spørsmål om tvangsutsendelse og retur, ville være uheldig for barn og unge. Departementets og UDIs holdning var imidlertid at sentrene gjennom en tilstrekkelig standard og bemanning og rettigheter til skolegang og aktiviteter ville sikre en god kontekst for barna. Det ble også argumentert for at retursentrene kunne sikre en raskere retur enn ordinære mottak, og dermed hindre at barn blir boende lenge i mottak etter at endelig avslag er gitt.²⁸

I sammenheng med diskusjonen rundt barn i retursentre var UDIs ønske som nevnt at *alle* med endelig avslag skulle flyttes over til retursentre. Barnefamilier utgjør en stor andel av gruppen med endelig avslag, og dersom disse skulle blitt utelatt fra retursenterordningen, ville en i realiteten i stor grad fått den samme beboergruppen som i ventemottakene. Ifølge informanter i UDI spredte det seg en feilaktig forståelse om at UDI *spesifikt ønsket* at barn skulle plasseres i retursentre. Informantene i UDI understreket at direktoratet ønsket en generell differensiering ut fra status på asylsøknad, hvor retursentrene dermed også ville omfatte barnefamilier som hadde fått endelig avslag.

3.3.5 Organisering og lokalisering

I en tidlig fase av konseptutviklingen ble det vurdert hvorvidt det skulle opprettes *retursentre* eller *returavdelinger* ved ordinære mottak. Egne sentre ble vurdert som mer hensiktsmessige, da det sikret en tydeligere todeling av mottakssystemet, spesialiserte sentre med særlig kompetanse på retur, og et tydelig signal til personer med endelig avslag gjennom den fysiske flyttingen til et retursenter. Sentrene kunne også i større grad tydeliggjøre overfor lokalsamfunn at endelig avslag betyr retur. Samtidig så en at slike sentre kunne skape mer «støy» i potensielle vertskommuner. Et annet risikomoment var hvorvidt det ville være mulig å opprette et tilstrekkelig antall retursentre. En gikk likevel inn for egne sentre, og det ble vurdert at de antatte fordelene ville veie opp for utfordringene.

²⁷ Innlegg i Aftenposten 21. mars 2011: «Ny type asylmottak gir forverret livssituasjon for barn».

²⁸ Se blant annet Pål Lønseths svar på innlegget fra Lidén, Seeberg og Engebrigtsen: Aftenposten 24. mars, «Hjelp til å reise hjem».

Spørsmål rundt lokalisering av retursentrene ble en viktig faktor i dialogen med PU. Som nevnt ble PU innlemmet tidlig i etableringsprosessen, og deltok på flere møter med prosjektgruppen (både høsten 2010 og i referansegruppen våren 2011).²⁹ PU ble gitt mulighet til å spille inn sine ønsker for retursenterkonseptet, hvor to sentrale komponenter var i) nærhet til internasjonal og regional flyplass (transporttid) og ii) nærhet til sentral politistasjon. Dette ble sett som nødvendig for å legge til rette for politiets arbeid generelt, og for arbeidet med avklaring av identitet og uttransportering. Opprinnelig ønsket PU maks én times kjøreavstand til sentral politistasjon i distriktet, men dette absolutte kravet ble ikke tatt med inn i utlysningss rundene. I tillegg ytret PU ønske om at sentrene skulle legges sentralt på Østlandsområdet. Dette ble delvis tatt til følge ved at det ble lyst ut fire sentre i region Oslo og region Indre Østland mot to i øvrige regioner.

Nært knyttet til lokaliseringsspørsmålene var relasjonen til vertskommuner. Ved alle opprettelser av mottak vil vertskommuner få en viktig rolle som samarbeidspartner. Det ble bestemt at vertskommunene for retursentre skulle motta samme tilskudd som for ordinære mottak. Her ble helserettigheter en viktig problemstilling. Personer med endelig avslag har som kjent begrensede rettigheter tilknyttet helsetjenester. I ventemottakene hadde en særegne helseavtaler med vertskommunene. UDI åpnet i retursenterkonseptet for at en enten inngikk egne avtaler med kommunene, eller at spørsmålet om utvidede rettigheter for personer med endelig avslag skulle tas opp på departementsnivå. Departementet gikk inn for at det ikke skulle inngås egne helseavtaler med kommunene, da tilskudd til helse lå inne i vertskommunetilskuddet. Når det gjelder gruppen barn og unge pliktet kommunene å tilby barn i grunnskolealder et skoletilbud i kommunen.

3.3.6 Logistikk og kapasitet

Ettersom retursentrene skulle være en del av mottakssystemet, ble praksisen med bortfall av botilbud i ordinære mottak avsluttet. Flytting fra et ordinært mottak til et retursenter skulle i stedet forstås som en overførsel til et nytt innkvarteringssted. Et viktig spørsmål ble imidlertid *når* flytting skulle skje, hvor alternativene var i) ved oversittet utreisefrist eller ii) ved endelig avslag. Alternativet tilknyttet utreisefrist ble koblet til at det først er etter at utreisefristen har gått ut at personene befinner seg ulovlig i landet. Alternativet tilknyttet endelig avslag ville imidlertid kunne legge en større tyngde bak avslag, og sikre raskere frivillig retur. At beboere befant seg på retursentre når utreisefristen gikk ut ville også lette politiets uttransporteringsarbeid.

²⁹ PU opplevde møtene med UDI som konstruktive og som en arena for diskusjon. PU ser det som positivt at de ble inkludert tidlig i prosessen, og ytrer ønske om å bli tatt med på et tidlig tidspunkt også i fremtidige prosesser.

Det ble på bakgrunn av dette bestemt at flytting skulle skje etter endelig avslag og før utreisefristen hadde gått ut.

Arbeidsgruppen tilknyttet logistikk og kapasitet hadde ansvaret for å utrede og komme med forslag til ansvarsforhold og utarbeidelse av logistikkrutiner. Dette innebar rutiner for flytting til retursentre (når skulle flytting initieres, hvilke hensyn skulle tas ved flytting, prioritering av beboergrupper og hvordan en gradvis omlegging til retursentre kunne skje med tanke på logistikk). I en tidlig fase så ikke UDI det som hensiktsmessig at personer skulle flyttes til retursentre etter hvert som nye vedtak ble fattet. Dette ville forsinke fremdriften i etableringen av sentrene og samtidig skape en uoversiktlig mellomfase der personer med «gamle» avslag ble boende i ordinære mottak, mens personer med «nye» avslag ble flyttet til retursentrene. Departementet ba imidlertid om at UDI i oppstartsfasen startet med å tilby plass ved retursentre til personer som nylig hadde fått avslag, og at gruppen med lang botid ikke skulle prioriteres for flytting ved oppstart. I den videre utviklingen av konseptet ble det derfor ansett som viktig å overføre personer som nylig hadde fått endelig avslag til retursentrene først, mens de som hadde sittet lenge med endelig avslag skulle gå inn i ordningen etter hvert.

Arbeidsgruppen hadde videre ansvar for å identifisere og foreslå gjennomføringer av nødvendige endringer i IKT-systemene som følge av innføringen av retursentre. Dette gjaldt særlig Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF) og System for Elektronisk Samhandling med Asylmottakene (SESAM). Allerede høsten 2010 ble det understreket at flytting av beboere fra ordinære mottak til retursentre ville kreve endringer i DUF. Slik systemet er bygd opp får alle enheter med mottaksoppfølging automatisk melding om endelig avslag når utreisefristen er oversittet. I retursenterkonseptet var det imidlertid lagt opp til at personer skulle flyttes etter endelig avslag, men *før* utreisefristen var gått ut. For at dette skulle fungere måtte DUF-systemet sende ut melding så snart det endelige avslaget forelå. Det antydes fra flere hold at arbeidet med endringer i IKT-systemene ville vært både utfordrende og kostnadskrevende.

3.3.7 Bemanning - «ordinær + ½»

I sitt oppdrag til UDI la departementet opp til at retursentrene skulle ha tilsvarende bemanning som ordinære mottak, sett bort fra en styrking av det psykososiale arbeidet med en halv stilling. UDI mente på sin side at retursentrenes spesielle driftsform ville kreve en styrking av personalet gjennom én ny stilling til returkoordinator i tillegg til en halv stilling til psykiatrisk sykepleier eller helsesøster. Utfallet av dialogen mellom UDI og departementet ble imidlertid, som tidligere nevnt, at bemanningen skulle styrkes med kun 0,5 årsverk for å ivareta det psykososiale arbeidet.

Høsten 2010 ble det holdt et mottaksledermøte hvor det ble informert om prosjektet og hvor mottakslederne ble bedt om å komme med innspill. I tilbakemeldingene fokuserte

mottakslederne mye på risikoene ved et slikt konsept, noe som naturlig nok må ses opp mot tidligere erfaringer fra ventemottaksordningen. For UDI ble det viktig å tydeliggjøre overfor mottakene at retursentrene skulle være noe annet enn ventemottakene, og «ordinær + ½» ble her et viktig begrep. I dette lå nettopp det at retursentrene skulle være som ordinære mottak, med en halv ekstra stilling til psykososialt arbeid.

I tillegg til krav om én ansatt innenfor psykososialt arbeid hvor vedkommende skulle inneha en treårig helsefaglig, sosialfaglig eller pedagogisk utdanning, ble det satt som krav at retursentrene skulle ha en person med barnefaglig utdanning på høgskolenivå, med ansvar for arbeidet med barn og ungdom. Videre skulle det sikres at én ansatt hadde kompetanse innenfor pedagogikk eller tilsvarende kompetanse på formidling med ansvar for informasjonsarbeidet. Sentrene skulle også ha en person med koordinerende ansvar for returarbeidet. Ettersom disse kravene ligner mye på det en allerede hadde i ordinære mottak, kunne en konstatere at retursentrene ville bli forskjellige fra ventemottak og relativt like ordinære mottak når det gjelder bemanning og kompetansekrav.

3.3.8 Innhold – informasjonsarbeid, aktiviteter og kvalifiseringstiltak

Det ble i en tidlig fase poengtert at retursentrene skulle ha et annet innhold enn ventemottakene, med både selvhushold for beboerne, økt aktivitetstilbud og fokus på kompetanseheving gjennom kvalifiseringstiltak. Strategien i ventemottakene med svært nøktern standard, kantinedrift og få aktiviteter hadde vist seg å være lite retur-fremmende. Et viktig element ved retursentrene var derfor at beboerne, gjennom å tilbys en meningsfylt hverdag bestående av returrettede aktiviteter og informasjon, i større grad ville velge frivillig retur. Dette ble koblet til anbefalingene i evalueringen av ventemottaksordningen (Valenta mfl. 2010). Det ble sett som sentralt at innholdet i retursentrene skulle struktureres rundt informasjon, motivasjon og kvalifisering. Arbeidsgruppen med ansvar for retur og kvalifisering fikk ansvar for å utvikle innholdet i retursentrene for voksne og barnefamilier, samt vurdere hvordan dette på best mulig måte burde tilrettelegges og iverksettes. I dette lå:

- Returforberedende kvalifiseringsprosjekter for voksne
- Forslag til pilotprosjekter i ordinære mottak og retursentre
- Forslag til mulige samarbeidspartnere for returforberedende tiltak i retursentrene
- Innhold i informasjonsprogram, herunder tema, metodikk og omfang
- Innspill til arbeidet med individuell tilrettelegging for den enkelte og familien som helhet
- Forslag til returrettede aktiviteter til voksne og barn, og til grupper med særegne behov (for eksempel eldre og syke)

Konseptutviklingen var preget av mange faglige diskusjoner tilknyttet spørsmålet «hva motiverer til retur?». Selv om det var faglig uenighet rundt dette, var det en enighet om at ventemottakskonseptet ikke hadde fungert etter målsetningene, og at det var behov for et nytt konsept. Samtidig ble det fra flere hold innad i UDI antydnet at selv om et godt innhold i retursentrene vil kunne skape en bedre hverdag for beboerne, ville det ikke nødvendigvis føre til en faktisk økning i retur tallene. De eventuelle direkte effektene på retur var derfor uklare.

Et sentralt element var behovet for god returinformasjon, hvor målet var å sikre at beboere fikk tilstrekkelig informasjon til å fatte en informert beslutning om sin situasjon og status i Norge. Informasjonsprogrammet i retursentrene skulle henge sammen med og bygge videre på informasjonen som gis i ordinære mottak. Informasjonen måtte være differensiert og tilpasset ulike beboergrupper, og skulle omfatte konsekvensen av avslag på søknad om beskyttelse, plikten til å forlate Norge, muligheter for deltakelse i retur- og reintegreringsprogrammer, uttransportering i regi av politiet, og barns situasjon i forbindelse med uttransportering. Det ble også viktig at retursentrene tilrettela for dialog med IOM og nettverk i hjemlandet.

Et annet sentralt element ved retursenterkonseptet var opplærings- og kvalifiserings-tiltakene. Tiltakene var ment å motivere og fremme frivillig retur, og det ble lagt stor vekt på en kobling til reintegrering i hjemlandet. Kursene skulle derfor være praktisk rettet mot arbeidsmuligheter etter retur. Dette kunne eksempelvis være kurs i håndverk, bilmekanikk, data, matlaging, engelsk, minerydding, førstehjelp, konflikt-håndtering, handel- og butikkfag, frisørfag og skjønnhetspleie. Arbeidet med tiltakene skulle være todelt: Retursentrene skulle på den ene siden søke om tilskudd til tiltak når UDI hadde slike midler tilgjengelig (samt gjennomføre når midler ble tildelt), og på den andre siden legge til rette for samarbeid med eksterne aktører om opplærings- og kvalifiseringstiltak når disse hadde fått tildelt midler.

I forbindelse med tiltak i samarbeid med eksterne aktører ble det våren 2011 utlyst midler til kvalifiserings- og opplæringstiltak ut 2011. Her ble leverandører bedt om å levere inntil fire tiltak/kurs, hvor hvert kurs skulle tilbys over en periode på én til to måneder. Særlig nasjonale tiltak ble etterspurt, men også tiltak av regional og lokal art var aktuelle. Videre kunne tiltakene enten være forbeholdt ett stadium, eller starte opp i ordinære mottak og videreføres i retursentre, og eventuelt også helt til hjemlandet. Det ble i tillegg lyst ut midler på opp til 100 000 kroner til kvalifiseringstiltak i ordinære mottak. Her kunne både driftsoperatører, mottak og deres samarbeidspartnere søke om økonomisk støtte. Kravene var at tiltakene gikk utover ordinære krav til drift, at de hadde en klar målsetning og at de skulle være returfremmende eller legge til rette for god reintegrering i hjemlandet.

I ventemottakene hadde en erfart at motivasjonen for deltakelse på kvalifiseringskurs i utgangspunktet var stor, men at rekruttering til kursene var vanskelig når en koblet

deltakelse til forpliktelse om å søke retur via IOM. Det ble derfor vurdert som viktig at tilbudet skulle være så åpent som mulig. Samtidig var det vesentlig at flest mulig deltok. Et viktig spørsmål i forbindelse med returrettede aktiviteter var deltakelse. Kunne det stilles krav til deltakelse, og hvilke sanksjonsmuligheter hadde en dersom beboere ikke ønsket å delta? En mulig sanksjonering ville her være trekk i ytelser. Utover dette var det vanskelig å se hvordan en gjennom sanksjoner kunne oppfordre til deltakelse. En mulig løsning som ble skissert på et tidlig tidspunkt var et todelt løp, hvor første del av kurset var en motivasjonsdel som var åpen for alle, mens den andre delen av kurset stilte krav til søknad om frivillig retur. En gikk til slutt inn for at det ikke skulle være returbindende å delta i kvalifiseringstiltak, samtidig som det ikke skulle være mulig å trenere utreise ved deltakelse i denne typen tiltak.

Ettersom retursentrene også var ment som botilbud for barnefamilier, ble arbeidet med å sikre et godt nok tilbud for barn og unge et viktig moment. UDI hadde i løpet av prosjektet dialog med blant annet barneombudet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Redd Barna. Gjennom vertskommunene skulle barn og unge i grunnskolealder få et skoletilbud, og retursentrene skulle tilse at barna fikk delta i morsmålsopplæring der dette ble tilbudt. I retursentrene skulle ansatte i samarbeid med foresatte bidra til at barn og unge fikk informasjon om familiens situasjon og status i Norge, og ungdom over 12 år skulle få informasjon om retur tilrettelagt for aldersgruppen. I tillegg skulle sentrene sikre at barna hadde et tilbud mens foreldrene deltok på ulike tiltak. Gjennom de utarbeidede rundskrivene ser en at det ble lagt vekt på å sikre trygge lekearealer for barna og rom for fritidssysler og skolearbeid. Samlet skulle tiltakene sikre at retursentrene ble et trygt og kvalitativt godt botilbud for barn og unge.

3.3.9 Sikkerhet og trygghet

Det ble antatt at utfordringene ved å drive retursentre ville kunne være andre og større enn ved ordinære mottak når det kom til konflikthåndtering. Beboergruppens lange oppholdstid i landet, deres dårlige økonomi, eventuelle psykiske plager og begrensede tilgang til helsetjenester samt manglende fremtidsutsikter i Norge var alle risikofaktorer som ble løftet frem. Det ble imidlertid antatt at retursentrenes organisering og innhold kunne virke konfliktdepende.

Arbeidsgruppen tilknyttet sikkerhet og trygghet fikk i oppdrag å identifisere særskilte risikofaktorer og å komme med forslag til tiltak for å forebygge og håndtere sikkerhetsutfordringer i retursentrene. I dette lå også vurderinger rundt sikkerheten til sårbare grupper som barn og unge og personer med helsemessige utfordringer. En viktig oppgave for arbeidsgruppen ble videre å vurdere hvorvidt en økning i antallet beboere som ikke ønsket å returnere eller som ikke kunne tvangsreturneres ville påvirke sikkerhetssituasjonen i sentrene.

Det høye konfliktnivået på ventemottakene hadde gjort behovet for vakthold, bemanning og sikkerhetstiltak stort. Det ble imidlertid antatt at med en økt standard, et større aktivitetstilbud og selvhushold ville konfliktnivået i retursentrene være betraktelig lavere. UDI vurderte derfor at det kun i perioder ville være behov for ekstra bemanning eller vakthold på tider hvor retursentrene ellers ikke var bemannet. På grunn av koblingen til utformingen av ordinære mottak ble det videre ikke sett som nødvendig med adgangskontroll og døgnbemanning. Alvorlige hendelser skulle forebygges gjennom å sikre ansatte opplæring i konflikthåndtering og risikovurdering, etablere et ambulerende team som kunne bistå ansatte under vanskelige situasjoner og innlemme en halv stilling til ivaretagelse av det psykososiale miljøet ved sentrene. Det skulle utvikles både forebyggende og konfliktdempende tiltak, samt krise- og oppfølgingstiltak, hvor tiltakene var både individuelt og kollektivt rettet.

3.3.10 Opplæring og kompetansebygging i ansattegruppen

Med bakgrunn i retursentrenes spesifikke returfokus ble det viktig å sikre at personalgruppen hadde tilstrekkelig og riktig kompetanse. Målsetningen for den utnevnte arbeidsgruppen var å bidra til å styrke og utvikle kompetanse blant ansatte i retursentrene gjennom et målrettet kurstilbud. I dette lå følgende ansvarsoppgaver:

- Utarbeide plan for opplæring og oppfølging i retursentrene
- Komme med forslag til opplæringstiltak for å kvalitetssikre retursentrenes faglige arbeid
- Sikre at behov for opplæring i konflikthåndtering og *Motiverende samtale* (MI) ble ivare tatt
- Identifisere særegne opplæringsbehov
- Gjennomgå eksisterende styringsdokumenter
- Vurdere endringer av innholdet i basiskurset

Arbeidsgruppen utviklet oppstartskurs for ansatte i retursentre, hvor kurset skulle gi en grunnleggende innføring i utlendingsforvaltningens krav til drift av retursentre, samt en introduksjon i de daglige oppgavene i retursentrene. Deltakelse i kurset ble gjort obligatorisk gjennom RS 2011-009 *Krav til bemanning og kompetanse i retursentre*. Målgruppen for kurset var alle ansatte i retursentre og retursentrenes kontaktpersoner på regionkontorene. Kursene var opprinnelig planlagt avholdt i juni 2011. Etter første utlysningrunde ble disse avlyst, og alternativt tidspunkt ble satt til august/september eller oktober/november 2011, avhengig av når retursentrene ble satt i drift. Ansatte i retursentre skulle videre tilbys kurs i *Motiverende samtale* (MI). Kurset ble for øvrig tilbudt ansatte i ordinære mottak og transittmottak i perioden november 2010 til februar 2011. En MI-samtale innebærer bruk av forskjellige lytteteknikker, samtaleverktøy og sammensatte strategier for å hjelpe mennesker til å ta stilling til, sette i gang,

gjennomføre og vedlikeholde endringer.³⁰ Kursene for ansatte i retursentre ble ikke gjennomført. MI som metode er imidlertid blitt godt mottatt i ordinære mottak, og en ser at det vil kunne være et viktig verktøy i det fremtidige returarbeidet – både i ordinære mottak og eventuelt i retursentre.

3.3.11 Ekstern informasjon

UDI legger ifølge våre informanter generelt stor vekt på å sikre god informasjonsformidling til vertskommuner, nærmiljøer, lokale aktører og andre berørte parter ved endringer i mottaksapparatet. Arbeidsgruppen tilknyttet ekstern informasjon fikk i oppdrag å skape forståelse for opprettelsen av retursentre blant målgrupper som kunne bli berørt av etableringen. I dette lå arbeid med kommunikasjonsplanen, utvikling av budskapsplattformer, samt deltakelse i utvikling av informasjon til eksterne aktører (både skriftlig kommunikasjon og informasjonssamlinger).

I forkant av den første utlysingsrunden var det forventet at lokalmiljøene og vertskommunene kunne reagere negativt. Det var antatt at enkelte vertskommuner ville problematisere retursenterkonseptet ut fra tidligere erfaringer med ventemottak, særlig ettersom disse erfaringene la svært nære i tid. Erfaringene fra etableringsprosessen tegner imidlertid et annet bilde enn forventet av reaksjonene. Driftsoperatørene selv opplevde dialogen med vertskommunene som god. Flere hadde møter med rådmenn og ordførere, og brukte relativt mye tid på avklaring av konseptet. I løpet av de to utlysingsrundene var det kun sterk motstand blant politikere og i lokalmiljøet i to kommuner, og da særlig i media. Ellers var det lite støy, noe som var positivt overraskende både for UDI og driftsoperatørene. Den støyen som fantes handlet i stor grad om brukstillatelser.³¹

3.3.12 Utvikling av konkurransegrunnlag

Ettersom opprettelsen av retursentre ville medføre en vesentlig endring i mottaksdriften, ble det bestemt av driften skulle lyses ut gjennom en åpen anbudskonkurranse. Dette ville sikre en fleksibilitet i retursentrenes innhold, samtidig som det ga alle eksisterende mottak lik mulighet til å delta i omleggingen til retursentre. Etableringen skulle skje over tre perioder: Første etableringsrunde i 2. kvartal 2011, andre runde i 3. kvartal og resten i slutten av 4. kvartal. En slik trinnvis etablering ville gjøre arbeidet håndterbart for de involverte aktørene og gi rom for eventuelt endrede behov når det gjaldt antall sentre. Senere i prosessen ble det lagt opp til to etableringsrunder; en i 2. kvartal 2011 og den andre i 3. kvartal 2011.

³⁰ Se blant annet Bart, T., Näsholm, C. og Sjøbu, A. (2007). *Motiverende samtale – MI*. Oslo. Fagbokforlaget.

³¹ Med brukstillatelser menes her blant annet tillatelse til å bruke bygningsmasse til et slikt konsept.

Som tidligere nevnt fikk Regionkontor Sør et hovedansvar for utvikling av konkurransegrunnlaget. Fra starten av var det mange spørsmål tilknyttet hva retursentrene skulle være og hvordan en praktisk skulle oppnå målsetningene med konseptet. Enkelte innad i UDI opplevde bestillingen som noe prematur: «Hva skal vi bestille?», samtidig som det var lite tid til å utvikle konkurransegrunnlaget. Utviklingsarbeidet var preget av mange faglige diskusjoner og det ble brukt mye tid på kravene i konkurransegrunnlaget. En var avhengig av å operasjonalisere krav som gjorde det mulig å sammenligne driftsoperatørens tilbud. Særlig ble kravene tilknyttet kvalifikasjonskurs (hva skulle legges inn som krav overfor driftsoperatørene), avstand til flyplass og sentralitet, boligmassens sentralitet (hvor mye av sentret kunne være desentralisert) og senterstørrelse mye diskutert. Når det gjelder kvalifiseringskursene gikk mye av diskusjonen på hva som skulle legges inn i konseptet som krav og hva som skulle stå utenfor, hva som skulle være interne og eksterne aktiviteter, samt hvorvidt store krav til kvalifiseringskurs ville bli en (for) stor risiko for driftsoperatørene.

3.3.13 Følgeevaluering av utviklings- og etableringsarbeidet

Det ble bestemt at retursenteretableringen skulle følgeevalueres, og NTNU Samfunnsforskning ble våren 2011 gitt oppdraget. Følgeevalueringen skulle gi tilbakemelding til prosjektet underveis og skulle i etterkant gi informasjon om tiltaket fungerte etter hensikten. I dette lå både en prosessevaluering hvor en skulle følge konseptutviklingen og selve etableringen, og en effektevaluering hvor en skulle studere hvorvidt retursentrene bidro til å nå de satte målene for antall returer, samt konsekvenser for vertskommuner, PU, lokale politidistrikter med flere. I tillegg skulle evalueringen legge til rette for læring og erfaringsoverføring mellom de involverte partene. Da departementets avgjørelse om å avslutte etableringen ble offentliggjort høsten 2011, ble NTNU Samfunnsforskningens oppdrag vesentlig redusert og redefinert til en mindre evaluering av erfaringer med etableringsprosessen, og da hovedsakelig UDIs arbeid, noe denne rapporten er et resultat av.

3.4 Første utlysningrunde

Det første konkurransegrunnlaget ble kunngjort som regionale konkurranser på Doffin (Database for offentlige innkjøp) 21. februar 2011 med tilbudsfrist 20. mars 2011. Anskaffelsen omfattet inntil 16 retursentre: to sentre i regionene Nord, Midt-Norge, Vest og Sør, og inntil fire sentre i regionene Indre Østland og Oslo. I konkurransegrunnlaget ble særlig følgende målsetninger og innhold løftet frem: Retursentrene skulle være et innkvarteringstilbud for personer med endelig avslag i påvente av retur til hjemlandet. Sentrene skulle motivere til retur gjennom tilstrekkelig informasjon og veiledning til den enkelte, samt gjennom kvalifiseringskurs og opplæringstiltak. Konseptets fokus på «ordinær + ½» ble understreket. Det ble poengtert at konseptet var under utvikling, og

at det ikke var endelig estimert hvor mange mottaksplasser som ville være nødvendige for å dekke behovet. Det lå derfor et klart signal om fremtidige endringer i innholdet. Sentrale krav i konkurransegrunnlaget var tilknyttet:

- Kvalifikasjonskurs
 - *Krav om at redegjørelse for tre konkrete og avgrensede kvalifiseringstiltak*
- Bemanning
 - *Krav om stillingsressurs tilsvarende et halvt årsverk for å ivareta forebyggende psykososialt arbeid*
- Avstand til regional flyplass og sentral politistasjon
 - *Absolutt krav om maksimum kjøretid til regional flyplass samt nærhet til sentral politistasjon («nærhet» ble ikke nærmere presisert)*
- Boligmassens sentralitet
 - *Krav om hovedsakelig sentralisert boligmasse*
- Mottaksstørrelse:
 - *Størrelsesorden satt til 100-150 plasser. Øvre grense på 150 plasser var fast, mens nedre grense på 100 plasser ikke var absolutt (men vesentlig færre enn 100 plasser var ikke ønskelig).*

Videre skulle driftsoperatører redegjøre for følgende i tilbudene:

- Organisatoriske og administrative forhold
 - *Bemanningsplan og intern oppgave- og ansvarsfordeling*
 - *Språk (bruk av tolk og språkassistenter)*
 - *Lokalsamfunnsarbeid og samarbeid med eksterne parter*
 - *Trygghet og sikkerhet for ansatte og beboere*
- Beboerrettet arbeid
 - *Tiltak for godt bomiljø*
 - *Returarbeid generelt*
 - *Tilrettelegging for og planer for målrettede kvalifiseringstiltak*
 - *Program og tiltak for barn og unge*
 - *Beboermedvirkning*
- Innkvarteringstilbud
 - *Bygningenes tekniske standard, alder og vedlikehold*
 - *Egnethet og fleksibilitet i beboerdel*
 - *Egnethet i fellesarealer*
 - *Trygghet og sikkerhet i bygg*
- Mottakets beliggenhet
 - *Transporttid til regional flyplass*
 - *Avstand til sentral politistasjon*
- Vertskommune og kommunalt tjenestetilbud
 - *Planlagt/avtalt samarbeid med vertskommuner*
 - *Eventuell uttalelse fra vertskommune*

Det kom inn til sammen 16 tilbud i de utlyste regionale konkurransene, hvorav 10 tilbud ble tatt med til den første forhandlingsrunden. Flere driftsoperatører uttrykker at de brukte mye tid på å sette seg inn i hva UDI ønsket med retursenterkonseptet. Innholdet i konkurransegrunnlaget ble av enkelte oppfattet som i tråd med deres egen tenkning rundt returarbeid, mens andre driftsoperatører mente at innholdet bar preg av en (for) teoretisk tilnærming til konseptet. UDI opplevde på sin side at mens enkelte leverandører har svært godt gjennomtenkte løsninger for returarbeidet, tenker andre mer instrumentelt rundt drift av asylmottak med et noe svakere returfaglig innhold. Samtlige tilbud hadde en pris per plass som lå et stykke over UDIs økonomiske rammer. Dette var fra driftsoperatørens side særlig koblet til vurderinger rundt bemanning, samt hvordan en skulle oppnå målsetningene og samtidig minimere risiko. Driftsoperatørene savnet en tydelig risikovurdering tilknyttet konseptet med påfølgende satsning på bemanning og sikkerhet. For flere opplevdes den første utlysningen som en overraskelse og skuffelse, hvor deler av konseptet ble oppfattet som en blåkopi av ordinære mottak. Flere valgte derfor å levere tilbud som de visste brøt med kravene i konkurransegrunnlaget tilknyttet bemanning og tilstedeværelse. Alle tilbyderne fikk anledning til å levere reviderte budsjetter. Dette førte imidlertid ikke til vesentlig reduksjon i prisen. Driftsoperatørene leverte «totalpakker», noe som gjorde det vanskelig å fjerne deler av tilbudene for å redusere utgiftene.

Driftsoperatørene opplevde konkurransen hovedsakelig som ryddig og rettferdig, og flere av tilbyderne melder tilbake at UDI møtte med et ryddig innkjøpsteam som var interessert i begrunnelsene for innholdet i tilbudene. Konklusjonene var videre basert på gode vurderinger og en god prosess. Enkelte andre tilbydere mente motsatt at UDI opptrådte usikkert i forhandlingene. Det er en unison holdning blant tilbyderne om at prosessen var preget av hastverk. Den store utfordringen for tilbyderne lå i at premissene for konseptet var til dels uforutsigbare og uklare. Gjennom hele prosessen opplevde flere av driftsoperatørene at «konseptet var plassert på feil side av skalaen ressursmessig og økonomiske sett», som en av driftsoperatørene uttrykker det. Flere opplevde å få positiv tilbakemelding fra UDI på det lanserte tilbudet, samtidig som de ble møtt med en tydelig beskjed om at tilbudene lå utenfor de økonomiske rammene. Det påfølgende spørsmålet ble hvordan en kunne redusere kostnadene i tilbudet uten å risikere etablering av et nytt ventemottakskonsept. Flere opplevde videre en noe vanskelig dialog med UDI i etterkant av den første runden. Hva var UDI villige til å fjerne fra konseptet for å komme i mål med det økonomiske? Det var uklart for flere av driftsoperatørene hvor deres tilbud inneholdt «for mye», og flere antok at UDI ønsket det lanserte tilbudet, men at de økonomiske rammene fra departementet ikke tillot det. Et sentralt usikkerhetsmoment for driftsoperatørene var videre hvilke driftsavtaler som skulle være grunnlag for de økonomiske rammene i retursentrene. Skulle en se på kontrakter som hadde blitt inngått de siste årene, skulle en ta et gjennomsnitt av inngåtte kontrakter, eller skulle en gå ut fra det billigste tilbudet? Flere melder at UDI ikke ga et tydelig svar på dette.

Vi ser klare antydninger til spenninger mellom de politiske erklæringene om en ny ordning som fokuserte på kvalifisering og retur og det økonomiske rammeverket. Denne oppfatningen finner vi igjen blant ansatte i UDI i deres dialog med departementet omkring satsningens økonomiske rammer. Dette kom senere enda sterkere til uttrykk hos driftsoperatørene og øvrige involverte. Enkelte følte at konseptet, gjennom utilstrekkelige økonomiske rammer, ble redusert til en symbolsk politisk handling, hvor departementet og statsråden «forhastet seg» på grunn av et ønske om å vise handlekraft og vilje til å ta en restriktiv holdning i asylpolitikken.³²

3.4.1 Økonomi og bemanning – risikovurderinger

En sentral tilbakemelding fra driftsoperatørene er, som vi har vært inne på, at de økonomiske rammene ikke var tilpasset det nødvendige innholdet. Flere vi snakket med mente at drift av retursentre vil medføre flere risikoposter som ville kreve en langt større økonomisk ramme enn det som var tiltenkt fra departementets side. I en vurdering av prisdrivende faktorer ved drift av retursentre ble blant annet følgende krav i konkurransegrunnlaget trukket frem:

- Økt psykososial oppfølging
- Økt individuell oppfølging tilknyttet retur og behov for individuelle tiltak
- Tre kvalifiseringstiltak skulle planlegges og gjennomføres som en del av driften
- Øvrige kvalifiseringstiltak skulle planlegges, søkes, koordineres og følges opp
- Økt miljøarbeid tilknyttet kontaktpersonenes oppfølging av beboere
- Økt ivaretagelse av barn og barnefamilier, nye krav til foreldreveiledning

I tillegg så driftsoperatørene flere prisdrivende behov som ville oppstå indirekte som en følge av konseptets innhold:

- Økt tilgjengelighet → økt bruk av bakvakt med påfølgende økt overtidsbetaling
- Økt internkontroll → tekniske installasjoner og brannvern på grunn av økt risiko
- Økt vedlikehold på grunn av hærverk, lavere deltakelse i renhold og dugnad på grunn av manglende muligheter for sanksjonering ved utøvelse av hærverk
- Økt risiko ville gi økte egenandeler og forsikringspremier
- Økte kostnader til egenandel hos UDI tilknyttet refusjon ved hærverk
- Økte kostnader knyttet til å betale for unødige brannalarmer (avgift fra lokalt brannvesen)

³² Enkelte av våre informanter setter spørsmålsteget ved avgjørelsen om å gjøre store endringer i asylsystemet samtidig som det ble gjennomført en evaluering av mottakssystemet. Samtidig er det en forståelse for at hendelsene på ventemottakene sommeren 2010 gjorde det nødvendig å finne en alternativ innkvarteringsordning for gruppen med endelig avslag.

- Økt økonomiarbeid da beboere med trekk har rett til helseytelser som refunderes etter kvittering
- Økt gjennomtrekk i mottaket ville medføre mer logistikkarbeid, informasjonsarbeid og slitasje
- Økte transportkostnader som følge av kvalifiseringstiltak
- Lavere terskel for bruk av vikarer på grunn av helse, miljø og sikkerhet
- Økte lønnskostnader på grunn av økte kompetansekrav
- Økt behov for veiledning og kompetansebygging i personalet
- Økt oppfølging fra fagavdelingen tilknyttet å bygge opp et nytt driftskonsept

De nevnte punktene illustrerer tydelig den økte risikoen driftsoperatørene så ved konseptet. Som listen viser handler det i stor grad om antatt økte utgifter som følge av et økt konfliktpotensial og kjennetegn ved beboergruppen, samt økte krav til informasjonsarbeid og aktivitetstilbud. Dette gikk dermed imot UDIs oppfatning om at økt standard, et større aktivitetstilbud og selvhushold ville føre til et betydelig lavere konfliktnivå i retursentre med påfølgende færre risikofaktorer. Det viser også at driftsoperatørene ikke anså de økonomiske rammene for returarbeidet som tilstrekkelige.

Driftsoperatørene vi har vært i kontakt med reagerte relativt unisont negativt på UDIs begrep «ordinær + ½». Den halve stillingen som var tiltenkt psykososialt arbeid ble vurdert som utilstrekkelig, samtidig som de så et klart behov for større bemanning enn det som var lagt inn i konseptet. Behovet for økt bemanning lå blant annet i følgende elementer: i) gjennomføring av kvalifiseringstiltak, ii) sikkerhetshensyn og iii) forebygging. Erfaringer fra ventemottaksordningen hadde vist at drift av kvalifiseringskurs og returarbeid er ressurskrevende, og det var av den grunn lagt inn et krav om en egen returkoordinator ved retursentrene. Som tidligere nevnt ønsket UDI at det skulle settes av ekstra midler til denne stillingen, men dette ble ikke tatt til følge av departementet. I dialogen med driftsoperatørene ble det derfor i stedet fokusert på at ressursene som ble frigjort når det bosettingsforberedende arbeidet ble tatt bort, kunne dekke det økte ressursbehovet tilknyttet returarbeidet. Ifølge en av driftsoperatørene ville imidlertid dette kun utgjort en frigjøring av en stillingsandel på 25-30 prosent, noe som ikke ville dekket ressursbehovet i retursentre.

3.4.2 Avgjørelse om å avslutte den første utlysingsrunden

Av de 16 innkomne tilbudene ble seks avvist i en tidlig fase på følgende grunnlag; for sen varsling til vertskommune, for få plasser, eller ikke oppfylt avstandskriteriet. Etter avsluttede forhandlinger av de 10 øvrige tilbudene ble det på grunn av den prismessig store avstanden mellom forhandlede tilbud og de økonomiske rammene bestemt at samtlige tilbud måtte avvises. Før andre utlysingsrunde foretok UDI vurderinger rundt hvordan en kunne oppnå ønsket antall retursentre. Mulige forslag var å endre forutsetningene (geografi, boform og organisering), endre krav til målsetning og faglig

innhold, endre økonomiske rammer, eller vurdere alternative løsninger til retursentre. Forut for den andre runden fjernet UDI flere krav som ga store utgifter og bindinger, som ble oppfattet som negative og som muligens hadde ført til et lavt antall tilbud.

Det ble også bestemt at frem til det forelå en avklaring på den videre etableringen av retursentre, skulle retursenterprosjektet jobbe videre med tiltakene som allerede var igangsatt, samtidig som prosjektet i større grad skulle orienteres mot gruppen irregulære immigranter generelt i stedet for mottaksform.

3.5 Andre utlysingsrunde

Det andre konkurransegrunnlaget ble kunngjort på Doffin 25. mai 2011 med tilbudsfrist 7. juli 2011. Også her skulle anskaffelsen omfatte inntil 16 sentre med den samme regionale fordelingen som i første runde. Konkurransegrunnlaget i runde to var i stor grad identisk med det fra første runde, med følgende unntak (basert på de nevnte vurderingene):

- Retursentrenes størrelsesorden ble økt til 120-200 plasser
- Det absolutte kravet om avstand fra regional flyplass ble fjernet³³
- Det ble åpnet opp for desentralisert bygningsmasse
- Kvalifiserings- og opplæringstiltak ble lagt utenfor kontrakten med driftsoperatørene, og skulle i stedet sikres via prosjektmidler administrert av UDI. Driftsoperatørene skulle legge til rette for at beboerne hadde mulighet til å delta i opplæringstiltak

Det kom inn 22 tilbud i de regionale konkurransene.³⁴ Også i denne runden så innkjøpsteamet en klar todeling i tilbudenes faglige innhold, hvor det i hovedsak var sammenfall mellom pris og kvalitet i det faglige innholdet. Tilbudene i den andre runden lå generelt nærmere den økonomiske rammen. Dette førte til at innkjøpsteamet nå opplevde å kunne forhandle mer på innholdet i tilbudene. De reduserte utgiftene så ut til å skyldes at en før runde to hadde fjernet avstandskravet (avstand fra regional flyplass) og sentralitetskravet³⁵, og samtidig åpnet opp for et større beboerantall. Fire av tilbudene ble avvist i en tidlig fase på grunn av forhold ved levering av tilbudet eller manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav. De øvrige tilbudene ble forhandlet, men ble avvist på grunn av pris, for stor beboertetthet og/eller manglende brukstillatelser.

Ifølge UDI viste driftsoperatørene at de ønsket å komme direktoratet i møte, både ved at tilbudene lå til dels vesentlig lavere i pris enn i første runde, samt at de fleste reduserte

³³ Tilbudene skulle fortsatt rangeres etter transporttid fra regional flyplass.

³⁴ I realiteten 23 tilbud, da det ene tilbudet hadde to alternativer.

³⁵ Fjerning av sentralitetskravet innebar at det ble åpnet opp for desentraliserte mottaksløsninger.

innholdet i sine reviderte tilbud. Flere tilbydere hadde i forkant av runde to en antakelse om at UDI og departementet ville ta hensyn til signalene fra markedet og øke de økonomiske rammene. Da dette ikke skjedde stilte flere av driftsoperatørene spørsmål til hvorfor UDI i det hele tatt valgte å gjennomføre den andre utlysingsrunden. Tilbudene fra første runde hadde gitt tydelig beskjed fra leverandørene om avstanden mellom de økonomiske betingelsene og innholdskravet. Enkelte driftsoperatører formidler i tillegg en følelse av at den siste runden var av rituell art ettersom det allerede kunne oppleves usikkerhet innad i UDI omkring prosjektets fremtid, og hvor den opprinnelige entusiasmen for konseptet ikke var til stede. Som tidligere nevnt kan vi skille mellom flere sentrale dimensjoner som har preget erfaringene med etableringsarbeidet. Retursenterprosjektet bør ses i lys av flere utfordringer, inkludert diskrepansen mellom det som ble ansett som nødvendige tiltak og innhold for at konseptet skulle være troverdig på den ene siden, og stramme økonomiske rammer på den andre siden. I tillegg må erfaringene og oppfatningene av prosjektet ses i lys av mulige politiske ambivalenser tilknyttet konseptet. En kan ikke utelukke at mottaksutvalgets konklusjoner bidro til å øke usikkerheten og ambivalensen tilknyttet retursentre og bidro til å redusere entusiasmen for et videre arbeid med konseptet. Dette kommer vi inn på i neste delkapittel.

3.6 Mottaksutvalgets utredning og anbefalinger

Parallelt med oppdraget om å etablere retursentre jobbet et utvalg ledet av Gunnar Berge med en vurdering av mottakstilbudet for asylsøkere i Norge (NOU 2011:10). I sin vurdering av retursenterforslaget uttalte utvalget at konseptet representerer en faseinndeling og differensiering av mottakssystemet som vil kunne ha negative konsekvenser for fleksibiliteten og dermed kapasitetsutnyttelsen av mottaksplasser. De antok videre at retursentrene vil ha en høyere konfliktgrad enn ordinære mottak på grunn av kjennetegn ved beboergruppen. Utvalget var også skeptiske til innlemmelsen av barnefamilier i sentrene, og mente at opphold i slike sentre kun var tilrådelig for en kortere periode, og da kun for familier som hadde valgt frivillig retur. Videre hevdet Berge-utvalget at opplærings- og kvalifiseringstilbudet i UDIs konsept ville forutsette betydelig økte økonomiske rammer til blant annet bemanning. Samtidig betvilte utvalget at det ville bli stilt tilstrekkelig midler til disposisjon (NOU 2011:10: 185). I juni 2011 uttalte lederen for utvalget følgende til radiokanalen P4: «Vi er i tvil om man er innstilt på å sette inn så mye ressurser som skal til for at dette blir returfremmende. Vi mener at det med fordel kan skje i ordinære mottak».³⁶ Utvalget understreket i sin utredning at raskere saksbehandling, raskere effektivering av avslag og en utvidelse av returstøtten ser ut til å ha tydeligere effekter på returfall enn andre tiltak (som flytting til retursentre).

³⁶ Saken kan høres på: <http://www.p4.no/story.aspx?id=413912>.

Vi vet ikke hvordan Berge-utvalgets vurderinger ble mottatt på departementsnivå og hvor mye de påvirket departementets avgjørelse om å ikke opprette retursentre. Departementet har ikke referert til Berge-utvalgets utredning i sin forklaring på hvorfor de bestemte seg for ikke å gå videre med utviklingen av konseptet. Samtidig skapte mottaksutvalgets uttalelser usikkerhet hos UDI rundt hvordan departementet ville reagere, og allerede sommeren 2011 uttalte flere innad i UDI og hos øvrige parter at arbeidet med retursentrene muligens ville bli lagt ned.

3.7 Avgjørelsen om ikke å opprette retursentre

Etter andre runde gikk Region- og mottaksavdelingen til departementet for å få en beslutning. I september 2011 sendte departementet ut en pressemelding hvor de annonserte at det likevel ikke skulle etableres retursentre: «Et nødvendig antall retursentre vil være uforholdsmessig dyrere å drive enn ordinære mottak. Derfor vil Regjeringen satse på andre tiltak både i og utenfor Norge, som kan bidra til retur til hjemlandet».³⁷ Disse tiltakene skulle settes inn allerede ved første avslag og tilpasses den enkelte person. Det ble pekt på at individuell veiledning har en særlig positiv effekt på motivasjon til å returnere. Eksempler som ble nevnt var kurs, kvalifiserings- og returforberedende aktiviteter tilpasset barnefamilier, og en styrket retur støtte i form av botilbud og utvidet opplæringspakke for yngre personer fra Afghanistan.

Fra driftsoperatørens side opplevdes avlysningen som en skuffelse og overraskelse. Avlysningen kom kort tid etter bestemmelsen om å opprette retursentre. Driftsoperatørene hadde brukt mye ressurser på å utvikle tilbud og på å forberede sine ansatte på en oppstart av retursentre. Imidlertid uttaler flere av tilbyderne at situasjonen tatt i betraktning var avlysningen en riktig avgjørelse. NOAS var på sin side skeptiske til konseptet, og uttaler at de støtter avgjørelsen om å ikke opprette retursentre.³⁸ For flere av de berørte aktørene var det overraskende at departementet i det rådende klimaet med innstramminger på asylfeltet og fokus på retur valgte å endre holdning. De aller fleste vi har snakket med antar at kursendringen i stor grad hadde økonomiske – og ikke faglige – årsaker. De aller fleste innkomne tilbudene lå i begge utlysningrundene langt over rammene departementet hadde lagt til grunn, og etableringsprosessen hadde slik sett gått i stampe. Samtidig kan en spørre seg om det at departementet fikk behov for å bruke midler andre steder enn på asylfeltet (blant annet tilknyttet politi og terror), gjorde det enklere å velge bort en dyr returløsning med usikker effekt. Hvorvidt dette elementet faktisk har spilt en rolle er usikkert. Sist, men ikke minst kan en ikke utelukke at Berge-utvalgets utredning bidro til departementets avgjørelse om å stoppe retursenteretableringen.

³⁷ Pressemelding, *Økt satsning på frivillig retur*, Justis- og politidepartementet, 15. september 2011, nr. 94 – 2011.

³⁸ Se NOAS' høringsuttalelse om NOU 2011:10.

<http://www.regjeringen.no/pages/16778457/NorskOrganisasjonforAsylsokere.pdf>

4 Retursenterkonseptet: Veien videre

Retursenterkonseptet er lagt på is og signalene fra norske myndigheter er at det nå skal satses på returtiltak både i og utenfor Norge, og at det er tiltakene heller enn mottakssystemets utseende, struktur og differensieringsgrad som påvirker returarbeidet. Uttalelser fra flere av våre informanter i UDI antyder samtidig at det på et senere tidspunkt igjen kan bli aktuelt å vurdere en differensiering etter status på asylsøknaden. Dette scenarioet kobles særlig til en eventuell ny økning i ankomsttallene med påfølgende press på mottakssystemet. Et viktig spørsmål blir hvilke erfaringer fra etableringsprosessen sentrale myndigheter og direktorater bør se til dersom en ny retursenteretablering blir aktuell. Samtidig bør en studere hva som kan hentes ut av etableringsprosessen for det videre returarbeidet. Flere av de involverte i retursenterprosjektet ser at prosessen ga muligheter til å teste ut en del ideer, og at det i løpet av prosjektet kom opp flere diskusjoner og tanker som kan tas med i det videre arbeidet.

I det følgende ser vi på læringspotensialet fra retursenterprosessen, samt på elementer i det fremtidige arbeidet med retur av personer med endelig avslag. Vi peker her på hva de involverte aktørene ser som mulige «formler for suksess» og hvilke barrierer for arbeidet som identifiseres. Vi må understreke at flere av forslagene baseres på informantenes forventninger og antakelser, og ikke på godt etablerte og utprøvde tiltak. Flere av tiltakene som vi diskuterer er enten i en planleggingsfase eller kun prøvd ut i en kort tidsperiode. En mer detaljert og utviklet analyse av tiltakene som nevnes vil forutsette mer forskning på tiltakene og på konsekvenser av omstruktureringene i mottakssystemet.

4.1 Tilbake til start?

I løpet av de siste ti årene har vi sett flere store endringer i det norske mottakssystemets håndtering av personer med endelig avslag; fra opphold i ordinære mottak, via bortfall av botilbud og opprettelse av ventemottak, til planlagt etablering av retursentre – og i den foreløpig siste utviklingen – igjen et botilbud i ordinære mottak (Valenta og Berg 2012).³⁹ Ved første øyekast kan det se ut som at vi er tilbake til situasjonen før 2004, med et stort antall personer med endelig avslag boende i ordinære mottak, og med norske myndigheter som er usikre på hvordan en skal håndtere de asyl- og velferds-messige problemstillingene gruppen aktualiserer.

Våre informanter, både innenfor UDI og eksterne samarbeidspartnere, hevder imidlertid at vi befinner oss i en annen kontekst nå, hvor det rettes et mer kritisk blikk mot myndighetenes asylpolitikk, og hvor det er et klart større fokus på personer med endelig

³⁹ Videre har retten til norsk undervisning variert og retten til full basisutbetaling blitt tettere knyttet til beboeres juridiske status (Brekke og Søholt 2005; Valenta og Berg 2010).

avslag enn tidligere. Vi kan med enkelthet si oss enige i at fokuset på returarbeid blant personer med endelig avslag er et helt annet i dag enn det var for ti år siden. Som vi har vist til tidligere har norske myndigheter i dag en stor tiltaksvifte i returarbeidet, med informasjons- og kompetansebygging samt støtte til retur og reintegrering i hjemlandet. Videre bruker myndighetene reduksjon i basisutbetalinger og andre tiltak for å gjøre opphold i Norge mindre attraktivt. I mottakene fokuseres det stadig mer på individorientert returarbeid, og flere av informantene i UDI og blant driftsoperatørene mener at det i dag er en generelt større aksept for at mottaksansatte driver aktivt returarbeid overfor beboergruppen.

Samtidig er det klart at det å igjen skulle forholde seg til en stor gruppe med endelig avslag i ordinære mottak vil by på utfordringer for UDI og driftsoperatørene. Flere av våre informanter blant driftsoperatørene og i direktoratet ser at en potensiell utfordring ligger i at personer med avslag mottar et dårligere tilbud enn andre beboere, noe som kan føre til konflikter. Det ligger også et stort ansvar på mottaksansatte som skal håndtere til dels svært forskjellige beboergrupper. I sin høringsuttalelse til NOU 2011:10 argumenterer Fagforbundet for at mottaksansatte opplever et sterkt krysspess ved ordinære mottak gjennom sitt ansvar for å legge til rette for både integrering og retur.⁴⁰ Dette krysspesset vil, ifølge Fagforbundet, redusere kvaliteten på begge oppgavene, og de ser derfor at retursentre ville kunne legge til rette for en spesialisering og økt kvalitet i returarbeidet. I dagens situasjon, hvor ordinære mottak igjen huser personer med endelig avslag, blir det viktig at systemet i størst mulig grad tilrettelegger for den ansvarsoppgaven som følger.

4.2 Antatte hindringer og muligheter ved differensiering av mottakssystemet

En viktig diskusjon i asylpolitikken er hvorvidt mottakssystemet skal differensieres og eventuelt etter hvilke kriterier (eksempelvis juridisk status, nasjonalitet og lignende). Retursenterkonseptet illustrerte en idé om et differensiert mottakssystem, hvor inndelingen følger asylsøkeres juridiske status, og hvor fokuset enten ligger på integrering (i ordinære mottak) eller på retur (i retursentre). De vi har snakket med mener at differensiering etter juridisk status sender et tydelig signal til personer med endelig avslag om at det ikke finnes reelle muligheter for opphold. Videre blir det antatt at flytting fra ordinært mottak til et retursenter vil kunne ha en returfremmende effekt i seg selv. Gjennom utviklingen av retursentre ble det særlig pekt på at denne modellen sikrer et strømlinjeformet system, hvor kompetanse gis til individet - både beboere og ansatte - og hvor systemet går i én retning, i motsetning til det tradisjonelle tosporede løpet i ordinære mottak.

⁴⁰ Se Fagforbundets høringsuttalelse om NOU 2011:10.
<http://www.regjeringen.no/pages/16778457/Fagforbundet.pdf>

Gjennom retursenterprosjektet oppsto en økt bevissthet om at et todelt mottakssystem innebærer flere utfordringer: en risikerer dårligere kapasitetsutnyttelse og logistikkproblemer ved flytting av beboere (særlig i starten av en slik etablering). En utbredt antakelse var videre at mange i målgruppen ville velge å oppholde seg utenfor mottakssystemet i stedet for å ta imot tilbudet om plass ved et retursenter. Dette ville kanskje særlig gjelde enslige, mens familier i mindre grad ville ønske å flytte ut av mottakssystemet. Flere aktører, både driftsoperatører, kommuner og andre, har vært skeptiske til planene om å inkludere barnefamilier i retursentrene.⁴¹ Det pekes her særlig på risikoen for økte uroligheter og konflikter på retursentre sammenlignet med ordinære mottak, og hva en slik hverdagskontekst vil ha av konsekvenser for barn og unge. Det er å forvente at slik kritikk vil komme igjen ved en eventuell fremtidig opprettelse av retursentre.

Et viktig ankepunkt mot retursenterkonseptet er utviklingen i beboergruppen og beboergjennomstrømmingen. Flere av våre informanter hos UDI og driftsoperatørene mener at selve etableringen ville gått greit, men at etter hvert som personer innstilt på retur forlot sentrene ville lengeventende utgjort en stadig større andel av beboergruppen. En ville dermed befinne seg i samme situasjon som i ventemottakene, hvor en gruppe «ureturnerbare» la sterke føringer for konfliktnivået i mottakene. I en lignende situasjon i retursentre ville det vært behov for en «ventil», hvor de lengeventende som skapte utfordringer for miljøet på sentrene kunne tas ut og plasseres i et alternativt botilbud. Dette ble også spilt inn som forslag fra UDIs side under ventemottakstiden. Forslaget, hvor voldelige beboere og andre beboere som krever ekstra oppfølging skulle overflyttes til et botilbud med høy bemanning, ble imidlertid avvist av departementet på grunn av en for høy kostnadsramme. Det er mulig at en større heterogenitet i beboermassen, med flere barnefamilier, vil kunne endre de generelle holdningene i slike sentre. Spørsmål blir: dersom familier er mer villige til å samarbeide om frivillig retur og delta i kvalifiserende tiltak, vil dette påvirke beboermassens generelle holdning til retur? Både i UDI og blant driftsoperatørene er flere usikre på hvordan en i en fremtidig situasjon med retursentre skal møte utfordringen med lengeventende og hvorvidt en sammenblanding av familier og enslige kan virke returfremmende. Dette er dermed en problemstilling som bør løftes i en eventuell neste etableringsrunde.

Behovet for en differensiering av mottakssystemet har særlig blitt spilt inn av PU. Det er per i dag en utfordrende logistikk for PU og politiet rundt pågripelse og å treffe på den aktuelle personen. Lokale politidistrikter bruker mye tid og ressurser på dette arbeidet, og en kan risikere at det enten går ut over andre arbeidsoppgaver eller at det nedprioriteres. Med et udifferensiert mottakssystem hvor målgruppen for PU er spredt på landsbasis, må store ressurser avsettes til arbeidet. PU har derfor over lang tid spilt inn

⁴¹ Se høringsuttalelser om NOU 2011:10.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing---nou-201110-i-velferdsstatens-ve/horingsuttalelser.html?id=651174>

behovet for et differensiert mottakssystem for å lette arbeidet med uttransportering. For PU finnes det flere alternative løsninger til dagens mottakssystem som ville gagnet deres arbeid, hvor alternativene har ulike målgrupper:

- i. Retursentre for personer med endelig avslag. Disse sentrene kan gjerne være lokalisert på Østlandet på grunn av nærhet til Oslo Lufthavn Gardermoen.
- ii. Senter for dublinere. Også dette sentret bør være lokalisert sentralt på Østlandet på grunn av nærhet til Oslo Lufthavn Gardermoen.
- iii. Særsentre for bestemte nasjonalitetsgrupper (for eksempel de største gruppene som uttransporteres). Sentrene kan også her med fordel legges til Østlandet på grunn av nærhet til Oslo Lufthavn Gardermoen.

Behovet for et eget senter for dublinere har blitt spilt inn flere ganger (Valenta mfl. 2010), også i forbindelse med retursenterprosessen, og har over flere år vært en føring i statsbudsjettet til UDI.⁴² Dublinere regnes som relativt lett uttransporterbare, og et utreisesenter for dublinere kan dermed effektivisere denne delen av PUs og politiets arbeid. Når det gjelder særsentre for bestemte nasjonalitetsgrupper ville disse, ifølge PU, gitt en fordelaktig differensiering for PU og politiet. Konseptet ble vurdert som interessant fra UDIs side, men ble ikke innlemmet i den første prosessen om retursentre. UDI opplyste imidlertid PU om at ideen kunne bearbeides på et senere tidspunkt.

Ifølge flere av våre informanter i UDI er fokuset i dag, som tidligere nevnt, at det er «tiltakene som betyr noe, ikke organiseringen». Med andre ord er det ikke lenger så viktig *hvor* personer med endelig avslag bor, men heller kvaliteten i *returarbeidet* opp mot den enkelte. Her ser vi at den tidligere mye omtalte signaleffekten av et differensiert mottakssystem er kraftig nedtonet fra departementets og UDIs side. Det gjenstår å se hvorvidt ideen om retursentre igjen kommer på banen på et senere tidspunkt. Som innspillene fra PU antyder, vil en eventuell fremtidig etablering kreve en grundig gjennomgang av hvilken type sentre som vil være mest hensiktsmessig for returarbeidet. Skal slike sentre være både for enslige, familier og barnefamilier? Bør sentrene legges sentralt til Østlandet for å lette PUs og politiets arbeid? Bør en satse på sentre for bestemte nasjonalitetsgrupper, alt etter hvilke grupper som dominerer returstatistikken? Bør en satse på egne sentre for dublinere? Dette er spørsmål som bør settes høyt på listen over diskusjoner i den fremtidige asylpolitikken.

⁴² «Søkere som faller inn under Dublin-regelverket skal, for å lette politiets arbeid, så langt det er mulig samles i egne mottak. UDI skal i forståelse med PU avklare hensiktsmessig lokalisering» (Justis- og politidepartementet 2010: 11).

4.3 Levekår i mottak og bemanning

I evalueringen av ventemottaksordningen så en tydelig at passive tvangsmidler ikke virker positivt for retur, men heller har mange negative konsekvenser både for den enkelte og for mottakssystemet (Valenta mfl. 2010). Det at beboere innkvarteres i ordinære mottak der de får et bedre aktivitetstilbud sammenlignet med det de fikk i ventemottak kan anses som et skritt i riktig retning. Ordinære mottak har som regel noe bedre/mindre nøktern bostandard enn det ventemottakene hadde. Videre får beboere redusert basisutbetaling istedenfor å være avhengige av kantinedrift og «lomme-penger». Ordinære mottak har videre en heterogen beboermasse som inkluderer personer med ulike familiesituasjon, oppholdstid i mottak og juridisk status. Enkelte mener at denne sammenblandingen av beboere kan bidra til å redusere konfliktnivået i mottakene. I sum kan nevnte forbedringer i tidligere asylsøkeres levekår i ordinære mottak bidra til å redusere spenningene og klientifiseringstendensene som preget ventemottakene.

Et viktig diskusjonstema i retursenterprosessen var bemanning. UDI hadde i utgangspunktet planlagt 1,5 ekstra stillinger inn i retursentrene, mens departementet gikk inn for en halv stilling. Driftsoperatørene reagerte relativt unisont negativt på bemanningsplanen, som de mente ikke tok hensyn til de økte behovene retursentre ville føre til. I den forbindelse blir det relevant å se på forholdet mellom mottakssystemet og ordensmakten. Dersom det er tvil om maktforholdet mellom mottaksansatte og beboere, vil det være umulig å utføre et godt miljøarbeid. I evalueringen av ventemottaksordningen kom det frem at flere konfliktepisoder hadde ført til at ansatte følte seg utrygge, noe som førte til iverksettelse av diverse sikkerhetstiltak (Valenta mfl. 2010). Disse tiltakene bidro til å øke avstanden mellom de ansatte og beboerne, hvor den hverdagslige uformelle samhandlingen ble vanskeliggjort, noe som igjen førte til økt spenning mellom partene. Samtidig betraktet beboerne sikkerhetstiltakene som krenkende. Både innad i UDI og blant driftsoperatørene er det i den forbindelse enighet om at personalets evne og mulighet til dialog, kontakt og aktivisering av beboergruppen er en svært viktig og effektiv måte å forebygge konflikter og negativ atferd. Et viktig grep for å hindre konflikter på mottak er dermed å sikre maktforholdet *uten* å innføre voldsmakt. Dette fordrer imidlertid god nok bemanning. Retursenterkonseptet som baserte seg på «ordinær + ½»-bemanning anses som en altfor mager løsning. Vi ser derfor at det ved et eventuelt fremtidig forsøk på å opprette retursentre bør vurderes å styrke bemanningen utover det som var tiltenkt i denne etableringsrunden.

4.4 Informasjon, veiledning og kvalifisering

4.4.1 Økt satsning på frivillig retur

I tiårsperioden 2002 til 2012 har arbeidet tilknyttet frivillig assistert retur utviklet seg mye. Det ligger en klar politisk føring om at returarbeidet skal være preget av rask *frivillig* retur etter avslag, og ved behov gjennom assistanse fra norske og egne myndigheter. Som tidligere nevnt har norske myndigheter utviklet en tiltaksvifte som rommer både generelle returprogrammer, landspesifikke programmer og programmer rettet mot spesielle grupper, inkludert ofre for menneskehandel, enslige mindreårige og unge voksne. Det sentrale for norske myndigheter er nå å finne svaret på hvilke tiltak som er mest hensiktsmessige. Skal en utvikle og spisse landspesifikke programmer eller videreutvikle og nyansere det generelle returprogrammet? Dette blir et viktig spørsmål for den fremtidige utviklingen av returarbeidet, og det er derfor sentralt at norske myndigheter gjennomfører evalueringer av returprogrammene for å se hva som sikrer rask, verdig og *varig* retur. En har etter hvert opparbeidet en god oversikt over hva som skjer den første tiden etter retur (Strand mfl. 2008; Strand mfl. 2011). Imidlertid vet vi ifølge forskere på feltet for lite om hvordan reintegreringskomponentene fungerer for varig og «bærekraftig retur» (Paasche og Strand 2012). Videre vet vi lite om hva slags mottaksstruktur som best fremmer returarbeidet og de nevnte returprogrammene. Etter at ventemottakene ble lagt ned og planene om etablering av retursentre ikke ble realisert, er det aktuelt og relevant å se hvordan en kan styrke returarbeidet i ordinære mottak og koble dette til forskjellige retur- og reintegreringsprogrammer.

4.4.2 Motiverende samtaler, realitetsorientering og veiledning

Gjennom retursenterprosjektet har det blitt gjort mye på returfeltet. Innenfor UDI-systemet mener en at retursenterprosessen har bidratt til å løfte det faglige operative nivået, i tillegg til at en i større grad prioriterer en individuell tilnærming i returarbeidet. En grunnleggende idé i alt som ble gjort i løpet av prosessen var koblet til *empowerment* (myndiggjøring) av gruppen med endelig avslag. Som vi skal komme inn på blir dette tydelig i hele returarbeidet.

De forskjellige instansene vi har vært i kontakt med løfter frem ulike sider som viktige for returarbeidet. Et sentralt element i retursenterkonseptet var som vi har sett fokuset på returinformasjon og veiledning. I vår evaluering av ventemottaksordningen var en av hovedanbefalingene at arbeidet med retursamtaler intensiveres, hvor uformelle motivasjonssamtaler kombineres med flere formelle samtaler, og hvor arbeidet startes opp umiddelbart etter første avslag (Valenta mfl. 2010). Gjennom retursenterprosessen ble det lagt vekt på at en allerede i ordinære mottak må legge et godt grunnlag for returarbeidet i retursentrene. Selv om retursentrene ikke ble realisert, kan en ta i bruk mange av ideene fra konseptet i ordinære mottak. Særlig ser vi at fokuset på

differensiert returinformasjon ut fra målgruppens sammensetning, tidspunkt i asylprosessen og botid i Norge vil være sentralt. Det handler her om å se *individets* behov og verdien av myndiggjøring. I den forbindelse ses *Motiverende samtale* (MI) som et nyttig verktøy for å få personer til selv å velge retur. Gjennom slike samtaler løftes beboernes autonomi opp, og den enkelte gis mulighet og støtte til å ta egne valg basert på informasjonen som er gitt.

Flere understreker at personers eget syn på trygghet i hjemlandet er sentralt for muligheten til å tenke retur. Tidligere forskning har vist at avgjørelsen om å returnere vil være basert på en kombinert vurdering av sikkerheten og den sosiale situasjonen i hjemlandet, tilgjengelige botilbud, muligheten til å oppnå en sikker inntekt, og eksisterende sosiale nettverk bestående av familie, venner og lokalsamfunn (IOM 2004). Hvilken informasjon personer med endelig avslag får om situasjonen i hjemlandet vil derfor kunne være avgjørende for valget om å returnere. En av informantene i UDI uttalte i den forbindelse: «For å ta valg må de [personer med endelig avslag] ha gode nok betingelser». I dette legges både riktig og god informasjon, og muligheter til å sikre seg en fremtid ved retur.

Et viktig begrep innenfor asylpolitikken har vært «realitetsorientering» av asylsøkere. En av våre informanter uttaler at asylfeltet kjennetegnes ved at mye skjer med bakgrunn i myter og hva man tror er riktig. Dette gjelder både i politikktutforming og i hvilke valg asylsøkere tar. Behovet for riktig kunnskap er derfor av stor viktighet i returarbeidet. Antakelsen er at dersom asylsøkere «... på en saklig og 'nøytral' måte blir realitetsorientert om hvilke valgmuligheter de har og hvilke sannsynlige utfall de forskjellige valgene vil ha, vil flere søkere forhåpentligvis ta 'riktigere' valg». Flere av våre informanter i både UDI og blant driftsoperatørene understreker her behovet for at returinformasjon og veiledning er basert på tillit og troverdighet. Mottaksansatte møter konkurranse fra andre informasjonsgivere som gir til dels annen informasjon. Dette kan være både lokale hjelpere, personer fra beboernes nasjonale/etniske nettverk, kontakter i hjemlandet og andre. I evalueringen av ventemottaksordningen lanserte vi muligheten for å gjøre returinformasjonen mer troverdig, blant annet ved å sikre korrekt førstehåndsinformasjon om de returnertes erfaringer i hjemlandet (Valenta mfl. 2010). En av driftsoperatørene forteller i den forbindelse at de jobber aktivt med å bygge gode relasjoner mellom beboere og informasjonsgivere i mottakene, og samtidig legge til rette for kommunikasjon til hjemlandet, blant annet med hjelpeorganisasjoner.

4.4.3 Returrådgivere

En tilbakevendende utfordring ved returarbeid er at informasjonen i retursamtalene har en begrenset innvirkning på avgjørelsen om å returnere. For flere tidligere asylsøkere er det ikke mangel på informasjon, men i stedet manglende vilje til å akseptere avslaget som gjør at retursamtalene har liten returfremmende effekt (Valenta mfl. 2010). Det blir

med andre ord av stor betydning at avslaget både forstås og aksepteres av den enkelte for at returfremmende tiltak skal kunne fungere som ønsket.

En stor satsning fra UDIs side senhøsten 2011 var returrådgiverprosjektet. Her skulle 27 asylmottak få egne returrådgivere som skulle ha et særlig ansvar for å følge opp beboere med avslag. Prosjektet skulle styrke den individuelle oppfølgingen og tilretteleggingen for retur. Samtidig ble prosjektet sett i sammenheng med kvalifiseringskursene som ble startet opp høsten 2011, hvor antakelsen var at kombinasjonen kurs og individuell oppfølging ville sikre at flere valgte å returnere. I tillegg til returrådgiverne ble sju personer midlertidig ansatt i UDI. Disse skulle være ansatt i Region- og mottaksavdelingen regionalt og sentralt, og skulle veilede, koordinere og følge opp returarbeidet i ordinære mottak, inkludert hjelp til returrådgiverne. Muligheten for et returrådgiverprosjekt ble diskutert allerede før sommeren 2011. Det ble da lansert som en mulig disponering av øremerkede midler til retursentre dersom det ikke ble etablering i løpet av 2011.

Returrådgiverprosjektet har blitt godt mottatt av mottakene som har prøvd ut ordningen. Flere driftsoperatører melder tilbake at prosjektet er et tøft konsept for returrådgiverne, men at det samtidig ser ut til å kunne ha en viktig rolle i returarbeidet. Gjennom utprøvingen av prosjektet så en at selve asylsaken og det endelige avslaget ofte er lite avklart for den enkelte, og at returrådgiverne må bruke mye tid på en avklaring og forståelse av avslaget. Et relativt vanlig scenario er at beboere i mottak får et avslag som de ikke forstår (ofte på grunn av manglende norskkunnskaper), og hvor advokater bruker for lite tid på en forklaring og realitetsorientering i etterkant av avslaget. Når vedtaket ikke blir forstått oppstår det et vakuum i prosessen, hvor asylsøkeren tror at hans/hennes sak fortsatt ikke er avgjort, og hvor mottakenes returforberedende arbeid dermed ikke vurderes som relevant av vedkommende. Det ser ut til at returrådgiverprosjektet kan virke returfremmende, men for at en skal kunne identifisere dets styrker og svakheter forutsettes det mer forskning. UDI har for øvrig bestemt at prosjektet med returrådgivere skal forlenges.

4.4.4 Kvalifisering for retur

På begynnelsen av 2000-tallet ble kvalifisering av asylsøkere i asylmottak et viktig satsningsområde (NOU 2011:10). Det ble satt fokus på språkopplæring, fullføring av påbegynt utdanning og økning av sosial kompetanse (det vil si kunnskap om det norske samfunnet/arbeidslivet). Målsetningen med tilbudet var både en ivaretagelse av beboernes livssituasjon under mottaksoppholdet, og å sikre en god forberedelse til eventuelt integrering i Norge eller retur til hjemlandet. Kvalifiseringstiltakene skulle utformes etter individuelle ønsker, mål og behov. I Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) ble det poengtert at kvalifisering ville være positivt for personer som skulle returnere til hjemlandet. Samtidig var en oppmerksom på de mulige risikoene som ligger i å tilby

kvalifisering, hvor det kunne gjøre Norge mer attraktivt som asylland, og samtidig gjøre returarbeidet vanskeligere ettersom det kunne skape urealistiske forventninger om en fremtid i Norge. Etter 2003 ble kvalifiseringsfokuset tonet kraftig ned, parallelt med bortfall av norskopplæring til asylsøkere i mottak (NOU 2011:10).

I de siste årene har vi igjen sett en økt bevissthet rundt kvalifisering av asylsøkere, også tilknyttet personer med endelig avslag (Valenta mfl. 2010). I en evaluering av IRRINI-programmet konkluderer forskere med at reintegreringsprosessen bør begynne før retur. Her må reintegreringen kombineres med korte og målrettede kurs som øker den enkeltes kunnskaper og ferdigheter, og dermed øker sjansene for sysselsetting etter retur til hjemlandet (Strand mfl. 2011). Også i utviklingen av retursenterkonseptet ble kvalifiseringsarbeidet satt høyt på prioriteringslista. Gjennom prosessen har særlig fokuset på individuelt arbeid med beboere blitt løftet frem som et sentralt moment i returarbeidet. Det ses som viktig å gå direkte på asylsøkerne etter at de har fått første avslag. Dette er videreført i returrådgiverprosjektet som vi diskuterte ovenfor. Arbeidet som gjøres i mottak fra asylsøkerne ankommer er derfor svært viktig også for en eventuell retur.

Fokuset på retur ser vi igjen i satsingsområder for statlige mottak i 2012, hvor det heter at «mottakene skal legge til rette for kvalifisering og aktiviteter som forbereder og motiverer til retur til hjemlandet for de som har fått avslag på sin asylsøknad».⁴³ Det understrekes at denne typen tiltak skal bidra til å «styrke beboernes egne krefter og muligheter til å bruke egne ressurser og nøytralisere krefter som bevirker avmakt, slik at de aktivt kan ta ansvar for egen livssituasjon». Fokuset ligger på at aktivisering og kvalifisering kan hindre passivitet og psykiske plager, samt være konfliktforebyggende. Når det gjelder veien videre kan en, ut fra det vi har diskutert ovenfor, konstatere at uansett hvilken mottaksstruktur en velger å ha i fremtiden, inkludert retursentre, er en viktig forutsetning for godt returarbeid å legge vekt på et troverdig og omfattende kompetanse- og kvalifiseringshevende arbeid (Strand mfl. 2008; Valenta mfl. 2010).

4.4.5 Kvalifisering og opplæring av personer med endelig avslag: Eksterne aktører inn i returarbeidet

Både som en direkte følge av retursenterprosessen, og som en følge av andre prosesser, har det i det siste halvåret blitt startet opp flere tiltak hvor eksterne aktører bistår UDI i returarbeidet. I 2011, før retursenterprosjektet ble lagt på is, inngikk UDI avtale med sju lokale leverandører om kvalifisering og opplæring av personer med endelig avslag. Formålet med tilbudet var å gi personene bedre forutsetninger på arbeidsmarkedet i hjemlandet etter retur. Tilbudet skulle være variert og kunne, ifølge UDI, inkludere førstehjelpsopplæring og helsehjelp, engelsk og praktiske yrker som for eksempel

⁴³ RS 2011-047, *Satsingsområder for statlige mottak i 2012*.

bilmekaniker. Tilbudet ble i første omgang testet ut som et pilotprosjekt i 25 asylmottak ut 2011. Bakgrunnen for tilbudet var nettopp en argumentasjon om at kvalifisering gjennom arbeidserfaring og kunnskap kan føre til at flere velger å returnere til hjemlandet etter avslag. Utprøvingen av kursene ble tatt godt i mot av mottakene, og flere av prosjektene fra eksterne aktører videreføres fra og med 2012.

NOAS inngikk i oktober 2011 et samarbeid med UDI om et pilotprosjekt hvor oppsøkende rådgivningstjeneste i mottak inngår.⁴⁴ Gjennom prosjektet, som er finansiert av UDI, har saksbehandlere fra NOAS besøkt asylmottak i noen regioner for å gi informasjon til beboere om asylprosedyren, og tilby individuelle samtaler til beboere som ønsker å snakke om sin sak og situasjon. Målet har vært å bidra til nøytral eller uhildet informasjon til asylsøkere om hvilke valgmuligheter de har, og mulige konsekvenser av disse valgene. Prosjektet, kalt «Den tredje stemmen», oppleves så langt som positivt både av NOAS og de involverte mottakene.

NOAS understreker at målet med prosjektet *ikke* har vært å motivere til retur, ettersom denne innfallsvinkelen ikke ses som NOAS sin rolle i denne sammenhengen. Det vil kunne være en risiko for at NOAS sitt gode ry blant asylsøkere blir negativt påvirket om det skulle spre seg et rykte om at de arbeider for å motivere for retur. Samtidig mener NOAS at det er avgjørende at alle asylsøkere skal ha mulighet til å ta «kvalifiserte valg». Dersom den enkelte har all informasjon om valgmuligheter og konsekvenser av valgene, er det så opp til vedkommende å gjøre disse valgene og senere stå for dem. I sin høringsuttalelse til NOU 2011:10 mener NOAS at det vil være fordelaktig om deres pilotprosjekt utvides til alle regioner.⁴⁵ Informasjonsbehovet blant beboere er stort, og organisasjonen kan slik sett gi mottaksansatte støtte i dette arbeidet. Det er per dags dato ikke bestemt om prosjektet videreføres og eventuelt i hvilken form.

4.4.6 Returfremmende?

Retureffekter må ofte relateres til andre beslektede tiltak og eksterne forhold (Brekke og Søholt 2005; Phuong 2006; Strand mfl. 2008; Valenta mfl. 2010; Valenta og Thorshaug 2011). En kan dermed snakke om et tiltaks isolerte retureffekt på den ene siden og tiltakets retureffekt kombinert med andre beslektede tiltak som for eksempel økning i retur støtte, rask saksbehandling, oppfattet uttransporteringsfare, situasjon i hjemlandet og så videre på den andre siden. Berge-utvalget understreker at det er usikkert hvilken direkte returfremmende effekt kvalifiseringstiltak har (NOU 2011:10: 185). Også undertegnede forskere har i en tidligere evaluering påpekt at denne typen tiltak hovedsakelig vil ha en positiv *indirekte* effekt på retur gjennom å motvirke

⁴⁴ Se NOAS' høringsuttalelse om NOU 2011:10.

<http://www.regjeringen.no/pages/16778457/NorskOrganisasjonforAsylsokere.pdf>

⁴⁵ Se NOAS' høringsuttalelse om NOU 2011:10.

<http://www.regjeringen.no/pages/16778457/NorskOrganisasjonforAsylsokere.pdf>

passivisering av beboere. Denne indirekte effekten skal imidlertid ikke undervurderes, da en aktivisering kan gjøre det mulig for den enkelte å fokusere på en forestående retur (Valenta mfl. 2010).

Tilbakemeldinger fra driftsoperatører er at kvalifiseringsprogrammer og returrettede kurs blir mottatt positivt av mottakenes beboere, med stort oppmøte og mye motivasjon for deltakelse. Samtidig ser en at en mangler et helhetlig løp som ville vært sentralt i retursentrene. Det oppleves som en svakhet at kursene ikke er bygd inn i et system, og at det dermed ikke nødvendigvis er et naturlig steg videre i returprosessen når kurset er ferdig. En mulighet er å koble kursene som tilbys til et returrådgivende program som sikrer et helhetlig løp frem til retur. NOAS uttrykker i den forbindelse at en botid på retursentre på noen uker til noen måneder (som var tidsaspektet UDI opererte med) ikke ville vært nok til å motivere for retur. Tanken om et helhetlig løp kan videre utvides til å gjelde tiden *etter* retur er gjennomført. Tidligere undersøkelser har vist at det bør være en koordinering mellom returtiltak i Norge, støtte til retur og bruk av bistandsmidler (Valenta og Berg 2003; Strand mfl. 2008; Valenta mfl. 2010). Her kan returprogrammet i Norge kobles til deltakelse i reintegreringsprosjekter som norske myndigheter gjennomfører i mottakerlandene.

Det sentrale målet for norske myndigheter er å sikre rask, verdig og varig retur. Flere stiller i den forbindelse spørsmål til hvorvidt informasjonsarbeid raskt nok etter første avslag er viktigere for reell retur enn kvalifiseringsarbeid. Samtidig poengteres det at det kanskje nettopp er *kombinasjonen* av informasjon og kvalifisering som kan sikre god retur: Mens informasjonsarbeid sikrer rask og verdig retur, håper en at kvalifiseringskurs vil kunne bidra til varig retur.

4.5 Samarbeid mellom vedtaks- og effektueringsmyndighet

Personer som har fått endelig avslag på søknad om asyl plikter å rette seg etter vedtaket. Samtidig har norske myndigheter et ansvar for å effektivere vedtakene dersom disse ikke følges opp frivillig av personer med endelig avslag. Effektivisering av vedtak er imidlertid ikke uproblematisk, og ofte vil det gå lang tid før personer med endelig avslag risikerer tvangsuttransportering. Et sentralt element for PU og UDI er derfor et godt samarbeid mellom vedtaks- og effektueringsmyndighet. Et effektivt returarbeid handler i stor grad om at en klarer å gjennomføre en konsekvent asylpolitikk hvor endelig avslag normalt sett følges av retur til hjemlandet. Lang ventetid er ofte negativt for personers motivasjon til å ta et aktiv valg om å returnere (Brekke 2004; NOU 2011:10; Valenta mfl. 2010).

Et sentralt spørsmål fra vår side forut for konseptutviklingen var hvorvidt retursentrene faktisk ville påvirke antallet frivillige returer og tvangsuttransporteringer, eller om de kun ville representere en «forflytting» av mottaksbeboere. Så lenge beboergruppen er

vanskelig å returnere, blant annet på grunn av usikkerhet rundt identitet, manglende politisk vilje eller ustabile forhold i hjemlandet, eller fordi tidligere asylsøkere har investert så mye i migrasjonsprosessen at retur fremstår som en umulighet, vil en retursenterordning ikke kunne effektivisere returarbeidet. Til tross for de nevnte utfordringene viser tilgjengelig statistikk at antallet frivillige assisterte returer har gått kraftig opp de siste årene. Dette tilsier at enkelte tiltak har virket etter planen. Utfordringen for norske myndigheter er imidlertid at en fortsatt i liten grad vet *hvilke* tiltak som faktisk virker returfremmende, og *hvordan* tiltakene virker kombinert.

Tidligere undersøkelser har vist at når avviste asylsøkere ikke oppfatter uttransportering som en troverdig trussel, er det lite sannsynlig at frivillig assistert retur velges (Phuong 2006; Strand mfl. 2008; Valenta mfl. 2010). I den forbindelse trekker PU frem viktigheten av tilbaketakelsesavtaler med mottakerland der dette er nødvendig. Et eksempel på tydelige virkninger av returavtaler er ifølge PU Serbia, hvor en returavtale ble inngått i 2010, etterfulgt av et betydelig antall tvangsuttransporteringer. Deretter sank ankomsttallene drastisk. PU påpeker at Norge er et av landene i Europa med høyest suksessrate på sitt returarbeid, og PU selv mener at deres ansvar som koordinerende enhet for denne delen av returarbeidet fungerer godt.

4.6 Oppsummerende betraktninger

Vår gjennomgang av retursenteretableringen har vist at det ble lagt ned et betydelig arbeid både av UDI, driftsoperatører og øvrige involverte i løpet av prosessen. Dette arbeidet har produsert mange gode ideer som kan videreføres i dagens returarbeid. Det er blitt gjort mye på utvikling av retur- og kvalifiseringstiltak som med fordel kan videreføres i ordinære mottak. Samtidig ser vi at prosessen har vært ressurskrevende for alle involverte, og at skrinleggingen oppleves som vanskelig av flere.

Innad i UDI ser vi at prosessen var utfordrende. Enkelte arbeidsgrupper kom sent på plass, ikke alle regionkontorer ble like involverte i prosjektet, det var til dels manglende koordinering mellom arbeidsgruppene og lite/vanskelig kommunikasjon mellom de enkelte leddene, samtidig som arbeidet var svært ressurskrevende, med restanser i øvrige arbeidsoppgaver for enkelte enheter. Det var videre svært knappe tidsrammer, og tidsfristene ble ikke forskjøvet selv om man ble forsinket i prosjektet. Vår evaluering har imidlertid vist at organiseringen innad i UDI, til tross for de nevnte utfordringene, la et godt grunnlag for utviklings- og etableringsarbeidet. Retursenterprosjektet ble forankret i alle ledd av UDI, hvor både ledelsen og underliggende nivåer ble involvert. En konseptutvikling begrenset til ledelsesnivået ville ikke sikret en god nok delaktighet fra hele apparatet som et så ambisiøst prosjekt krever.

Også for driftsoperatørene var de to utlysingsrundene svært ressurskrevende, hvor det ble lagt ned mye arbeid både i utvikling av tilbud og i oppstart av prosesser med

vertskommuner, lokalsamfunn, samarbeidspartnere, utleiemarkedet, media og andre. Et hovedpoeng vi ønsker å trekke frem er signalene prosessen sender om et departement og tilhørende direktorat som «uten forvarsel» velger å legge en hovedsatsning i asylsystemet på is før den i det hele tatt er kommet i gang. Flere opplevde avgjørelsen om å stoppe etableringen som forhastet og useriøs, og driftsoperatørene opplever at prosessen også kunne virke useriøs overfor deres samarbeidspartnere, spesielt kommunene og utleiery. Når de økonomiske rammene ikke er realistiske bør det, ifølge flere driftsoperatører, være oppdragsgivers ansvar å ikke igangsette en ressurskrevende anbudsprosess for leverandørene.

Gitt at det lanserte konseptet er slik norske myndigheter ønsker at retursentrene skal se ut, er det nødvendig at konseptet følges av en økonomisk vilje til gjennomføring. Til tross for til dels stor avstand mellom økonomiske rammer og innkomne tilbud ble det ikke gjort justeringer i rammene fra første til andre utlysningrunde, og det økonomiske aspektet ble til slutt utslagsgivende for at en ikke kom i mål med etableringen av retursentrene. Mange av de involverte mener dette skyldes en manglende økonomisk vilje fra departementets side til å gjennomføre prosjektet. Enkelte antyder også at de sterke signalene fra mottaksutvalget bidro til at en ikke ønsket å gjennomføre etableringen. Det kan ikke utelukkes at Berge-utvalgets konklusjoner påvirket ulike aktørers syn på etableringsprosessen. Vår oppfatning er at den manglende overensstemmelsen mellom de økonomiske rammene og de innkomne tilbudene var utslagsgivende for at prosessen ble stoppet. Imidlertid kan vi ikke utelukke at synspunktene fra Berge-utvalget har påvirket Justis- og politidepartementet til å ta den endelige avgjørelsen om å avslutte retursenterprosjektet.

I en eventuell neste etableringsrunde er det flere områder som det kan og bør legges større vekt på. Et viktig punkt er at en må tillate lengre tid til å utvikle konseptet og gjennomføre forhandlinger med leverandører. Både innad i UDI og driftsoperatørene finner vi vurderinger om at forarbeidet før utlysningrundene hadde svært kort tidsfrist. Det lå videre flere usikkerhetsmomenter i konseptets innhold og økonomiske rammer. Den gjennomførte prosessen i 2011 opplevdes slik sett som «hastverksarbeid» av flere av de involverte partene. En del følte at UDI ikke hadde en klar formening om hva de ønsket å oppnå. Det er også et ønske fra markedet og eksterne samarbeidspartnere at de i større grad innlemmes i konseptutviklingen. Det ses derfor som nødvendig at UDI i en fremtidig prosess, og i samarbeid med driftsoperatører og øvrige involverte aktører, nedlegger et betydelig mer omfattende forarbeid, i tillegg til at det må tilrettelegges for en større ressursbruk i konseptet.

Vi anbefaler at UDI fortsetter å satse på utviklingsarbeid hvor en går like bredt ut som i dette prosjektet. Både utenfor og innad i UDI ses det som svært positivt at en valgte å «satse skikkelig» i utviklingsarbeidet. Med bakgrunn i at etableringen av retursentre ble avlyst, er det i utgangspunktet lett å kritisere den store ressursbruken innad i UDI i prosjektet. Vår vurdering er at prosjektets omfattende konsekvenser for mottaks-

apparatet gjorde ressursbruken nødvendig. En lavere ressursbruk med en kombinert lavere forankring i de ulike leddene i UDI ville ført til et kvalitativt dårligere produkt dersom retursentrene hadde blitt etablert. I tillegg bør en ikke undervurdere den overføringsverdien arbeidet i prosjektet har for det videre arbeidet overfor personer med endelig avslag.

Når det gjelder selve konseptet er det flere elementer som må løftes frem i en fremtidig diskusjon. Forut for konseptutviklingen så UDI flere potensielle hovedrisikoer ved etableringen: i) at beboere ikke returnerte frivillig, ii) at UDI og sentrene hadde begrensede sanksjonsmuligheter overfor gruppen, og iii) at beboere ville unndra seg flytting fra ordinære mottak. Vi ser at det vil være svært viktig at en jobber videre med disse og andre potensielle utfordringer for å forsøke å finne mulige løsninger. Videre vil det være avgjørende at UDI tar med seg tilbakemeldingene fra driftsoperatørene og øvrige aktører om behovet for god nok bemanning. En må også vurdere potensielle utfordringer ved å innlemme alle med endelig avslag, da særlig med tanke på potensielle sårbare grupper, i et slikt konsept. Det er blitt gjort mye på utvikling av returrettede aktiviteter og kurs. Vi vil her løfte frem at både flere driftsoperatører og eksterne organisasjoner har gode forslag til hvordan returarbeidet kan legges opp – forslag som også kan innlemmes i ordinære mottak. Disse bør UDI bringe med seg inn i det videre arbeidet.

Formålet med denne rapporten har vært å dokumentere utviklings- og etableringsarbeidet tilknyttet retursentre, ettersom systemet kan ha bruk for disse erfaringene ved eventuelle fremtidige diskusjoner og forsøk på å gjennomføre lignende differensieringer av mottakssystemet. Gjennom arbeidet med rapporten har vi avdekket et behov for mer forskning på forskjellige returrettede tiltak som ble innført i samme periode. Vi har identifisert flere nye elementer i returarbeidet som er under utvikling i ordinære mottak. For at en kan vurdere deres styrker, svakheter og forbedringspotensial forutsettes det mer omfattende forskning på området.

Referanser

Berg, B. og Sveaass, N. mfl. (2005). «*Det hainnle om å leve...*» - Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak. Trondheim/Oslo. SINTEF/Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisert stress (NKVTS).

Blitz, B. K. og Otero-Iglesias, M. (2011). «Stateless By Any Other Name: Refused Asylum-Seekers in the United Kingdom», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(5): 657-673.

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

Brekke, J. P. (2008). «Making the unreturnable return. The role of the welfare state in promoting return for rejected asylum seekers in Norway». Paper, IAFSM-konferanse, Kairo, Egypt.

Brekke, J. P. (2010). *Frivillig retur fra Norge. En historisk gjennomgang*. Oslo. Institutt for samfunnsforskning.

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

Coser, L. (1956). *Functions of social conflict*. Toronto. The Free Press.

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

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

IOM (2010). *Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) in the EU*. Hentet fra: http://publications.iom.int/bookstore/free/avrr_in_the_eu.pdf

Justis- og politidepartementet (2010). *Statsbudsjettet 2011 – Tildelingsbrev for Utlendingsdirektoratet (UDI)*. Oslo. Justis- og politidepartementet.

Khosravi, S. (2009). «Sweden: detention and deportation of asylum seekers», *Race & Class*, 50(4): 38-56.

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

NOU 2011:10 (2011). *I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere*. Oslo. Justis- og politidepartementet.

Paasche, E. og Strand, A. (2012). «En komparativ analyse av to landbaserte retur- og reintegreringsprogram: Hva fungerer (ikke) i reintegreringsfasen?». I Valenta, M. og Berg, B. (red). *Asylsøker. I velferdsstatens venterom*. Oslo. Universitetsforlaget.

Phuong, C. (2006) «The removal of failed asylum seekers?», *Legal studies*, 25(1): 117-141.

PU (2012). *Månedstatistikk fra 2011*. Hentet fra: https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politiets_utlendingsenhet/Vedlegg_157_0.pdf

Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001). *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*. Oslo. Kommunal- og regionaldepartementet.

Stortingsmelding nr. 9 (2009-2010). *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*. Oslo. Justis- og politidepartementet.

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

Strand, A, Schultz, J., Bendixsen, S. og Paasche, E. (2011). *Between two societies: Review of the Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq (IRRINI) Programme*. Oslo. Chr. Michelsens institutt.

Thorshaug, K. og Valenta, M. (2012). «Minoritetsansatte i asylmottak – mellom nærhet og distanse». I Valenta, M. og Berg, B. (red). *Asylsøker. I velferdsstatens venterom*. Oslo. Universitetsforlaget.

UDI (2009). *Statsbudsjett 2011 – Gjennomgang av ventemottaksordningen og utredning av kompetansetiltak*. Oslo. Utlendingsdirektoratet.

UDI (2012). *Årsrapport 2011*. Hentet fra: http://www.udi.no/Global/UPLOAD/Publikasjoner/Aarsrapport/2011/Udi_arsrapport_web.pdf

Valenta, M. (2012). «Avviste asylsøkere, kamp mot uttransportering og livet utenfor mottakssystemet». I Valenta, M. og Berg, B. (red). *Asylsøker. I velferdsstatens venterom*. Oslo. Universitetsforlaget.

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

Valenta, M., Thorshaug, K., Molden, T. H., og Berg, B. i samarbeid med Kjærre, H. A. (2010). *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen. Mellom passiv tvang og aktiv returassistanse*. Trondheim. NTNU Samfunnsforskning.

Valenta, M. og Thorshaug, K. (2011). «Avviste asylsøkere i Norge: ventemottaksordningen og andre returmotiverende tiltak», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 2(52): 211-234.

Valenta, M. og Thorshaug, K. i samarbeid med Elvegård, K. og Haugen, G. M. (2011). *Asylsøkeres rett til å ta arbeid. Evaluering av konsekvenser av innstramminger i dokumentasjonskravet*. Trondheim. NTNU Samfunnsforskning.

Valenta, M. og Berg, B. (2012). «Innledning: Asylsøkere i Norge». I Valenta, M. og Berg, B. (red). *Asylsøker. I velferdsstatens venterom*. Oslo. Universitetsforlaget.

Webber, F. (2011). «How voluntary are voluntary returns?», *Race & Class*, 52(4): 98-107.

Zhang, L. (2008). *Developing methods for determining the number of unauthorized foreigners in Norway*. Oslo. Statistisk Sentralbyrå.

