

Evaluering av ordninger for frivillig retur



Utarbeidet for
Justis- og beredskapsdepartementet

Evaluering av ordninger for frivillig retur

Utarbeidet for
Justis- og beredskapsdepartementet

Sammendrag

Oppdraget

Oslo Economics har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet evaluert effekten av frivillige returprogrammer, med særlig vekt på programmene VARP, FSR, IRANA, IRRINI og Økt reintegreringsstøtte for barnefamilier. Departementet har definert følgende mål for evalueringen:

Evaluere effekten av sentrale returprogram/returstøtteordninger for frivillig retur til opprinnelsesland som har vært iverksatt siden 2002, dvs. vurdere om returprogrammene/returstøtteordningene har ført til den ønskede effekten, som er økt antall frivillige returer.

I tillegg skal følgende belyses:

Eksterne faktorer som anses å ha vesentlig betydning for å styrke ev. svekke effekten av de målte returprogrammene/returstøtteordningene.

Endelig rapport skal også inneholde en analyse av hvorvidt funn fra liknende evalueringer av returprogram/returstøtteordninger i andre europeiske land korrelerer med funn fra herværende studie.

Metode

Evalueringen er primært gjort kvantitativt, det vil si at det er gjort en analyse av foreliggende data om utreisepliktige asylsøkere og returer. Den kvantitative analysen er supplert med kvalitative analyser, der personer med nær kjennskap til returordningene er intervjuet eller har deltatt i workshops for å belyse faktorer som ikke fanges opp i den kvantitative analysen.

Funn og konklusjoner

Om lag en tredjedel av de 15 000 personene som oppholder seg på norske asylmottak, er asylsøkere som har fått avslag på sine asylsøknader og som er forpliktet til å returnere til sine hjemland eller til det Schengen-land der de først søkte asyl. De frivillige returordningene skal gi disse menneskene et økt incentiv til å returnere.

En asylsøker med avslag på asylsøknaden står grovt sett overfor tre valgmuligheter; enten kan personen velge å returnere frivillig, personen kan velge å bli værende på

mottaket og se hva som skjer, eller personen kan «gå under jorden». Dersom personen blir værende på mottak eller «går under jorden» er det igjen tre mulige utfall; personen blir tvangsreturnert, personen får innvilget opphold i Norge, eller ingenting skjer. En rasjonell person vil vurdere sannsynlighetene for at hvert utfall skjer, og verdien av at hvert utfall skjer, og ta det valget som maksimerer personens fremtidige nytte.

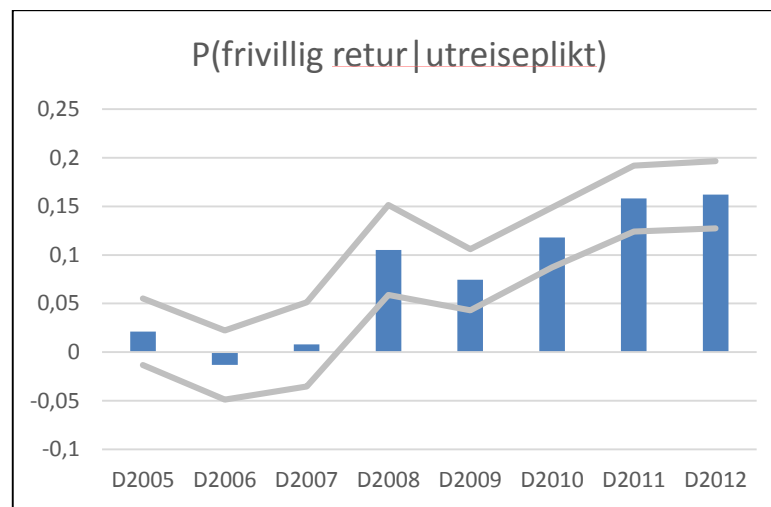
I en slik modell for beslutninger under usikkerhet vil det være svært mange faktorer som spiller inn. Returordningene vil være én av disse faktorene, fordi ordningene gjør det mer attraktivt å returnere frivillig, alt annet likt.

Den første frivillige returordningen i Norge, VARP, ble innført i 2002. Siden da er det innført en rekke nye ordninger, noe som gjør at flere personer er kvalifisert for å omfattes av ordningene, og at de potensielle ytelsene for en rekke grupper har økt. Hvis returordningene virker etter hensikten, vil vi alt annet likt, anta at sannsynligheten for at en person returnerer frivillig også er økt i perioden.

Gjennom kvantitative analyser finner vi at det eksisterer en slik sammenheng. Vi har benyttet data fra UDIs utlendingsdatabase for perioden 2004 til 2012. Dataene inneholder alle asylsøkere i mottak med utreiseplikt, alle som har søkt om frivillig retur, og alle som har returnert (frivillig eller med tvang) i perioden. For disse personene er det registrert en rekke opplysninger, som kjønn, alder, antall barn i familien, nasjonalitet, søknadsstatus og annet.

Når vi analyserer dataene finner vi at sannsynligheten for at en asylsøker med utreiseplikt velger å returnere frivillig er signifikant høyere fra 2008 sammenlignet med 2004, og høyest i slutten av perioden (2012), slik det fremgår i Figur 1. I figuren er koeffisientestimatene gitt ved størrelsen på de blå stolpene som leses av på akse til venstre. Et koeffisientestimat på 0,10 kan her tolkes som at vi estimerer sannsynligheten for frivillig retur til å være 10 prosentpoeng høyere dette året enn i 2004, gitt at alle andre faktorer holdes like. De grå kurvene i figuren gir et anslag på estimatenes usikkerhet og indikerer grensene for et konfidensintervall med konfidensnivå på 95 prosent. Litt forenklet vil det si at vi med 95 prosents sikkerhet kan anta at parameterverdien ligger innenfor dette intervallet. For et år hvor hele intervallet ligger på samme side av null sier vi gjerne at vi har en statistisk signifikant sammenheng, eller at forskjellen på dette året og referanseåret er statistisk signifikant.

Figur 1: Årseffekter sannsynlighet for frivillig retur for alle asylsøkere med utreiseplikt i mottak



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

Analysene er kontrollert for en rekke kjennetegn ved asylsøkerne. Det er likevel flere relevante faktorer, som for eksempel landspesifikke forhold, som ikke inngår i analysemodellen. Vi kan derfor ikke fastslå med sikkerhet at det er styrking av returordningene som gir denne effekten, men korrelasjonen er likevel så sterk, at det synes riktig å anta at de frivillige returordningene faktisk har en positiv effekt på antallet som velger å returnere frivillig.

Sammenhengen blir mindre tydelig når vi ser på enkeltgrupper. Innføringen av IRRANA (programmet for retur til Afghanistan) i 2006, gir ikke noe tydelig utslag på sannsynligheten for at de utreisepliktige afghanerne velger å returnere frivillig. Dette kan ha sammenheng med at forholdene i Afghanistan har forverret seg i perioden fra 2004 og utover og at den økte sannsynligheten for frivillig retur som følger av innføringen av returordningene utlignes av den reduserte sannsynligheten som følger av dårligere leveforhold i Afghanistan. Det at sannsynligheten for frivillig retur ikke tydelig svekker seg i perioden, kan dermed være en indikasjon på at de frivillige returordningene har hatt en positiv effekt.

IRRINI-programmet, som gjelder for retur til Irak, synes å ha hatt klar positiv effekt på sannsynligheten for å returnere. I Irak, og særlig nord i Irak der mange irakske asylsøkere i Norge har sin tilhørighet, har utviklingen til dels vært meget positiv i årene etter at programmet ble innført i 2008. Det kan tenkes at de frivillige returprogrammene har virket sammen med bedre forhold i hjemlandet og skapt den økte sannsynligheten for retur.

Den økte støtten for barnefamilier ble innført først i 2012, og det er for tidlig å si noe spesifikt om effektene av denne ordningen. I perioden vi har analysert, er det imidlertid også innført andre ordninger som har vært positive for barnefamiliene. For eksempel er det tilkommet behovsprøvd bostøtte, som i særlig grad tilfaller barnefamilier, og således øker barnefamilienes økonomiske incitament til å returnere. Våre analyser viser at sannsynligheten for at en asylsøker med barn i familien skal returnere frivillig har økt signifikant i analyseperioden.

I tillegg til å gjøre kvantitative dataanalyser har vi gjennomført en rekke intervjuer og en workshop med nøkkelpersoner i organisasjoner som jobber tett på asylsøkere og med returordninger. Formålet med dette arbeidet har vært å forstå hvorvidt våre funn faktisk sier noe om effekten av returordningene, eller om det er andre forhold, som ikke er fanget opp i datamodellen, som spiller inn. Dette arbeidet har synliggjort viktigheten av å understreke mangesidigheten i returbeslutningen, og dermed utfordringene med å etablere kvantitative sammenhenger mellom returordninger og antall returer. Arbeidet har samtidig styrket oss i vårt syn på at våre kvantitative funn faktisk viser en positiv effekt av returprogrammene.

Det er alltid mulig å diskutere hva som er avgjørende for at en asylsøker velger å returnere hjem. I virkeligheten er det gjerne summen av alle forhold som vil være avgjørende. De frivillige returordningene kan være «tungen på vektskålen» som tipper avgjørelsen i favør av å velge å returnere frivillig.

Vi har ikke klart å identifisere noen internasjonale studier der det er foretatt kvantitative analyser slik vi har gjort i denne evalueringen. Svenske Statskontoret gjorde i 2010 en kvantitativ analyse, men ikke på individnivå. De finner ingen tydelig effekt av returordningen, men analysene er gjort på et meget overordnet nivå. Det er således ikke mulig å vurdere hvorvidt våre funn er særegne for Norge. Det er gjort en rekke internasjonale studier av mer kvalitativ art, som synes å peke på nettopp bredden av relevante faktorer. Intervjuede asylsøkere som har returnert synes i liten grad å peke på returordningene som avgjørende for sitt valg, men dette trenger ikke bety at ordningene ikke likevel var viktige for at asylsøkeren valgte å returnere.

Vi har ikke evaluert hvorvidt frivillige returordninger er kostnadseffektive, hvorvidt ordningene fører til varig retur eller bare midlertidig retur, eller hvorvidt ordningene oppleves som verdige av brukerne. Vi har kun evaluert hvorvidt målet om å øke antallet frivillige returer er oppnådd. Vi mener å finne klare indikasjoner på dette i vår analyse, og konkluderer dermed med at frivillige returordninger synes å ha den ønskede effekt.

Summary

The assignment

Commissioned by the Ministry of Justice and Public Security, Oslo Economics has evaluated the effectiveness of programs for voluntary assisted return of asylum seekers with particular weight given to VARP, FSR, IRRANA, IRRINI and increased reintegration support for families with children. The ministry has defined the goal for the evaluation assignment as follows:

Assess the effects of central return programmes/financial support programmes for voluntary return to countries of origin that have been in effect since 2002. I.e. assess whether return programs have contributed to the desired effect of an increase in yearly voluntary returns.

In addition, the assessment must include an analysis of external factors considered as essential in strengthening or weakening the effectiveness of return programmes.

A survey documenting whether evaluations of return programmes/return support programmes in other European countries are in coherence with the findings of this study must also be included in the final report.

Methods

The assessment is primarily carried out quantitatively, that is through an analysis of available data on returns among asylum seekers whose applications have been refused. Qualitative analyses are included as a supplement to the quantitative approach. The qualitative analyses consist of interviews and workshops including personnel with specialized knowledge related to voluntary return programmes. The purpose of qualitative considerations is to shed light on factors that the quantitative part of the assessment has not been able to identify.

Findings and conclusions

About one third of the 15 000 persons that are accommodated in Norwegian reception centres for asylum seekers, are asylum seekers whose applications have been refused. By law, these are required to return to their home countries or alternatively to the Schengen country in which they submitted their first application of asylum. The goal of voluntary assisted return programmes is to provide these people an increase incentive to return.

Broadly speaking, an asylum seeker whose application has been rejected faces three options: either return to his/her home country voluntarily, remain in the reception centre and wait, or “go underground”. If he/she chooses not to return voluntarily, three outcomes are possible: the Norwegian police may carry out a forced return, a residence permit may in the end be granted or nothing at all may happen. A rational individual will consider the perceived probability and value associated with each outcome and take whatever action is expected to maximize future utility.

In such a model of decisions made under uncertainty, several factors simultaneously affect the individual’s choice. The existence of voluntary return programmes is one such factor since the programmes make voluntary returns relatively more attractive.

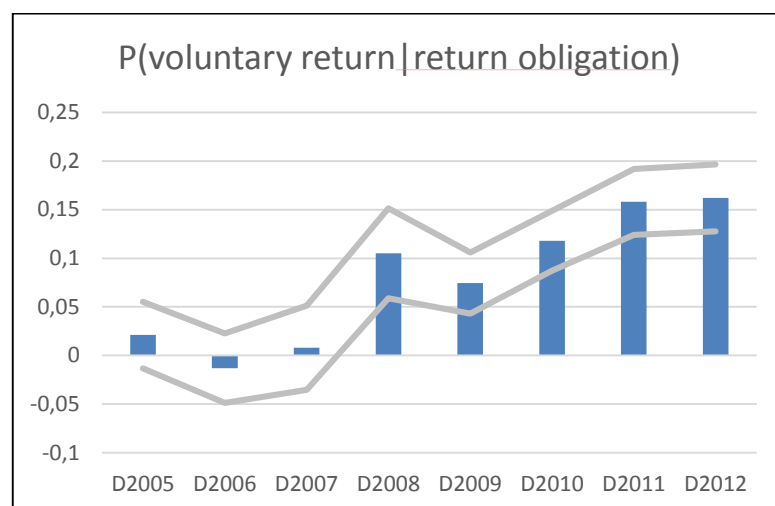
The first voluntary return programme introduced in Norway, VARP, was launched in 2002. Since then an array of new programmes have been added so that more individuals have become eligible for receiving support, and that the amount of support they may receive has increased. If the effectiveness of the programmes corresponds to the government’s intention, the intensified effort should be reflected in an increased probability for voluntary returns among asylum seekers, given that all other factors are held constant.

In our quantitative analysis, we find that such a correlation does in fact exist. In the analysis, we have employed data provided by UDI’s (Norwegian Directorate of Immigration) database on foreign nationals for the years 2004-2012. The data contains all individuals accommodated in reception centres whose applications have been rejected, all registered voluntary return applications, and all registered returns (both voluntary and forced). The data contains for each individuals a range of information related to personal characteristics, e.g. age, sex, number of children, nationality, application status, etc.

In our analysis of the data, we find that the probability that an asylum seeker whose application has been rejected chooses to return voluntarily is significantly higher in 2008 relative to 2004 and highest in the end of the time window (2012). The findings are depicted in Figure 1. In the figure, coefficient estimates are indicated by the size of the blue bars, measured on the left axis. A coefficient estimate of 0.10 may be interpreted as an estimated probability of a voluntary return ten percentage points higher than in 2004, given that all other factors are kept constant. The grey curves indicate the level of uncertainty about the estimated relationship, and represent upper and lower limits in a 95 percent confidence band. That is, in simple terms, we can assume with a likelihood of 95 percent that the true estimate is found within these limits. If the whole

interval is located above or below zero for a given year, this indicates what we call a statistically significant relationship, or that the difference between this given year and the reference year is statistically significant.

Figure 1: Yearly effects on probabilities of voluntary returns for asylum seekers in reception centres with a return obligation



Source: The database on foreign nationals / Oslo Economics

The analysis controls for several observable individual characteristics. However, a range of relevant factors that are unobservable in the data material, e.g. country specific factors, are not included in the quantitative model. Thus, we can not with certainty conclude that the introduction and expansion of return programmes has caused the observed development. However, the strength of correlation across time is of such a magnitude that it seems reasonable to assume that voluntary return programmes have in fact had a positive effect on the number of asylum seekers choosing voluntary assisted returns.

The relationship becomes less clear when we investigate subgroups of the data. The introduction of IRRANA (Information, Return and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan) in 2006 does not result in any development in the probability of voluntary returns visible in the data for Afghan nationals. This may correspond with the fact that conditions in Afghanistan have deteriorated in the period from 2004 and onwards, and that any increased probability of voluntary returns resulting from the introduction of IRRANA is outweighed by the reduced probability caused by the worsening of living conditions in this particular country. The fact that the probability of voluntary returns seems unchanged may thus be indicative of a positive effect of the introduction of IRRANA.

IRRINI (Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq) seems quite clearly to have had a positive effect on return probabilities. In Iraq, especially in northern regions where many asylum seekers in Norway originate from, living conditions have improved substantially in the years after the introduction of IRRINI in 2008. Thus, it is plausible that voluntary return programmes have had a joint positive effect with the improvement of living standards on voluntary return probabilities.

The increase in financial support granted to families with children was launched in 2012, and it is too early to evaluate the merits of this effort. However, in the time window of our analysis, other programmes that have been particularly beneficial to families with children have been introduced. For example, means-tested housing support has been introduced, which to a large degree is granted to families with children, thus giving increased financial incentives for voluntary returns among this particular subgroup. Our analysis also shows that the probability of voluntary returns within families with children has increased significantly during our time window.

In addition to the quantitative analysis, we have carried out several interviews and a workshop with key resources within organisations that are working closely with asylum seekers and voluntary return programmes. The goal of this part of the study has been to gain an understanding of whether the findings in the quantitative analysis are in fact indicative of a true causal relationship, or whether other unobservable factors have caused a spurious relationship. The qualitative part of the assessment has shed light on the importance of the complexity of the decision of whether to return voluntarily or not, and thus the challenges of establishing quantitative relationships between return programmes and the number of returns. At the same time, the qualitative findings has strengthened our view on the quantitative findings as indicative of actual effects of the return programmes.

The importance of factors influencing an asylum seeker's decision of returning to his/her home country will always be, to some extent, open for discussion. In reality it is the product of all factors that is decisive. In many instances, voluntary return programmes may provide a factor that could be tipping the balance in favour of the choice of a voluntary assisted return.

We have not been able to identify any international studies on this topic that have applied quantitative methods as this assessment does. The Swedish Agency for Public Management carried out a quantitative analysis in 2010, but this analysis focuses on aggregated outcomes. Here, no apparent effect of return programmes is identified, but

the aggregation level makes it hard to consider in what degree our findings are distinct for Norwegian conditions. Internationally, a wide range of studies of a qualitative nature highlights the complexity of relevant factors influencing return decisions. Data collected through interviews with asylum seekers themselves seem to a limited extent to indicate return programmes as decisive for their choices, but this does not necessarily mean that the programmes did not influence their decisions.

This study does not evaluate whether voluntary return programmes are cost efficient, whether the programmes lead to permanent choices of returning, or whether individuals returning consider voluntary assisted returns dignified relative to the alternative of a forced return. Our assessment is limited to evaluating the goal of increasing the number of voluntary returns. We find that our study is clearly indicative of such effects, and our conclusion is that the voluntary return programmes have worked as intended.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Summary.....	6
1 Oppdraget	12
1.1 Mål, problemstilling og premisser i oppdraget	12
1.2 Metode	14
1.3 Gjennomføring	24
2 Returstøttetiltak	25
2.1 Organisering av returarbeidet	25
2.2 Søknadsprosessen/prosessen ved frivillig retur	25
2.3 Returstøttetiltak som evalueres.....	26
3 Faktorer som påvirker bruk returordningene	32
3.1 Betydningen av den økonomiske støtten (aktiv assistanse)	33
3.2 Bruk av tvangsreturer (aktiv tvang).....	34
3.3 Tid i mottak (dels utenfor myndighetenes kontroll)	35
3.4 Landspesifikke forhold (utenfor myndighetenes kontroll)	35
3.5 Informasjonsarbeid (passiv assistanse)	36
3.6 Rettigheter for personer med endelig avslag (passiv/aktiv tvang)	38
3.7 Organisatoriske endringer/endrede rutiner (overordnet)	39
3.8 Personlige karakteristika (utenfor myndighetenes kontroll)	39
3.9 Oppsummering	40
4 Tidslinje: Programmer og bakenforliggende forhold	41
5 Kvantitativ analyse av bruk av returordninger	45
5.1 Deskriptiv statistikk	45
5.2 Utreisepliktige i mottak	50
5.3 Resultater.....	53
6 Mulige forklaringer på funnene i den kvantitative analysen	75
6.1 Kan resultatene tilskrives økt innsats fra myndighetenes side?	75
6.2 Har IRRINI ført til økt bruk av frivillig retur?	77
6.3 Har IRRANA ført til økt bruk av frivillig retur?.....	79
6.4 Ekstra støtte til barnefamilier	82
6.5 Betydningen av informasjonsarbeid.....	84
6.6 Andre forhold med implikasjoner for returarbeidet.....	85
7 Internasjonale evalueringer av returordninger	88
7.1 Generelle internasjonale erfaringer med returarbeid	88
7.2 Landspesifikke erfaringer og måter å organisere returarbeidet på	90
7.3 Sammenligning med Norge	93
8 Konklusjon og anbefalinger	95
9 Litteratur	98

1 Oppdraget

VARP (Voluntary Assisted Return Programme) var den første ordningen for frivillige returer som ble opprettet i Norge. Programmet startet opp i 2002, og motivasjonen for oppstarten var ifølge Brekke (2010) den økende ankomsten av asylsøkere til Norge. VARP eksisterer fortsatt, og det har kommet til flere returprogram og returordninger. Det å stimulere til økt bruk av frivillig retur har nå blitt en etablert del av norsk asylpolitikk.

1.1 Mål, problemstilling og premisser i oppdraget

Oslo Economics har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet evaluert effekten av frivillige returprogrammer, med særlig vekt på det generelle programmet for assistert frivillig retur (VARP), de landspesifikke programmene til Afghanistan og Irak, samt den graderte reintegreringsstøtten (FSR). Evalueringen omfatter også vurderinger av effekten av økt støtte til barnefamilier samt hvorvidt informasjonstiltak i mottak synes å fungere. Departementet har definert følgende mål for evalueringen:

Evaluere effekten av sentrale returprogram/returstøtteordninger for frivillig retur til opprinnelsesland som har vært iverksatt siden 2002, dvs. vurdere om returprogrammene/returstøtteordningene har ført til den ønskede effekten, som er økt antall frivillige returer.

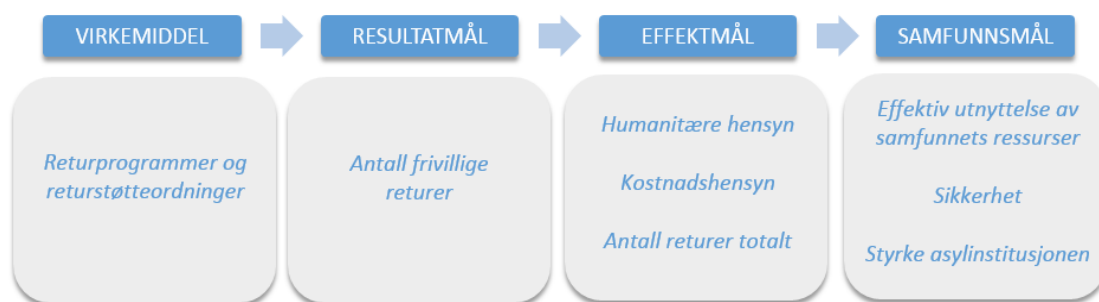
I tillegg skal følgende belyses:

Eksterne faktorer som anses å ha vesentlig betydning for å styrke ev. svekke effekten av de målte returprogrammene/returstøtteordningene.

Endelig rapport skal også inneholde en analyse av hvorvidt funn fra liknende evalueringer av returprogram/returstøtteordninger i andre europeiske land korrelerer med funn fra herværende studie.

I Figur 2 har vi illustrert målene myndighetene ønsker å oppnå ved å stimulere til et økt antall frivillige returer:

Figur 2: Virkemidler og mål



Kilde: Justis- og beredskapsdepartementets prop. 1 S (2012-2013), Brekke (2010)

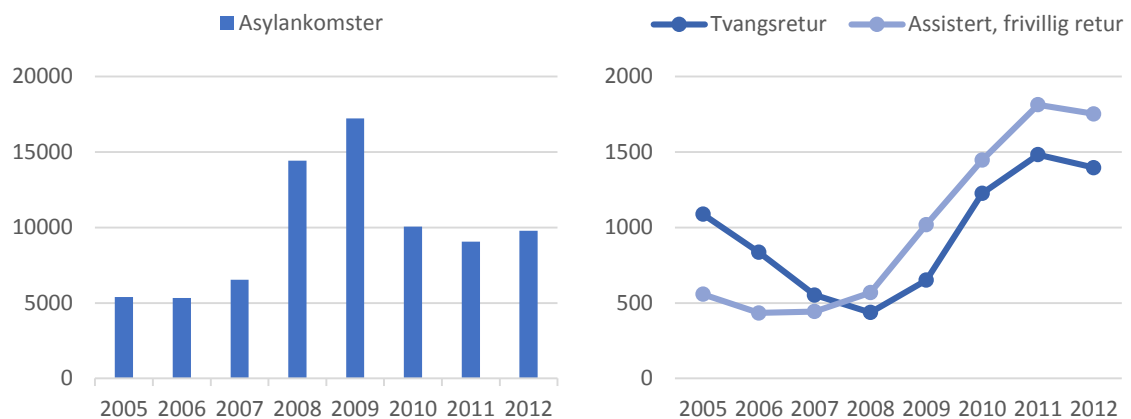
Det er oppnåelsen av resultatmålet «antall frivillige returer» som evalueres i denne rapporten. For å kunne kontrollere for fluktuasjoner i antall personer som er aktuelle for frivillig retur, og som et resultat av hvilke data som er tilgjengelige, er dette resultatmålet i evalueringen operasjonalisert som «sannsynligheten for at personer med utreiseplikt som oppholder seg på mottak returnerer frivillig».

En vurdering av hvorvidt et økt antall frivillige returer leder til *effekt-* og *samfunnsmålene* skissert i Figur 2 ligger utenfor mandatet til denne evalueringen.

Antallet asylankomster til Norge varierer relativt mye fra år til år. Som vi ser av Figur 3 økte antall asylsøkere frem til 2009, før det senere avtok. Denne nedgangen fortsatte inn i 2012, men i 2013 er det igjen en betydelig økning som riktignok ser ut til å avta på slutten av året.

Selv om antallet asylsøkere som kommer har sunket i perioden til og med 2011 viser figuren også at både antallet tvangsreturer og antall frivillige returer har steget i samme periode. Dette skyldes delvis behandlingstiden for asylsøknader og den tiden det tar mellom avslagsbestemmelser og faktiske returer, men det kan også skyldes myndighetenes virkemiddelbruk eller andre faktorer som ikke er identifisert i denne rapporten.

Figur 3: Utviklingen i antall asylankomster, tvangsreturer og assisterte frivillige returer, 2005-2011



Kilde: Justis- og beredskapsdepartementets prop. 1 S (2013-2014)

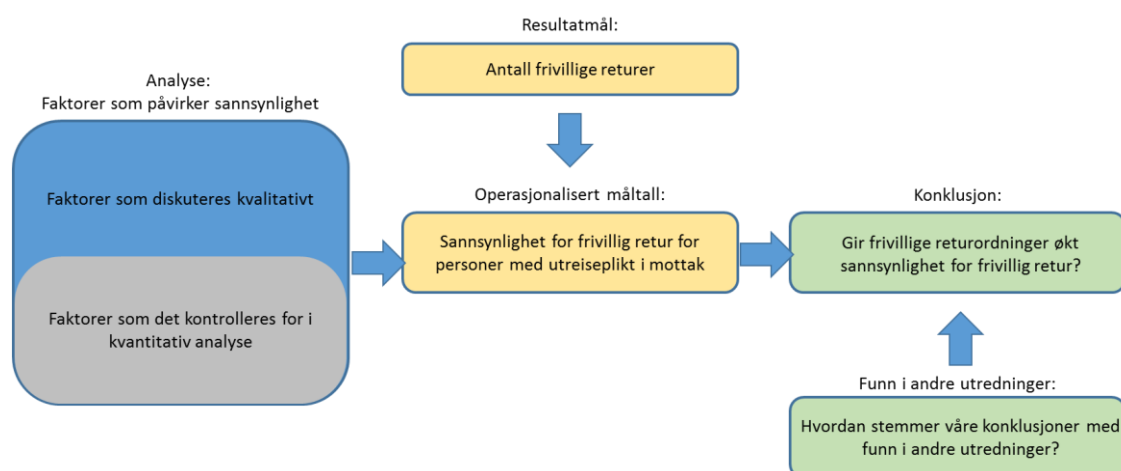
I denne evalueringen ser vi nærmere på hva som faktisk forårsaker endringer i bruk av frivillige returer. Vi har ikke evaluert hvorvidt frivillige returordninger er kostnadseffektive, hvorvidt ordningene fører til varig retur eller bare midlertidig retur, eller hvorvidt ordningene oppleves som verdige av brukerne.

I denne evalueringen brukes gjennomgående begrepet *frivillig retur*. I senere tid er den offisielle benevnelsen endret til *assistert retur*, men siden vi ser på ordningene bakover tid, synes det mest riktig å bruke begrepet *frivillig retur*.

1.2 Metode

Overordnet metode for denne analysen er illustrert i figuren under. Vi har tatt utgangspunkt i en kvantitativ analyse av antall returer og antall utreisepliktige personer i mottak. Funnene i denne kvantitative analysen er blitt diskutert med fagpersoner for å fange opp i hvilken grad andre faktorer enn de som har inngått i den kvantitative analysen kan ha påvirket resultatene. Med den kombinasjonen av kvantitativ og kvalitativ tilnærming mener vi å kunne si noe om effekten av de frivillige returordningene med rimelig grad av sikkerhet. Metoden beskrives nærmere i dette kapittelet.

Figur 4: Forskjellige mulige utfall for målgruppen, illustrasjon

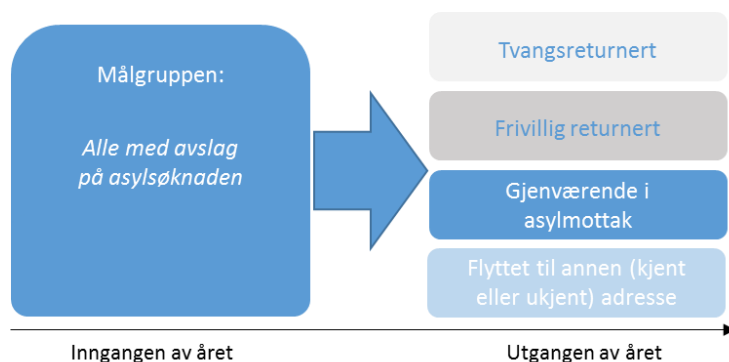


1.2.1 Sannsynlighet for frivillig retur brukt som måltall

Evalueringen ser på bruk av frivillige returer blant dem som har fått avslag på sin asylsøknad, og som er utreisepliktige. Personer med lovlig opphold, men som velger å returnere til hjemlandet, og personer med avslag på søknad som reiser hjem utenom de forskjellige returtiltakene holdes utenfor analysen. I tillegg utelater vi Dublin-saker (saker der asylsøkeren tidligere har søkt asyl i et annet Schengen-land enn Norge - i disse tilfellene skal asylsøker som hovedregel returneres til landet der asylsøknad først ble levert) og personer som opplyser at de er enslige mindreårige når de søker om asyl.

Personer i målgruppen for analysen, som er alle med avslag på sin asylsøknad, vil i løpet av et gitt år enten returnere til sine hjemland frivillig, bli tvangsutsendt, bli værende i asylmottaket eller forlate asylmottaket til kjent eller ukjent adresse, se illustrasjon i Figur 5. Ideelt sett burde personer som er utreisepliktige, men som ikke oppholder seg på mottak inngått i analysen, men det finnes ikke gode data for denne gruppen.

Figur 5: Forskjellige mulige utfall for målgruppen, illustrasjon



Antallet som returnerer frivillig i løpet av et år vil i stor grad avhenge av størrelsen på det totale antall utreisepliktige, som igjen vil henge sammen med det totale antall asylsøkere. Som vist i Figur 3 varierer dette antallet betydelig fra år til år. Det vil derfor være misvisende å kun se på *antallet* uten å vurdere *andelen* frivillige returer blant det totale antall asylsøkere med avslag på søknaden. Vår tilnærmingssmåte er derfor å se på sannsynligheten for at en utreisepliktig asylsøker velger å returnere frivillig fremfor å bli i Norge. Den kvantitative analysen viser hvordan denne sannsynligheten varierer over tid og hvordan andre variabler som kjønn, tid siden personen ble utreisepliktig, og mottaket personen oppholder seg på påvirker sannsynligheten for frivillig retur.

1.2.2 Intervjuer og workshop

Kompleksiteten i mengden tiltak og andre utviklingstrekk i den perioden vi ser på har gjort det nødvendig å supplere de kvantitative analysene med kvalitative vurderinger. Via intervjuene har vi fått informasjon om datamaterialet samt informasjon om de ulike returtiltakene, deres innhold og eventuelle viktige endringer i programmene som ikke er tilgjengelige fra offentlige kilder. Videre har intervjuene vært viktige for å gi innspill til hvilke faktorer som kan være med å påvirke valg av frivillig retur.

Den kvantitative analysen kan aldri med sikkerhet inkludere alle variabler som påvirker utfallet, så sammenhengene som påvises i analysen vil alltid være gjenstand for diskusjon - er det andre variabler som ikke er fanget opp i modellen som i virkeligheten er avgjørende her? Det er disse andre variable vi har forsøkt å fange opp og forstå i de kvalitative analysene.

Intervjuer har blitt gjennomført med:

- UDI: Retur- og tilbakevendingsenheten og Enhet for statistikk og analyse
- International Organization for Migration
- Politiets utlendingsenhet
- Børnebevakelse asylmottak

Underveis i prosjektet har det blitt gjennomført en workshop med deltakere fra:

- UDI: Retur- og tilbakevendingsenheten og Enhet for statistikk og analyse
- International Organization for Migration
- Politiets utlendingsenhet
- Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)

I workshopen ble sentrale funn fra de kvantitative analysene presentert og diskutert, med formål å forstå i hvilken grad funnene faktisk sier noe om returprogrammenes påvirkning, og hvilke andre faktorer som eventuelt sannsynligvis spiller inn.

1.2.3 Eksisterende analyser og rapporter

Det eksisterer en rekke rapporter som enten direkte eller indirekte belyser effekten ulike returprogrammer har hatt på omfanget av frivillig retur, samt hva det er som påvirker valgene om å returnere. Gjennomgang av de eksisterende analyser og rapporter har derfor vært en viktig informasjonskilde i evalueringen, særlig for å identifisere hvilke faktorer utover returtiltakene som kan ha betydning for valget om frivillig retur eller ikke.

Etter hva vi har funnet, er det ikke tidligere publisert analyser med et kvantitativt utgangspunkt hverken i Norge eller internasjonalt.

1.2.4 Data

Datamaterialet vi har analysert er utdrag fra Utlendingsdatabasen (UDB). UDI har vært behjelpelige i arbeidet med å hente ut data fra databasen. Det er hentet ut tre datasett som vi har koblet sammen til ett:

- Data over utreisepliktige i asylmottak
- Data over registrerte søknader om frivillig retur
- Data over effektuerte returer

Alle data er innhentet for perioden 2002-2012. Imidlertid er datakvaliteten svak i starten av perioden.

Dublinsakene utgjorde mellom 15 og 30 prosent av alle søkere som kom til Norge i løpet av 2000-tallet. Disse fremkommer derfor tydelig i statistikken på returer, men først i 2011 fikk de med Dublin-status muligheten til å søke om retur via VARP. Dublinreturer er derfor ikke en del av vårt datagrunnlag.

Sammenkoblingen av datasettene innebærer at vi har et grunnlag for å studere egenskaper og utfall for alle personer som har vært registrert som utreisepliktige i mottak i den aktuelle perioden. For de personene som har søkt om frivillig assistert retur kan vi observere tidspunktet for dette, og til slutt observerer vi også utreisedato og gjennomføringsinstans for de personene hvis retur er registrert. Datagrunnlaget inneholder også observasjoner av søknader om frivillig retur og registrerte returer for

personer som ikke tidligere har vært registrert som utreisepliktige i mottak, men disse observasjonene vil ikke være en del av utvalget som benyttes i hoveddelen av den kvantitative analysen. Fordelen med å avgrense utvalget til å gjelde personer som har vært registrert som utreisepliktige er at dette gir oss muligheter til å sammenligne egenskapene til personer som returnerer gjennom programmet for frivillig assistert retur og gjennom tvang og personer som ikke returnerer i det hele tatt. Den viktigste ulempen ved å gjøre denne avgrensningen er at vi ikke har noen måte å sikre at utvalget er representativt for alle personer med utreiseplikt i den samme perioden.

1.2.5 Kvantitativ analyse

Den kvantitative analysen består av et første steg hvor vi danner oss et overordnet bilde av utviklingen av nøkkelstørrelser gjennom den aktuelle perioden, og et andre steg hvor vi bryter ned datamaterialet for å se hvilke faktorer som kan være med på å forklare utviklingen i antallet frivillige assisterte returer og antallet tvangsreturer. Det andre steget i den kvantitative analysen fokuserer på bruk av «multivariat» regresjonsanalyse. Den viktigste fordelen med å ta i bruk dette analyseverktøyet er at det gjør det mulig å studere sammenhengen mellom et utfall og én bestemt faktor samtidig som sammenhengen mellom det samme utfallet og øvrige faktorer kontrolleres for. I regresjonsmodellene vi studerer er utfallsvariablene av typen som kan ta én av to mulige verdier (f.eks. retur/ikke retur). I slike tilfeller sier vi gjerne at regresjonsmodellene er lineære sannsynlighetsmodeller, fordi vi ønsker å studere påvirkningen av ulike egenskaper på sannsynligheten for et gitt utfall (f.eks. sannsynlighet for retur). Et eksempel på hvordan en lineær sannsynlighetsmodell med to forklaringsvariabler kan formuleres som følger:

$$P(\text{hjemreise} | \text{utreiseplikt}) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{egenskap}_1 + \beta_2 \cdot \text{egenskap}_2 + u$$

I dette eksempelet angir notasjonen $P(\text{hjemreise} | \text{utreiseplikt})$ sannsynligheten for hjemreise gitt at personen har utreiseplikt. Elementene på høyre side forklarer hva som påvirker denne sannsynligheten, og koeffisientene β_1 og β_2 beskriver den respektive betydningen for hver av de to egenskapene. Hver av disse koeffisientene kan tolkes som korrelasjon med utfallsvariabelen gitt at andre observerbare egenskaper kontrolleres for. Det siste elementet på høyre side, u , består av alle faktorer som er uobserverbare men som kan påvirke utfallet på venstre side.

1.2.5.1 Tre modeller for kvantitativ analyse

I avsnitt 1.2.5 gjorde vi kort rede for metoden som vil ligge til grunn for den kvantitative analysen. Før vi presenterer resultater vil vi her gjøre en formell gjennomgang av de tre sannsynlighetsmodellene vi har benyttet. I alle tre modeller har vi forsøkt å inkludere alle variabler som er observerbare i tilgjengelig datamateriale, og som vi mener kan være relevante for å beskrive individuelle sannsynligheter for ulike returbeslutninger.

Den første modellen ligger nærmest problemformuleringen i denne analysen, nemlig å analysere hvilke faktorer som påvirker antallet frivillige returer. Likevel vil de to andre modellene hjelpe forståelsen av hvordan resultatene i den første skal tolkes. I disse to modellene analyserer vi hvordan de samme faktorene påvirker sannsynligheten for retur uansett instans, og sannsynligheten for frivillig retur gitt at en retur finner sted.

En utreisepliktig asylsøker i utvalget registreres med ett av tre mulige utfall når det gjelder retur; frivillig assistert retur, tvangsretur, eller ingen retur. Utreisepliktige som faller inn under den siste kategorien er alle personer som ikke er registrert som returnert gjennom frivillig assistert retur eller tvangsretur, og som heller ikke er registrert som utreisepliktige i mottak senere i perioden. Dette kan skyldes at personene har flyttet ut av mottak og over på privat adresse eller at de har returnert uten involvering av noen formell instans. Det er naturligvis to distinkt forskjellige utfall, men vi har dessverre ingen måte å skille det ene fra det andre med det informasjonsgrunnlaget datasettene fra utlendingsdatabasen gir oss.

De ulike returutfallene er for hver person assosiert med ulike grader av ulemper og nytte. Å velge frivillig assistert retur kan kaste noe av seg rent økonomisk, men innebærer relativt rask retur sammenlignet med det å utsette valget. Hvis den utreisepliktige utsetter valget om frivillig retur står vedkommende på den annen side ovenfor en usikker tilværelse hvor to mulige utfall til enhver tid er aktuelle; enten en tvangsretur gjennomført av politiet eller en fortsatt tilværelse som asylsøker uten lovlig opphold. En tvangsretur vil være lite ønskelig både økonomisk og på andre måter, men muligheten for at returen utsettes i det lengste kan gi håp om at status på asylsøknaden endres samtidig som et lengre opphold kan gi muligheter for inntektsbringende «svart» arbeid.

Vi ser for oss at en rekke faktorer simultant påvirker utfallet for hver person. Det kan for eksempel dreie seg om egenskaper ved personen, landet personen kommer fra, mottaket personen oppholder seg ved, hvor lenge personen har oppholdt seg i mottak etter at vedkommende fikk status som utreisepliktig og hvem personen oppholder seg i

mottak sammen med. Dette er alle eksempler på faktorer som vi kan observere i datagrunnlaget vi har tilgjengelig for analysen. I tillegg kommer uobserverbare forhold som kan variere for grupper av asylsøkere (f.eks. sikkerhetssituasjon i hjemland) og forhold som er uobserverbare men som er særegne for hver enkelt asylsøker (f.eks. motivasjon for å søke asyl, antall år på flukt, familieforhold i hjemland). Når vi i den kvantitative analysen går nærmere inn på å forklare utviklingstrekk i antall returer, vil vi kontrollere for observerbare faktorer hos asylsøkerne og i deres omgivelser mens det vil være umulig å kontrollere for faktorer som er uobserverbare i datagrunnlaget. Derfor er vi nødt til å ta høyde for disse når vi drøfter mulige årsakssammenhenger i kapittel 6.

Figur 6: Utreisepliktig i mottak - valg og påvirkning



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

1.2.5.2 Modell 1 - Sannsynlighet for frivillig retur, gitt utreiseplikt

Når vi skal bruke tilgjengelige data til å si oss noe om hvordan faktorene i Figur 6 i virkeligheten påvirker returatferd er det hovedsakelig frivillige returer vi er interesserte i. Vi ønsker å fokusere på hva som påvirker atferden på individnivå, altså hva som påvirker sannsynligheten for ulike utfall. Det er dermed sannsynligheten for frivillig retur for personer som er utreisepliktige som vil stå i fokus for analysen.

I den første modellen ønsker vi altså å beskrive hva som påvirker en persons sannsynlighet for å returnere ved hjelp av frivillig assistert retur, gitt at den samme personen er registrert som utreisepliktig i mottak. Denne sannsynligheten uttrykker vi formelt som « $P(\text{frivillig}|\text{utreiseplikt})$ ». Vi ser for oss at denne sannsynligheten påvirkes

av en rekke forhold. Noen av disse forholdene dreier seg om egenskaper ved personen, noen dreier seg om forhold i miljøet personen befinner seg i som asylsøker i Norge, mens andre dreier seg om forhold i hjemlandet. Av disse faktorene vil noen kunne beskrives ved hjelp av informasjon i det tilgjengelige datagrunnlaget - disse kaller vi for observerbare variabler. De faktorene som sannsynligvis er relevante, men som vi ikke har informasjon om i vårt datagrunnlag, kaller vi for uobserverbare variabler.

Den første sannsynlighetsmodellen formuleres som en ligning hvor sannsynligheten for registrert frivillig retur for en person som er registrert som utreisepliktig i et gitt år på venstre side av likhetstegnet er lik en sum av påvirkningen fra observerbare og uobserverbare variabler. For personer som har vært registrert som utreisepliktige i flere år modellerer vi sannsynligheten for den siste av observasjonene, mens vi tar vare på informasjonen om tiden som har gått siden personen første gang var registrert som utreisepliktig. Koeffisientene på høyre side måler styrken i forholdet mellom sannsynligheten som skal forklares og forklaringsvariablene på høyre side, og det er disse koeffisientene vi estimerer ved hjelp av tilgjengelige data. Hvis en koeffisient er lik null betyr det at det ikke finnes noen sammenheng mellom sannsynligheten på venstre side og den respektive forklaringsvariabelen. Nedenfor spesifiserer vi den fulle modellen for sannsynlighet for frivillig retur, gitt utreiseplikt.

$$\begin{aligned}
 P(\text{frivillig|utreiseplikt}) = & \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{alder} + \beta_2 \cdot \text{familiestr} + \beta_3 \cdot \text{søknadsstatus} + \dots \\
 & + \beta_4 \cdot \text{tidmedutreiseplikt} + \beta_5 \cdot \text{utreisepliktigeimottak} + \dots \\
 & + \beta_6 \cdot \text{returerframottaksisteår} + \dots \\
 & + \beta_6 \cdot \text{frivilligereturerframottaksisteår} + \dots \\
 & + \hat{\sigma}^{\text{harbarn}} \cdot D^{\text{harbarn}} + \hat{\sigma}^{\text{mann}} \cdot D^{\text{mann}} + \dots \\
 & + \hat{\sigma}_1^{\text{land}} \cdot D_1^{\text{land}} + \hat{\sigma}_2^{\text{land}} \cdot D_2^{\text{land}} + \dots + \hat{\sigma}_L^{\text{land}} \cdot D_L^{\text{land}} + \dots \\
 & + \hat{\sigma}_1^{\text{mottak}} \cdot D_1^{\text{mottak}} + \hat{\sigma}_2^{\text{mottak}} \cdot D_2^{\text{mottak}} + \dots + \hat{\sigma}_M^{\text{mottak}} \cdot D_M^{\text{mottak}} + \dots \\
 & + \hat{\sigma}_{2005}^{\text{år}} \cdot D_{2005}^{\text{år}} + \hat{\sigma}_{2006}^{\text{år}} \cdot D_{2006}^{\text{år}} + \dots + \hat{\sigma}_{2012}^{\text{år}} \cdot D_{2012}^{\text{år}} + u
 \end{aligned}$$

Fra variabellisten på høyre side av ligningen ser vi at modellen tar hensyn til egenskaper ved personen gitt ved informasjon om alder, kjønn, hvorvidt personen har barn i familien, familiestørrelse, status på asylsøknad og hvor lang tid personen har vært utreisepliktig. Om miljøet i mottaket benytter vi informasjon om hvilket mottak personen har registrert som bosted, antall utreisepliktige ved samme mottak i samme år, antall returer fra samme mottak året i forveien og antall tvangsreturer fra samme mottak året i forveien. Vedrørende faktorer i hjemlandet inkluderer modellen informasjon om statsborgerskap. I ligningen ovenfor kan β_0 tolkes som et konstantledd

som gir sannsynlighet for frivillig retur gitt den hypotetiske situasjonen hvor alle verdiene på høyre side har verdien null. $\beta_1 - \beta_6$ angir i hvilken grad de respektive faktorene påvirker sannsynligheten for frivillig retur. Hvis for eksempel faktoren «tid med utreiseplikt» øker med ett år vil det øke/reducere sannsynligheten for frivillig retur med en vekt gitt av β_4 . Noen av forklaringsvariablene er skrevet som D_i^{egenskap} . Disse indikerer at variablene er såkalte dummyvariabler, som bare kan ta verdien 1 og 0. For eksempel vil variabelen D^{mann} ta verdien 1 dersom personen er en mann, og verdien 0 dersom personen er en kvinne. Koeffisienten δ^{mann} vil da kunne tolkes som effekten på sannsynlighet for frivillig retur av at en person er mann snarere enn kvinne gitt at alle andre egenskaper er like. På samme måte vil alle koeffisienter skrevet som $\delta_i^{\text{egenskap}}$ tolkes som påvirkning på sannsynlighet gitt at den respektive dummyvariabelen skifter verdi fra 0 til 1 gitt at alle andre egenskaper holdes like. Modellen inkluderer dummyvariabler for alle mottak med flere enn 25 personer, og alle land med flere enn 50 personer registrert som utreisepliktige i perioden. I tillegg inkluderes dummykoeffisienter for alle år unntatt 2004, som fungerer som referanseår.

Det siste elementet på høyresiden av modellen, restleddet u , inkluderer alle uobserverbare variabler og tilfeldig støy som påvirker sannsynligheten på venstre side. Ettersom det i denne analysen er umulig å utelukke at eventuelle utelatte uobserverbare variabler bør koeffisientestimer tolkes med forsiktighet. Grunnen er at hvis utelatte variabler i restleddet i realiteten betyr mye for returutfallet og i tillegg er korrelert med én eller flere av de inkluderte forklaringsvariablene, vil de estimerte koeffisientene i modellene tolkes som at det er de inkluderte variablene som påvirker utfallet på venstre side, mens påvirkningen i virkeligheten kommer fra en utelatt variabel.

1.2.5.3 Modell 2 - Sannsynlighet for retur, gitt utreiseplikt

For mange utreisepliktige er det trolig slik at en høy oppfattet sannsynlighet for tvangsretur i seg selv vil øke tilbøyeligheten til å returnere frivillig. Vi benytter «årseffekter» på sannsynlighet for frivillig retur for å fortelle hvorvidt arbeidet med frivillige returer har vært vellykket innenfor en gitt periode. Imidlertid kan det tenkes at en positiv utvikling i sannsynlighet for frivillig retur skyldes at et godt arbeid med tvangsreturer i den samme perioden, som i utgangspunktet har økt sannsynligheten for tvangsreturer, også smitter over på sannsynligheten for frivillig returer. For å kunne vurdere styrken på denne smitteeffekten vil vi estimere parametere i to ytterligere modeller. Den ene fokuserer på sannsynligheten for retur uavhengig av instans (frivillig

eller tvungen retur), mens den andre fokuserer på sannsynligheten for frivillig retur, gitt at en retur faktisk gjennomføres. Sammen vil disse modellene kunne fortelle hvorvidt en økning i sannsynlighet for frivillig retur for personer med utreiseplikt skyldes at sannsynligheten for frivillig retur relativt til tvangsretur har endret seg eller om økningen har skjedd parallelt med en økning i tvangsreturer. Hvis det siste er tilfelle, vil dette kunne støtte en hypotese om at utviklingen for frivillige returer er forårsaket av utviklingen for tvangsreturer.

I den andre modellen ønsker vi derfor å beskrive hva som påvirker en persons sannsynlighet for å returnere uavhengig av instans (altså sannsynlighet for å returnere uavhengig om returen skjer frivillig eller med tvang), gitt at den samme personen er registrert som utreisepliktig i mottak. Denne sannsynligheten uttrykker vi formelt som « $P(\text{retur}|\text{utreiseplikt})$ ». Modellen som er oppstilt nedenfor viser at vi inkluderer de samme forklaringsvariablene her som i den første modellen. Vi mener også det er rimelig å anta at restleddet i denne modellen inkluderer de samme elementene som i modellen for frivillige returer ovenfor. De samme formaningene om forsiktighet med hensyn til tolkning av årsakssammenhenger gjelder derfor også her.

$$\begin{aligned}
 P(\text{retur}|\text{utreiseplikt}) = & \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{alder} + \beta_2 \cdot \text{familiestr} + \beta_3 \cdot \text{søknadsstatus} + \dots \\
 & + \beta_4 \cdot \text{tidmedutreiseplikt} + \beta_5 \cdot \text{utreisepliktigeimottak} + \dots \\
 & + \beta_6 \cdot \text{returerframottaksisteår} + \dots \\
 & + \beta_6 \cdot \text{frivilligereturerframottaksisteår} + \dots \\
 & + \hat{\sigma}^{\text{harbarn}} \cdot D^{\text{harbarn}} + \hat{\sigma}^{\text{mann}} \cdot D^{\text{mann}} + \dots \\
 & + \hat{\sigma}_1^{\text{land}} \cdot D_1^{\text{land}} + \hat{\sigma}_2^{\text{land}} \cdot D_2^{\text{land}} + \dots + \hat{\sigma}_L^{\text{land}} \cdot D_L^{\text{land}} + \dots \\
 & + \hat{\sigma}_1^{\text{mottak}} \cdot D_1^{\text{mottak}} + \hat{\sigma}_2^{\text{mottak}} \cdot D_2^{\text{mottak}} + \dots + \hat{\sigma}_M^{\text{mottak}} \cdot D_M^{\text{mottak}} + \dots \\
 & + \hat{\sigma}_{2005}^{\text{år}} \cdot D_{2005}^{\text{år}} + \hat{\sigma}_{2006}^{\text{år}} \cdot D_{2006}^{\text{år}} + \dots + \hat{\sigma}_{2012}^{\text{år}} \cdot D_{2012}^{\text{år}} + u
 \end{aligned}$$

1.2.5.4 Modell 3 - Sannsynlighet for frivillig retur, gitt retur

I den tredje modellen ønsker vi å beskrive hva som påvirker en persons sannsynlighet for å returnere ved hjelp av frivillig assistert retur, gitt at personen er registrert returnert. Denne sannsynligheten uttrykker vi formelt som « $P(\text{frivillig}|\text{retur})$ ». Modellen som er oppstilt nedenfor viser at vi inkluderer de samme forklaringsvariablene her som i de to andre modellene, og også i denne modellen ser vi for oss at restleddet inkluderer de samme elementene som vi diskuterte for den første modellen.

$$\begin{aligned}
P(\text{frivillig}|\text{retur}) = & \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{alder} + \beta_2 \cdot \text{familiestr} + \beta_3 \cdot \text{søknadsstatus} + \dots \\
& + \beta_4 \cdot \text{tidmedutreiseplikt} + \beta_5 \cdot \text{utreisepliktigeimottak} + \dots \\
& + \beta_6 \cdot \text{returerframottaksisteår} + \dots \\
& + \beta_6 \cdot \text{frivilligereturerframottaksisteår} + \dots \\
& + \hat{\sigma}^{\text{harbarn}} D^{\text{harbarn}} + \hat{\sigma}^{\text{mann}} \cdot D^{\text{mann}} + \dots \\
& + \hat{\sigma}_1^{\text{land}} \cdot D_1^{\text{land}} + \hat{\sigma}_2^{\text{land}} \cdot D_2^{\text{land}} + \dots + \hat{\sigma}_L^{\text{land}} \cdot D_L^{\text{land}} + \dots \\
& + \hat{\sigma}_1^{\text{mottak}} \cdot D_1^{\text{mottak}} + \hat{\sigma}_2^{\text{mottak}} \cdot D_2^{\text{mottak}} + \dots + \hat{\sigma}_M^{\text{mottak}} \cdot D_M^{\text{mottak}} + \dots \\
& + \hat{\sigma}_{2005}^{\text{år}} \cdot D_{2005}^{\text{år}} + \hat{\sigma}_{2006}^{\text{år}} \cdot D_{2006}^{\text{år}} + \dots + \hat{\sigma}_{2012}^{\text{år}} \cdot D_{2012}^{\text{år}} + u
\end{aligned}$$

1.3 Gjennomføring

Utredningen er gjennomført av Oslo Economics i tidsrommet 21. oktober 2013 til 10. januar 2014.

2 Returstøttetiltak

I dette kapitlet gis det en kort presentasjon av hvordan norske myndigheter har organisert arbeidet med frivillig retur og hvordan saksgangen er når en asylsøker kommer til Norge, før de ulike returtiltakene som evalueres presenteres i mer detalj.

2.1 Organisering av returarbeidet

Helt siden opprettelsen av det første programmet for frivillig retur, VARP, i 2002 har International Organization for Migration (IOM) vært norske myndigheters operative partner. Deres oppgave har vært å bistå med informasjon og rådgivning i tilknytning til hjemreisen, transport til hjemlandet, assistanse før avreise, i transitt og eventuelt etter ankomst (Brekke 2010:22). Det er også IOM som administrerer den økonomiske støtten som følger med enkelte av ordningene.

Blant norske myndigheter er både UDI og politiet delaktige i arbeidet med returer. I tillegg har en rekke andre organisasjoner på ulike måter vært involvert i returarbeidet. Norsk Folkehjelp bistod IOM i en periode med å gi informasjon om de ulike returprogrammene på Østlandet. Dette samarbeidet ble avsluttet i 2004 (Brekke 2010:22).

UDI har ansvaret for arbeidet med frivillig retur, etter å ha tatt over dette ansvaret fra politiet i 2010. Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) har en rolle gjennom sitt arbeid med informasjon og veiledning i asylmottakene. Siden 2004 har de sørget for at nyankomne asylsøkere får tilbud om et informasjons- og veiledningsprogram om asylprosess, beskyttelseskriterier og øvrige rettigheter og plikter. Videre har NOAS ansvaret for det såkalte *Besøksprosjektet*, som er finansiert av UDI og har pågått siden 2011.

2.2 Søknadsprosessen/prosessen ved frivillig retur

For å benytte seg av de frivillige returprogrammene er man nødt til å søke om opptak. Søknad innleveres til IOM og navn på søkerne oversendes fra IOM til UDI. Deretter undersøker UDI i samarbeid med politiet om det foreligger forhold som tilsier at søkerne ikke skal få innvilget sin søknad om opptak i returprogrammet. Det er en rekke slike forhold som undersøkes, blant annet undersøkes det:

- personopplysninger, om det er flere i samme familie som søker samlet og om vedkommende er omfattet av særskilte returstøtteordninger. Er det for eksempel slik at begge foreldre søker om frivillig retur uten medfølgende barn som oppholder seg i Norge, skal søknaden om frivillig retur avslås

- om søkeren står i noe register som kan ha betydning for søknaden. Dette omfatter for eksempel strafferegisteret. Mindre forseelser skal som hovedregel ikke være til hinder for frivillig retur, men dersom søkeren har en mer alvorlig uoppgjort straffesak vil ikke søknaden om frivillig retur innvilges
- om det allerede er satt i gang forberedelser til en tvangsutsendelse. Dersom det er holdepunkter for at utlendingens eneste formål med søknaden om frivillig retur er å utsette en uttransportering eller dersom det allerede er satt i gang forberedelser til en tvangsutsendelse avslås søknaden om frivillig retur
- hvorvidt personen utgjør en trussel for flysikkerheten. Hvis så er tilfellet skal søknad om frivillig retur avslås

Brekke (2010) viste til at avslagsprosenten i de seneste årene da hadde ligget på 15-20 prosent. På dette tidspunktet var det politiet som satt med ansvar for saksbehandlingen, og de gav ikke konkrete tilbakemeldinger på hva som lå til grunn for avslag i hvert enkelt tilfelle. En informant i politiet er imidlertid sitert i Brekke (2010:57) på at rundt halvparten av avslagene skyldtes Dublin-saker. Andre årsaker til avslag kunne være at personen tidligere var straffedømt, eller at den var narkoman, syk, voldsdømt eller annet som gjorde at den ikke kunne settes på et fly uten følge.

2.3 Returstøttetiltak som evalueres

2.3.1 Voluntary Assisted Return Programme (VARP)

VARP startet opp i 2002, og via programmet tilbyr IOM informasjon og rådgivning, hjelp til å skaffe reisedokumenter, organisering av reisen, flybilletter, transittvisum, samt assistanse i transitt og ved ankomst til hjemlandet (udi.no). Programmet dekker kostnader ved reisen, men det gis ingen økonomisk støtte utover dette (Brekke 2010:35).

Innholdet i VARP har siden oppstarten og frem til i dag vært det samme. Unntaket er perioden fra 1. juli 2003 til 1. april 2004 hvor irakere som hadde søkt asyl i Norge før 15. april 2003 fikk 10 000 kroner i støtte. Andre ordninger for å stimulere til økt bruk av frivillig retur som har kommet til i perioden frem til i dag er på mange måter utvidelser av VARP. Informasjon og bistand med det praktiske rundt reisen gis alltid til de som ønsker returnere med frivillige returprogrammer.

Tjenestene som ytes via VARP er tilgjengelig både for personer med avslag på asylsøknaden og flyktninger med lovlig opphold som ønsker å reise tilbake til hjemlandet. Videre ble asylsøkere med Dublin-status inkludert i VARP fra januar 2011. Med

opprettelsen i 2002 ble VARP det første formelle alternativ til tvungen retur for personer uten lovlig opphold i Norge.

2.3.2 Landspesifikke program

Landspesifikke program er betegnelsen på de støtteordninger som er rettet mot personer fra bestemte land. De landspesifikke tiltakene inneholder finansiell støtte som går utover den praktiske bistanden som gis via VARP. Dette er ment å skape et ekstra incentiv til å velge frivillig retur. De to mest omfattende landspesifikke programmene er de programmene som evalueres i denne rapporten, *IRRANA* til Afghanistan og *IRRINI* til Irak.

I 2012 var det også landspesifikke program til Etiopia og Somaliland, og på de fire landspesifikke programmene ble det samlet brukt 36 millioner kroner. Totalt var det 628 personer som mottok støtte i disse fire programmene i 2012 (Justisdepartementet 2013).

2.3.2.1 *Information, Return and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan Programme (IRRANA)*

IRRANA startet opp den 26. april 2006, og er et mer omfattende returprogram enn det VARP er. I tillegg til informasjonsarbeid og støtte til hjemreise får de med innvilget søknad om frivillig retur til Afghanistan en kontantutbetaling på 10 000 kroner, et beløp som ble revidert opp fra 5 000 kroner i november 2006.¹ De 10 000 kronene utbetales ved ankomst til Afghanistan.

Programmet har et særlig fokus på at de som returnerer skal reintegreres i det afghanske samfunnet. Det gis derfor støtte til reintegrering, med en øvre grense på 25 000 kroner per person. Støtten som gis til reintegrering kan imidlertid ikke disponeres fritt av mottakerne, men den må brukes på tiltak som gjør tilpasningen til hverdagen i Afghanistan lettere. På IOM sine hjemmesider nevnes følgende mulige *investeringer* som reintegreringsstøtten kan finansiere (IOM 2013):

- Oppstart av en virksomhet/business: Støtten kan for eksempel brukes til å investere i varer for bedriften, leie av lokale, utstyr, etc.
- Utdanning og yrkesopplæring/kursing: IOM vil kunne dekke utgifter relatert til skolegang og yrkesopplæring/kursing. Støtten kan også bli utbetalt månedsvis med en varighet på fem måneder som skal dekke livsoppholdskostnader.

¹ For afghanere med oppholdstillatelse som ønsker å returnere er kontantstøtten oppjustert til 15 000 kroner.

- Sysselsetting/lønnstillegg: Støtten kan også bli utbetalt som et lønnstillegg hvis den returnerte har skaffet seg arbeid og jobber i Irak. Da vil støtten bli utbetalt månedsvis med en varighet på fem måneder.

Underveis i programmet har det kommet ulike tillegg til kontantutbetalingen og reintegreringsstøtten som enkeltpersoner har kunnet benytte. Bostøtte er nå en del av programmet, og det kan gis en støtte på inntil 20 000 kroner per husstand. Denne støtten kan dekke oppussing, konstruksjon av ekstra rom eller leie. Støtten er ikke for alle som søker programmet, men forbeholdt de som vil ha særlig store vansker med reetablering grunnet boligproblemer. Familier med barn vil være av dem som kan få støtte. Ordningen er behovsprøvd, basert på en vurdering av IOM i Afghanistan og UDI. Ordningen kom på plass i januar 2012.

Fra og med januar 2012 ble det også åpnet for å gi personer mellom 18 og 23 år støtte til utdanning eller arbeidstrening i inntil 6 måneder. Denne støtten kommer i tillegg til den generelle kontantutbetalingen og støtten til reintegrering, og personer som ønsker å benytte seg av tilbudet, kan fortsatt motta støtte til dekning av bo- og oppholds-kostnader (UDI 2013a). Fra og med juli 2013 er ordningen utvidet til å gjelde personer mellom 18 og 30 år.

Tilslutt er det også slik at de som sendes ut med tvang til Afghanistan mottar finansielle bidrag. I tillegg til en kontantutbetaling på 3 000 kroner gis det en reintegreringsstøtte med et øvre tak på 10 000 kroner (Brekke 2010:27). Denne støtten ble fra starten av gitt som den del av IRRANA, men fra og med 1. januar 2008 ble PRAN etablert som eget prosjekt for å holde gruppene frivillige og tvangsreturnerte i adskilte program. Kostnader ved å gi støtte til de som returnerer ved tvang belastes derfor ikke lenger det frivillige returprogrammet IRRANA.

2.3.2.2 Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq programme (IRRINI)

IRRINI har vært virksomt siden 1. mars 2008 og er bygget opp på samme måte som det landspesifikke programmet til Afghanistan (IRRANA). I tillegg til informasjonsarbeid og støtte til hjemreise får de med innvilget søknad om frivillig retur til Irak en kontantutbetaling på 10 000 kroner og en reintegreringsstøtte på inntil 25 000 kroner per person.² Kontantutbetalingen gis ved ankomsten til Irak (Valenta m.fl. 2010:29), og

² For irakere med oppholdstillatelse som ønsker å returnere er kontantstøtten oppjustert til 15 000 kroner.

betingelsene for å få utbetale reintegreringsstøtten er den samme ved IRRANA-programmet. Pengene vil ikke utbetales kontant, men må finansiere spesifikke tiltak som vil bedre mulighetene for reintegrering i Irak.

IRRINI programmet har ulike tillegg utover kontantutbetalingen og støtte til reintegrering, men disse midlene er ikke garantert for alle som får innvilget reise med programmet. Som ved IRRANA kan det søkes om bostøtte på inntil 20 000 kroner per husstand. Støtten vil være behovsprøvd, og gis til de som grunnen boligproblemer har særlig store vansker med å reetablere seg. Barnefamilier vil i mange tilfeller kunne kvalifisere til en slik støtte. Tiltaket med bostøtte ble innført fra juli 2009.

Fra 1. september 2010 ble det mulig for de mellom 18 og 30 år å søke om ekstra støtte til utdanning eller yrkesopplæring i inntil 6 måneder. Også her ligner IRRINI på IRRANA, men til forskjell gis det ingen støtte til de som blir returnert med tvang til Irak, verken kontantutbetalinger eller støtte til reintegrering.

Business Innovation Programs (BIP) var i en periode engasjert for å arbeide med IRRINI. BPI bidro med å informere irakere i Norge om mulighetene for å starte små bedrifter etter returen til hjemlandet. BIP var også aktive i Irak, og inviterte personer som hadde returnert til kurs i Erbil, Suleimaniah og Duhok. Under disse kursene ble det gitt informasjon om hvordan man kan utvikle forretningsideer, samt hva som må til for å drive en liten bedrift (Strand m.fl 2011:viii). BIP arrangerte også jevnlig nettverksmøter hvor deltakere kunne dele sine erfaringer (Strand m.fl 2011:14). Samarbeidet med BIP er nå avsluttet.

2.3.3 Gradert reintegreringsstøtte/Financial Support for Voluntary Return (FSR)

Fra og med 1. september 2009 har det vært åpent for at personer som ikke har vært omfattet av de landspesifikke programmene har kunnet søke om økonomisk støtte ved retur til hjemlandet. Ordningen var i utgangspunktet et prøveprosjekt hvor de 400 første som søkte om frivillig retur fra 1. september 2009 og ut året skulle motta 10 000 kroner i støtte. Forutsetningen var at de som søkte var borgere av land som kvalifiserte til mottak av offisiell utviklingshjelp fra Norge (ODA-land) (Brekke 2010:37, Valenta m.fl. 2010:28). Etter prøveperioden ble ordningen gjort permanent, og den 1. juli 2010 ble kravet om å returnere til land med ODA-status fjernet. Med dette kan en si at også rammene for VARP ble fullstendig endret, til tross for at FSR og VARP er adskilte program. VARP er fortsatt grunnmuren, men med innføringen av FSR mottar i praksis «alle» som reiser med VARP enten FSR-støtten eller støtte gjennom landprogrammene.

Fra og med 1. juli 2010 kom også graderingen av støtten, og programmet ble formet til å bli slik det er i dag. Støtten graderes på følgende måte, etter tidspunkt for når søknaden om frivillig retur sendes inn (UDI 2013b):³

- 20 000 kroner gis til personer som søker om assistert frivillig retur innen utreise-fristen. Denne gruppen omfatter også personer som søker før de har fått en utreisefrist.
- 15 000 kroner gis til personer som søker om assistert frivillig retur innen 2 måneder etter utreiseferien.
- 10 000 kroner gis til personer som venter mer enn 2 måneder etter utreiseferien før de søker om assistert frivillig retur.

Støtten som gis via FSR utbetales kontant. Dette støttebeløpet vil deltakere i programmet som regel måtte betale tilbake dersom de returnerer til Norge. Beløpet som må betales tilbake er imidlertid gradert etter hvor lenge personen har oppholdt seg i hjemlandet (UDI 2009).

Selv om FSR-støtten har blitt utvidet til å gjelde stadig flere land, har også enkelte land blitt ekskludert fra ordningen. Fra og med februar 2012 ble det iverksatt stans i reintegreringsstøtte til hviterussere. Fra 19. juni 2012 ble det iverksatt stans i reintegreringsstøtte til georgiere, og fra og med 10. juli 2013 ble det iverksatt stans i reintegreringsstøtte til personer som returnerer til Kosovo. For disse tre gruppene gjelder at tiltaket ble innført med tilbakevirkende kraft, dvs. at for de som enda ikke hadde reist når endringen ble innført, likevel ikke fikk støtten. Unntakene for disse gruppene er fortsatt gjeldende.

I 2012 ble 19,1 millioner kroner brukt på FSR, og det var i alt 1025 returnerte personer som fikk denne støtten (Justisdepartementet 2013).

2.3.4 Økt reintegreringsstøtte til barnefamilier

Ordningen med økt reintegreringsstøtte til barnefamilier trådte i kraft i 6. juli 2012, og omfatter en støtte på 10 000 kroner per barn til familier som kvalifiserer for retur- og integreringsstøtte. Den økonomiske støtten er et tillegg til bistanden som gis via VARP, og beløpene som gis til reintegrering via FSR eller de landspesifikke programmene.

³ Også personer med sak som behandles på bakgrunn av Dublin II-forordningen kan få slik støtte. Personer som har sak til behandling på bakgrunn av Dublin II-forordningen vil også motta 10 000 kroner i reintegreringsstøtte (udi.no).

Ordningen ble innført med tilbakevirkende kraft slik at alle som på innføringstidspunktet var akseptert for VARP, men enda ikke hadde reist, fikk aksept for støtten.

Det som avgjør om støtten gis er barnets alder på tidspunktet for søknad om assistert frivillig retur. Grensen på hva som er barn er ved fylte 18 år, men støtte utbetales selv om søker mellom søknadstidspunkt og avreise har fylt 18 år (UDI 2013c).

Fra støtten ble tilgjengelig og ut året 2012 ble det brukt 3 millioner kroner på den ekstra støtten til barnefamilier.

3 Faktorer som påvirker bruk returordningene

Det er en rekke faktorer som potensielt kan være med og avgjøre en asylsøkers valg om frivillig retur eller ikke. Videre er det da også en rekke tiltak som myndighetene kan iverksette for å påvirke dette valget. Figur 7 er hentet fra Valenta m.fl. (2010) og illustrerer hvordan man kan kategorisere ulike midler som kan tas i bruk for å motivere til bruk av frivillig retur.

Figur 7: Passive og aktive motivasjons- og tvangsmidler

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

Kilde: Valenta m.fl. (2010:26)

Tiltakene som omfattes av programmene vi evaluerer i denne studien faller i all hovedsak inn under kategorien aktiv assistanse, men som vi ser av figuren er det også andre tiltak myndighetene kan gjennomføre for å påvirke valget om frivillig retur. I tillegg til de virkemidlene som myndighetene rår over finnes det et sett med faktorer som påvirker valget om retur, men som ligger utenfor myndighetenes kontroll. Bendixsen og Øien (2012) finner hele 10 faktorer som de mener påvirker beslutningen om å velge frivillig retur. Disse faktorene er:

1. Endret situasjon i hjemlandet
2. Antall år i Norge og tidspunktet for retur
3. Livssituasjonen i Norge
4. Ressurser tilgjengelig i hjemlandet eller i andre land utenfor Norge
5. Følelse av kontroll over eget liv og av å ha reelle valgmuligheter

6. Materielle forhold som sosiale relasjoner i hjemlandet
7. Informasjon og tillit til informasjon om opprinnelseslandet
8. Økonomisk trygghet og sikkerhet
9. Tvangsreturer og strengere kontroll av arbeidsmarkedet
10. Ønske om gjenforening med familien i opprinnelseslandet

Det er den åttende faktoren her som i størst grad representerer returprogrammene. At økonomiske støtteordninger kun er en av mange faktorer som påvirker valget om retur er åpenbart, det relevante er derfor graden av påvirkning denne faktoren har. Videre i dette kapitlet vil vi presentere hva andre har funnet om betydningen av økonomiske støtteordninger, før vi går gjennom utvalgte «andre faktorer» som er viktige for valget om frivillig retur. Utvalget av «andre faktorer» er basert på intervjuer og gjennomgang av eksisterende litteratur.

3.1 Betydningen av den økonomiske støtten (aktiv assistanse)

I den eksisterende litteraturen som omhandler norske returprogrammer trekkes sjelden økonomiske støtteordninger frem som den viktigste årsaken til at personer velger frivillig retur. Det er imidlertid forskjeller mellom programmer hva gjelder de antatte effektene av den økonomiske støtten. De to landspesifikke programmene vi ser på i denne studien, IRRANA og IRRINI, har begge blitt evaluert av Christian Michelsens Institutt (CMI). Evalueringen av IRRANA ble gjennomført i 2008 (Se Strand m.fl. (2008)), mens evalueringen av IRRINI ble gjennomført i 2011 (Se Strand m.fl. (2011)). I begge evalueringene er samtaler med asylsøkere som har reist med programmene eller vurderer å reise en sentral del av datagrunnlaget.

Evaluering av IRRANA finner at den økonomiske støtten hadde liten innvirkning på de som ønsket å dra. Frykten for tvangsretur ble av informantene oppgitt som hovedgrunnen for å søke om frivillig retur (Brekke 2010:28). Når det gjelder IRRINI, så peker evalueringen på at den økonomiske støtten synes å ha bidratt for å understøtte avgjørelsen om frivillig retur. Rapporten viser også til andre studier som finner en positiv effekt på returtallene av den økonomiske støtten i IRRINI (Strand m.fl. 2011:5). Videre spesifiseres det at kontantutbetalingene virker i større grad enn de midlene som gis til ulike tiltak for reintegrering. Dette på tross av at det totale beløp som gis i reintegreringsstøtte er større. Evalueringen av IRRANA fant at de fleste investerte reintegreringsstøtten i utstyr de fort kunne gjøre om til kontanter.

I Bendixsen og Øien (2012) danner også samtaler med asylsøkere det sentrale informasjonsgrunnlaget. Blant informantene til studien beskrives ikke økonomiske støtteordninger som avgjørende for valget om frivillig retur. Likevel blir den økonomiske situasjonen til asylsøkerne generelt viktig for om en retur blir sett på som noe positivt eller ikke. Muligheter for bolig, arbeid og utdanning på stedet de skulle returnere til, inngikk som en del av de økonomiske vurderingene informantene hadde gjort (Bendixsen og Øien 2012:7).

Valenta m.fl. (2010:23-24) refererer til flere studier som viser til at økonomiske støtteordninger har en begrenset effekt på motivasjonen for retur og i forhold til å sikre en varig tilbakevending. Støtten må kombineres med forskjellige former for oppfølging i hjemlandet. Når det er sagt, så blir det i studien vist til at tallmaterialet fra Norge antyder en positiv sammenheng mellom økningen i pengestøtten til frivillig retur og økningen i returtallene (Valenta m.fl. 2010:69).

Studier gjort av programmer i andre europeiske land finner at økonomiske incentiver er av underordnet betydning for valget om frivillig retur. EMN (2011) inneholder en oversikt over studier gjort av returprogrammer i Europa, og sammenstillingen viser at det gjerne er forholdene i asylsøkernes hjemland, og deres oppfatning av muligheten til å bli en del av samfunnet i hjemlandet igjen som er avgjørende for valget om frivillig retur (EMN 2011:56). Finansiell støtte er ofte bare en medvirkende faktor, ikke den avgjørende faktoren for at frivillig retur blir valgt (EMN 2011:83).

3.2 Bruk av tvangsreturer (aktiv tvang)

Strand m.fl. (2008) fant at frykten for tvangsreturer var hovedårsaken til at Afghanere valgte reise med IRRANA-programmet. Helt fra opprettelsen av VARP i 2002 har norske myndigheter vært klare på at gjennomføringen av tvungne returer har en betydelig påvirkning på antallet som velger å benytte programmene for frivillig retur. UDI skriver i et brev til Kommunal- og regionaldepartementet i 2002 at *personer med avslag unnlater å søke om frivillig retur fordi de legger til grunn at politiet likevel ikke kommer* (Brekke 2010:24).

Tvangsretur kan imidlertid være dramatisk for den det gjelder, og virke avskrekkende på de som opplever at andre tvangsreturneres. Brekke (2010:54) viser til at asylsøkere som ser at mange andre i samme situasjon blir tvangsreturnert kan velge å gå under jorden istedenfor å søke om frivillig retur.

Når økt frykt for tvangsretur påvirker bruken av frivillige returordninger, er det også slik at redusert frykt fører til en reduksjonen i søknadene om frivillig retur. I gjennomgangen av erfaringer fra Europa viser EMN (2011:58) at retur er særlig vanskelig dersom det skulle bli et rykte om at en gruppe kanskje kan få amnesti (EMN 2011:58).

3.3 Tid i mottak (dels utenfor myndighetenes kontroll)

Det synes å være en rådende oppfatning at tiden en asylsøker har oppholdt seg i mottak har påvirkning på sannsynligheten for at personen vil velge frivillig retur. Sammenhengen er slik at sannsynligheten for at asylsøkeren returnerer frivillig synker med tiden som går.

UDI har selv gjennomført en evaluering av støtten til barnefamilier, og i denne trekkes tidsaspektet frem som sentralt, og særlig da tiden etter endelig avslag på asylsøknaden. UDI viser i sin evaluering til NOVAs rapport, *For barnas skyld* fra 2010, som blant annet hevder at det er mer utfordrende å tenke på å returnere jo lengre tid som går. Også Bendixen og Øien (2013) viser til at lengre tid i Norge fører til større motivasjon for å forsøke å bli værende.

3.4 Landspesifikke forhold (utenfor myndighetenes kontroll)

De aller fleste asylsøkere som kommer til Norge gjør dette fordi de tror de vil kunne få et bedre liv i Norge enn i hjemlandet. Dersom det relative forholdet mellom Norge og hjemlandet bedres, for eksempel ved at det blir fred i hjemlandet, kan dette føre til at asylsøkere ønsker seg hjem heller enn å gå en usikker tid i møte i Norge. Den relative endringen kan også skje ved at forholdene i Norge forverrer seg. En økning i antall frivillige returer kan derfor skyldes bedre forhold i et eller flere av landene hvor asylsøkere kommer fra, eller vanskeligere forhold for asylsøkere i Norge.

Landspesifikke forhold er antagelig svært viktige for asylsøkernes beslutning om å returnere eller ikke, jf. EMN (2011:56). Denne vurderingsfaktoren er samtidig veldig kompleks. Det er mange forskjellige trekk ved asylsøkerens hjemland som kan være relevante, som for eksempel økonomisk utvikling, omfanget av vold og krigshandlinger, respekt for menneskerettigheter, demokratisk utvikling, tilgang på bolig, tilgang på utdanning. Det er ikke gitt at disse utviklingstrekkene er felles innenfor en stat - og det er mulig at det er utviklingen innenfor en mindre region eller en spesifikk by som oppleves som relevant for asylsøkerens beslutning, og ikke den gjennomsnittlige utviklingen i landet totalt sett.

Denne kompleksiteten gjør at de landspesifikke forhold er svært vanskelig å observere og kvantifisere.

3.5 Informasjonsarbeid (passiv assistanse)

For at asylsøkere skal velge å benytte seg av de frivillige returprogrammene er det en forutsetning at de kjenner alternativet med frivillig retur. Informasjonsarbeid er derfor viktig, og kvaliteten på informasjonsarbeidet er en viktig faktor for å få asylsøkere til å velge frivillig retur.

Det å bedrive informasjonsarbeid overfor asylsøkerne er imidlertid krevende. For aktører utenfor mottak som skal bedrive informasjonsarbeid på mottakene, byr den spredte organiseringen av mottakene på rent organisatoriske utfordringer. Mangel på tolker skaper språklige barrierer både for eksterne aktører og ansatte ved mottak. Videre har tidspunkt for når i søknadsprosessen asylsøkerne mottar informasjon om returordningene trolig betydning for informasjonsarbeidets effekt. Generelt virker det å være slik at jo kortere tid en asylsøker har vært i Norge, jo enklere er det å informere om retur (Brekke 2010:64).

Når en asylsøker kommer til Norge, og underveis i søknadsprosessen om opphold, vil personen potensielt møte ulike organisasjoner og ulike enheter i utlendingsforvaltningen. Det er da viktig for informasjonsarbeidets suksess at informasjonen som gis fra aktørene som er i kontakt med asylsøkerne er troverdig og konsistent. I en rapport av Hilde Krogh fra 2007 blir det vist til at returinformasjonen som ble gitt av IOM i mottak var blitt oppfattet som en skjønning og at denne informasjonen derfor virket lite tillitsvekkende. Dette truet troverdigheten til returinformasjonen (Brekke 2010:31). Asylsøkerne har kontakt med andre i lignende situasjoner, og kjenner ofte til situasjonen i hjemlandet, blant annet basert på informasjon fra asylsøkere som har returnert eller informasjon fra noen som kjenner noen som har returnert. Basert på intervju med ulike informanter til denne studien har vi blitt fortalt at denne informasjonen tillegges stor vekt, mye større vekt enn den offisielle informasjonen om programmene og situasjonen i hjemlandet. Troverdigheten til programmene for frivillig retur svekkes dersom den informasjonen som gis av myndighetene er forskjellig fra førstehåndsberetningene som gis fra andre asylsøkere. Det er derfor viktig at norske myndigheter passer på at de som returnerer blir tatt godt hånd om slik at det som formidles tilbake til Norge er at returordninger faktisk er et godt alternativ til å bli værende i Norge.

Ifølge Brekke (2010:64) er det enklere å snakke om de landspesifikke programmene enn andre former for retur. Strand m.fl. (2008) fant likevel at informasjonsarbeidet kun i

begrenset grad hadde klart å nå frem til potensielle søkere om innholdet i IRRANA-programmet. I evalueringen av IRRINI fant Strand m.fl. (2011) at den oppfatningen mange av de som returnerte hadde dannet seg i Norge om situasjonen i Irak som regel var en helt annen enn den virkeligheten som møtte de som returnerte. Dette førte til frustrasjon, og som nevnt over kan dette ha bidratt til å svekke den antatte attraktiviteten ved å søke om frivillig retur.

Ulike mottak har ulik praksis på hvordan de bedriver informasjonsarbeid. IOM skal to ganger i året komme og gi informasjon i mottakene, men utover dette kan det være store forskjeller mottakene i mellom hva gjelder mengden av kvaliteten på informasjonen som gis til beboerne. Bjørnebekk er et av mottakene UDI trekker frem som et godt eksempel ved måten de bedriver informasjonsarbeid. Bjørnebekk er et sentralisert mottak, noe som betyr at de ansattes kontorer og beboernes leiligheter er på samme sted. En ansatt ved Bjørnebekk som vi har snakket med mener dette skaper en større nærhet til beboerne og dermed også en større grad av tillit som gjør det enklere å kommunisere informasjon om retur til beboerne. Videre har Bjørnebekk svært gode erfaringer med det å bevisst bruke tall og fakta under sitt informasjonsarbeid. Asylsøkere får blant annet se historiske tall for hvor mange som er kommet til Norge fra samme land, og hvor mange som faktisk har fått innvilget asyl. For mange er det å for eksempel se at svært få av deres landsmenn har fått innvilget asyl noe som gjør dem mer mottakelig for informasjon om retur.

Selv om enkelte mottak bedriver er godt informasjonsarbeid, mener UDI at informasjon om avslag og retur ikke kommuniseres godt nok per i dag. Særlig er det et problem at få av asylsøkerne forstår konsekvensene av et avslag. At det er slik skyldes trolig en kombinasjon av flere faktorer, blant annet selve begrepsbruken rundt retur, informasjonsmodulene i mottak, som dels kan oppfattes å ha et integreringsformål, omgjøringsbegjæringer og at manglende overholdelse av utreisefrist ikke får noen konsekvenser i form av tvangsretur. Som svar på disse utfordringene igangsatte UDI *Realitetsprosjektet* våren 2013. Dette prosjektet skal sikre at personer med endelig avslag eller begrensede tillatelser har forutsetninger for å ta valget om retur.

Også i andre land i Europa blir informasjonsspredning ansett som viktig i jobben for å fremme økt bruk av frivillig retur. EMN (2011:57,62) påpeker dette, og viser også til hvor krevende det å drive informasjonsarbeid er i mange sammenhenger, blant annet fordi språk ofte er en barriere (EMN 2011:61). Ifølge EMN (2011:84) anser de fleste av EUs

medlemsland de rådgivende tjenestene som gis av IOM som beste praksis. For eksempler om hvordan ulike land gjør informasjonsarbeid, se EMN (2011:84-86).

3.6 Rettigheter for personer med endelig avslag (passiv/aktiv tvang)

Personer i Norge som får endelig avslag på sin asylsøknad har en plikt til å forlate landet. Konsekvensen dersom de fortsetter å oppholde seg i Norge er at de kan bli tvangsreturnert av politiet. Regelverket er slik at om du blir tvangsreturnert blir du skyldig den norske stat det beløp som går med til å få deg uttransportert. I tillegg til dette vil du også få et utvisningsvedtak som innebærer utestenging fra alle landene i Schengen-området for en periode (UDI 2013d).

At en utvisning fra Norge også innebærer en utvisning fra hele Schengen kom med implementeringen av EUs returdirektiv i 2010. Reglene for ulovlig opphold ble med dette direktivet strengere. En person som ikke forlater landet etter et negativt vedtak skal utvises for en periode på mellom ett og fem år (udi.no). Ved at man utvises fra Schengen området mister man også muligheten for mobilitet. Bendixen og Øien (2012) viser til at fremtidig mobilitet er viktig for mange asylsøkere, slik at det å kunne miste denne ved en tvangsretur gjør at alternativet med frivillig retur fremstår som relativt mer attraktivt.

I 2004 ble det iverksatt en ordning med bortfall av botilbud i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden. Norske myndigheter ønsket at dette skulle få flere til å returnere, men Brekke og Sørholt (2005) konkluderte i sin evaluering av ordningen med at den først og fremst hadde ført til en forverring av asylsøkeres levekår, og i liten grad har hatt noen effekt på returtallene. I dag er redusert støtte til livsopphold etter oversittet utreiseplikt («trekk i basis») det som fortsatt består av ordningen med bortfall av botilbud.

Innføringen av ventemottak var et annet tiltak som påvirket levekårene til utreisepliktige asylsøkere. Ventemottaksordningen kom i kjølvannet av ordningen med bortfall av botilbud i ordinære mottak, og innebar at asylsøkere med endelig avslag på asylsøknaden skulle samles i egne mottak hvor de kun fikk 100 kroner per uke i tillegg til kost og losji. Valenta m.fl. (2010) evaluerte ventemottaksordningen og hvordan den samhandlet med andre returfremmende tiltak som ble iverksatt av norske myndigheter. Flertallet av informantene til studien mente ventemottaksordningen hadde hatt liten eller ingen effekt på ankomst- og returtallene. Enkelte mente ordningen snarere virket mot sin hensikt (Valenta m.fl. 2010:113). Høsten 2010 besluttet regjeringen å avvikle ordningen med ventemottak

I sammenheng med diskusjonen om ventemottak er det viktig å være klar over at det var mange flere beboere med endelig avslag som bodde i ordinære mottak enn i ventemottakene. Dette skyldes først og fremst regler som unntok familier med barn fra ordningen (Valenta m.fl. 2010:56). Videre utgjorde uttransporteringer fra ventemottak bare et lite mindretall av politiets uttransporteringer (Valenta m.fl. 2010:64). Dette skyldtes både at de fleste avviste asylsøkere befant seg på andre steder enn på ventemottak, og at det store flertallet av beboere i ventemottak var personer som politiet ikke kunne uttransportere.

3.7 Organisatoriske endringer/endrede rutiner (overordnet)

Hvordan den norske utlendingsforvaltningen fordeler arbeidet seg i mellom, og hvilke saker de velger å prioritere kan tenkes å ha betydning for antallet frivillige returer.

Organisatoriske endringer i seg selv vil ikke være av betydning, men det vil effekten av endringene kunne være. Et eksempel på dette er endret saksbehandlingstid. *Torshov-prosjektet* er et eksempel på dette. Torshov-prosjektet varte fra oktober 2008 til juni 2009, og var et forsøkt ved Torshov transittmottak i Oslo hvor det ble iverksatt ulike tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden på asylsøknader fra Irak der det lå an til avslag. Tanken var at en gruppe asylsøkere som fikk hurtig avslag på sine søknader ville ha større sannsynlighet for å velge frivillig retur. I ettertid har det blitt stilt spørsmålstegn ved effektiviteten til Torshovprosjektet. Prosjektet førte til mange avslag på asylsøknader, men en informant i PU påpeker i Valenta m.fl. (2010:117) at dette skjedde uten at det fantes en reell mulighet til å tvangsutsende disse personene. Prosjektet hadde derfor ingen innvirkning på antall uttransporteringer, kun på saksbehandlingstiden. Enkelte i PU mener derfor det ble satset på feil landgruppe. Likevel er det andre som påpeker at prosjektet, i kombinasjon med økt retur støtte for irakere, har ført til en økning i antallet frivillige returer (Valenta m.fl. 2010:117).

Utviklingen i den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden vil være et viktig parameter her. I perioden fra 2004 til 2012 rapporterer UDI om vesentlig redusert saksbehandlingstid for asylsøker, men klageinstansen UNE rapporterer om vesentlig økt saksbehandlingstid (UNE 2013, NRK 2011).

3.8 Personlige karakteristika (utenfor myndighetenes kontroll)

Asylsøkere er ikke en homogen gruppe, og ulike personlige karakteristika har helt klart betydning for valget om frivillig retur. Dette skaper utfordringer for de statistiske analysene, da det ikke lar seg gjøre å ta hensyn til individspesifikke årsaker til retur.

Karakteristika ved grupper av asylsøkere kan også ha betydning for antall frivillige returnerer. Det er store forskjeller mellom land hva gjelder deres evne og vilje til å ta imot returnerte asylsøkere, og i mange tilfeller er mangel på formelle avtaler mellom norske myndigheter og myndighetene i landene det skal returneres til et problem. Mangel på avtaler kan vanskeliggjøre prosessen med å skaffe reisedokumenter og kan også føre til at hjemlandet ikke vil akseptere de som ønskes returnert. Årsaken til at hjemlandene ikke ville akseptere de som forsøkes returnert er gjerne økonomisk, men det kan også være fordi asylsøkeren av en eller annen grunn ikke lar seg identifisere (EMN 2011:58).

Per dags dato er det svært vanskelig å tvangsreturnere asylsøkere til flere land, deriblant Somalia, Eritrea, Etiopia og Iran. Mottak som har mange beboere fra disse landene vil trolig ha store vansker med å oppnå høye returtall. Tidligere har også forskning vist til forskjeller mellom retur til Irak og retur til Afghanistan som kan tilskrives forskjeller i kulturene landene imellom. I Brekke (2010:62) uttrykker en informant fra PU følgende:

I Irak fungerer støtten og ordningen. Der er det stas å komme hjem med noe. I Afghanistan er det motsatt. Det er det skam å ville gi opp for litt penger. De skulle heller ha kjempet til det siste.

3.9 Oppsummering

Med så mange ulike faktorer som kan påvirke er det krevende å skulle isolere ulike tiltak for så å si noe om deres effekt. Valenta m.fl. (2010) påpeker i sin evaluering av ventemottaksordningen at kompleksiteten ved hele det norske mottakssystemet er slik at ventemottaksordningen ikke kan evalueres isolert fra resten av mottaksapparatet (Valenta m.fl. 2010:31).

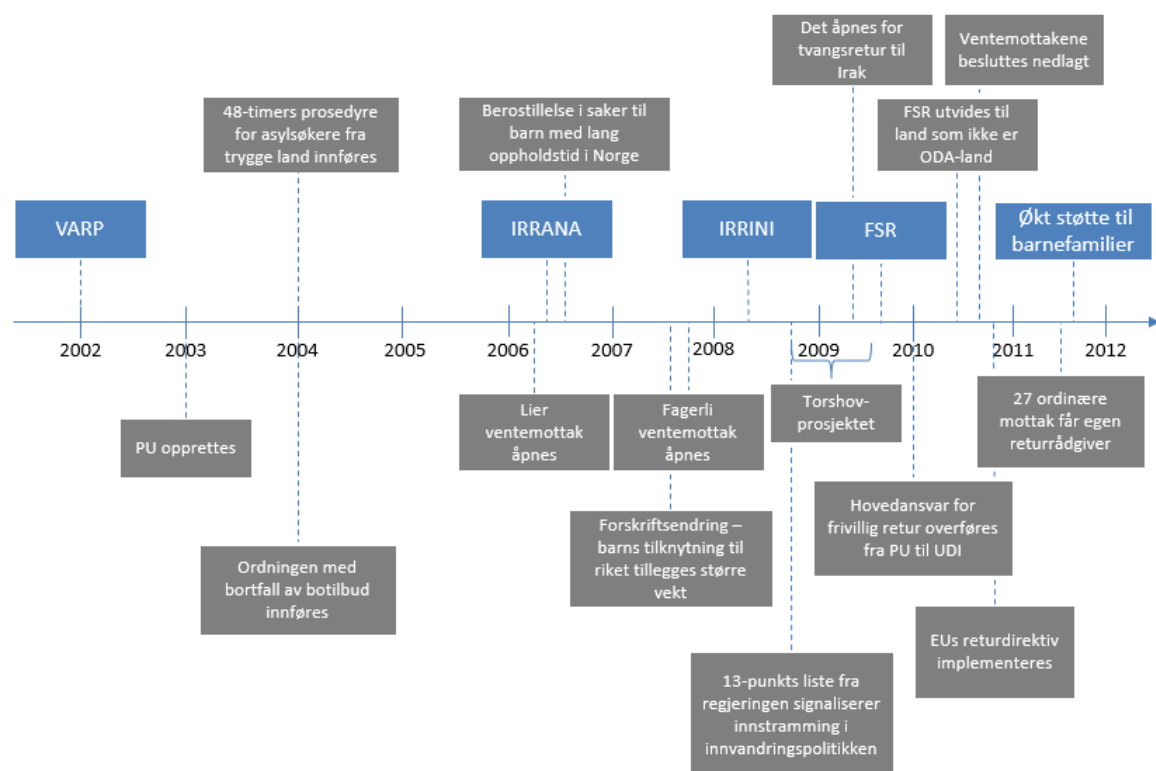
En annen faktor som kan komplisere analysen av ulike tiltak er rollen media spiller som formidler av endringer innen asylfeltet. Informanter vi har snakket med sier asylsøkere responderer på nyheter som får mye oppmerksomhet i media, og også opinionen i Norge formes av hva mediene skriver om. Det kan derfor være at dekningen av et tiltak i media kan være viktigere enn innholdet i selve tiltaket. Oppmerksomheten som ble rettet mot Maria Amelie-saken er et eksempel på dette.

Likevel mener vi det vil være mulig gjennom kvantitative analyser å kontrollere for noen faktorer, slik at antall forklaringsvariabler vi ikke har kontroll på reduseres og gjør det enklere å peke på sammenhenger som synes sannsynlige.

4 Tidslinje: Programmer og bakenforliggende forhold

I dette kapitlet har vi sammenfattet potensielt viktige endringer i programmene og endringer i de bakenforliggende årsakene som kan tenkes å ha vært med på å påvirke bruken av frivillige returprogrammer. Dette er nyttig informasjon for å evaluere returprogrammenes effekt, for å forstå hva som eventuelt kan forklare signifikante endringer over tid.

Figur 8 Viktigste hendelser som er relevante for sannsynlighet for frivillig retur



Tabell 1 Hendelser som er relevante for sannsynlighet for frivillig retur

Årstall	Hendelser
Før 2002	Økonomiske støtteordninger for å motivere flyktninger fra Kosovo til å returnere. Støtten var satt til 15 000 per person uten avkortning for familier. Ordningen utløp sommeren 2000 (Brekke 2010:16).
2002	I mai opprettes VARP. Inneholdt da praktisk hjelp i forbindelse med hjemreisen samt 100 USD i reisestøtte, med et tak på 300 USD per familie. Østeuropeiske land som i løpet av de neste årene skulle bli med i EU hadde i begynnelsen førsteprioritet. Senere på året i 2002 ble ordningen utvidet til også å inkludere andre enn asylsøkere, dvs. utlendinger med avslag på oppholdssøknad (Brekke 2010:21-23) IOM får det operative ansvaret for programmet. Norsk Folkehjelp bistår IOM i informasjonsarbeidet.

UDI er aktive med å få regionskontorene til å gjøre ordningen med frivillig retur kjent ved mottakene. Mottakene ble bedt om å la «hjemreiseperspektivet» være en gjenganger i kontakten med asylsøkere. (Brekke 2010:23).

UDI legger frem en handlingsplan som presiserer at retur skal være en prioritert oppgave i mottaksarbeidet, og at utbetalingene til søkere over 18 år skal kuttes når de får avslag og ikke reiser før utreisefristen (Brekke 2010).

2003	Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) gjør returarbeid til et eget resultatkrav for UDI (Brekke 2010:25). Politiets utlendingsenhet opprettes, og blir medspilleren til UDI og IOM i returarbeidet (Brekke 2010:25). Fra 1. juli 2003 til 1. april 2004 får irakere som har søkt asyl i Norge før 15. april 2003, 10 000 kroner i støtte.
2004	Fra og med 1. januar innføres 48-timers prosedyren som skal sikre rask saksbehandlingstid av søknadene til asylsøkere fra trygge land. I januar bestemmer KRD at asylsøkere med avslag som blir sittende i mottak og verken reiser ut av landet eller kan sendes ut, mister all støtte og blir fratatt retten til å bo i mottak. Dette leder til opprettelsen av «ventemottak» i 2006. Barnefamilier, enslige mindreårige og personer med alvorlig sykdom utelates fra den nye praksisen (Valenta m.fl. 2010:9-10, Brekke 2010:26). Nyankomne asylsøkere får tilbud om et informasjons- og veiledningsprogram om asylprosess, beskyttelseskriterier og øvrige rettigheter og plikter. Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) har siden oppstart hatt ansvar for programmet (Justisdepartementet 2013). I sitt arbeid blir skal også NOAS informere om retur (Brekke 2010:26). Flyktningerådets informasjonsprogram (INCOR) blir hyret inn som veiledere for mottaksansattes informasjonsarbeid (Brekke 2010:26). Norsk Folkehjelp trekker seg ut av samarbeidet med IOM (Brekke 2010:26) Det utvikles en veileder som mottaksansatte kan benytte dersom de skal snakke med asylsøkere om retur (Brekke 2010:31).
2005	En trepartsavtale inngås mellom det lokale kontoret for FNs høykommissær for flyktninger i Afghanistan, afghanske styresmakter og norske myndigheter om muligheten for å gjennomføre både tvungne og frivillige returer til Afghanistan.
2006	I mars åpner Lier mottak som landets første ventemottak. 26. april opprettes IRRANA, returprogrammet til Afghanistan. Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsker å effektivisere returarbeidet, og nedsetter tre arbeidsgrupper til å se på - Hvordan administrasjon av returarbeidet kan bedres. - Effektivisering av returarbeidet. - Behovet for å samordne innsatsen mellom politiet og UDI (Brekke 2010:30) I august innføres en berostillelse i saker til barn med tre års oppholdstid i Norge pr 1. april 2007. Berostillelsen varer i ni måneder (UNE 2007:12).

2007	I juni stadfester en forskriftsendring at «ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn etter lovens §38, skal barns tilknytning til riket tillegges særlig vekt» (Bendixsen og Øien 2012:15). Det gjennomføres store protester mot tvangsreturer til Afghanistan. I juli slår UNE fast at afghanere fra usikre områder og uten nettverk i sikre områder, slik som Kabul, skal få bli i Norge (Strand m.fl. 2008:7). Via protestene mot norske myndigheter oppfordres afghanske asylsøkere til <i>ikke</i> å søke om frivillig retur. Dette fordi det vil underminere påstanden om at Afghanistan er et usikkert land å returnere til, uansett hvor i landet (Strand m.fl. 2008:7). I desember åpner landes andre ventemottak på Fagerli.
2008	1. mars opprettes IRRINI, returprogrammet til Irak. Rapportene fra arbeidsgruppene nedsatt i 2006 ferdigstilles, og konkluderer med at det trengs et bedre informasjonsarbeid knyttet til returordningene (Brekke 2010:32-33). I september setter myndighetene opp en 13-punkts tiltaksliste som signaliserer en innstramming i innvandringspolitikken (Strand m.fl. 2011:17). Torshovprosjektet igangsettes. Programmet varer til juni 2009, og sørger blant annet for raskere behandlingstid av irakiske asylsøknader hvor utfallet på søknaden virker enkelt å fastslå (Strand m.fl. 2011:17).
2009	I mai blir det inngått en avtale mellom norske og irakiske myndigheter som muliggjør tvangsreturer av irakere med avslag på asylsøknaden (Strand m.fl. 2011:13). I juli innføres muligheten for å søke om bostøtte på inntil 20 000 i IRRINI. Denne ordningen er behovsprøvd. 1. september innføres reintegreringsstøtten på 10 000 kroner (FSR). Ordningen omfatter i første omgang personer som skal returnere til de land som kvalifisert til å motta norske bistandsmidler (ODA-land). I desember charterer PU et eget fly som tvangsreturnerer irakere med avslag på asylsøknaden til Irak.
2010	1. juli utvides FSR til også å inkludere land som ikke har ODA status, samtidig innføres graderingen av satsene til 20 000, 15 000 og 10 000 kroner avhengig av søknadstidspunkt. Hovedansvaret for arbeidet med frivillige returer overføres fra PU til UDI. Fra og med 1. september blir det mulig for de mellom 18 og 30 år å søke om ekstra støtte til utdanning eller yrkesopplæring via IRRINI programmet. I desember vedtar Stortinget de nødvendige lovendringer for å implementere EUs returdirektiv i norsk rett. Dette innebærer blant annet at alle utlendinger som ikke forlater Norge i samsvar med en gitt utreisefrist, skal utvises med et fremtidig innreiseforbud. Ventemottaksordningen oppheves, etter brann ved og senere nedleggelse av Lier mottak.

2011	I januar blir det mulig for asylsøkere med Dublin-status å benyttet seg av VARP. 27 ordinære mottak får en såkalt returrådgiver som en prøveordning (Bendixsen og Øien 2012:34).
2012	I januar kommer det en komponent rettet mot unge i IRRANA. Denne inneholder støtte til studier, sted å bo og livsopphold i en periode. Verdien av støtten er på inntil 3900 USD, ideelt fordelt over inntil 6 måneder med et maksbeløp per måned satt til 650 USD. I januar blir det også innført bostøtte på inntil 20 000 i IRRANA. Denne ordningen er basert på individuell behovsprøving. I februar fratas hviterussere muligheten til å søke om reintegreringsstøtte. 8. juni legges meldingen «Barn på flukt» frem. UNEs gjennomgang av praksis etter stortingsmeldingen har medført flere omgjøringer. Fra og med 19. juni kan ikke lenger georgiere søke om reintegreringsstøtte. 6. juli iverksettes ordningen med en støtte på 10 000 kroner per barn i familier som kvalifiserer til reintegreringsstøtte. På sommeren kjører UDI en pilot i 12 mottak der barnefamilier blir invitert til 4 retursamtaler med fokus på situasjonen for barna.
2013	UDI starter opp realitetsorienteringsprosjektet på våren. Begrunnelsen er at UDIs erfaringer tilsier at informasjon om avslag og retur ikke kommuniseres godt nok per i dag. Dette prosjektet skal sikre at personer med endelig avslag eller begrensede tillatelser har forutsetninger for å ta valget om retur. Fra og med 10. juli kan ikke lenger personer fra Kosovo søke om reintegreringsstøtte.

5 Kvantitativ analyse av bruk av returordninger

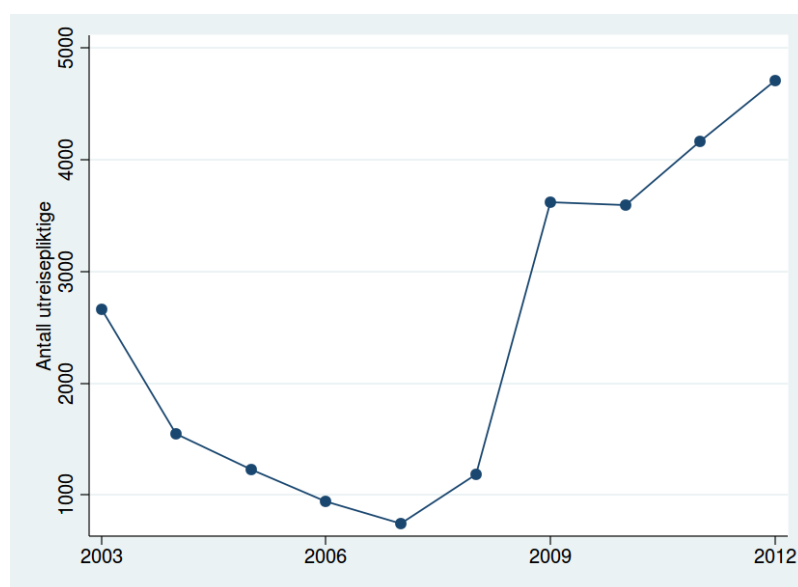
I avsnitt 1.2.5 gjorde vi kort rede for de kvantitative verktøyene vi benytter i analysen. I dette kapittelet presenterer vi funnene som baserer seg på disse metodene.

5.1 Deskriptiv statistikk

For å kunne danne oss et bilde av den overordnede utviklingen i returarbeidet i Norge presenterer vi først utviklingen i viktige størrelser som returer (frivillige og tvungne) og utreisepliktige. På grunn av at kvaliteten på dataene for 2002 ikke er tilfredsstillende er observasjoner for 2002 utelatt fra figurene.

Figur 9 viser en oversikt over antallet utreisepliktige per år siden 2003. Figuren viser en nedgang i antallet utreisepliktige mellom 2003 og 2007, og en sterk økning i perioden mellom 2007 og 2012. Sammenlignet med Figur 3, som viste antallet asylankomster per år i et noe mer snevert tidsrom ser vi at variasjonen i antallet utreisepliktige følger variasjonen i antallet asylankomster med en forsinkelse som virker rimelig med tanke på saksbehandlingstiden som styrer den typiske tiden som løper mellom ankomst og utreiseplikt for personer som mottar avslag på sine asylsøknader.

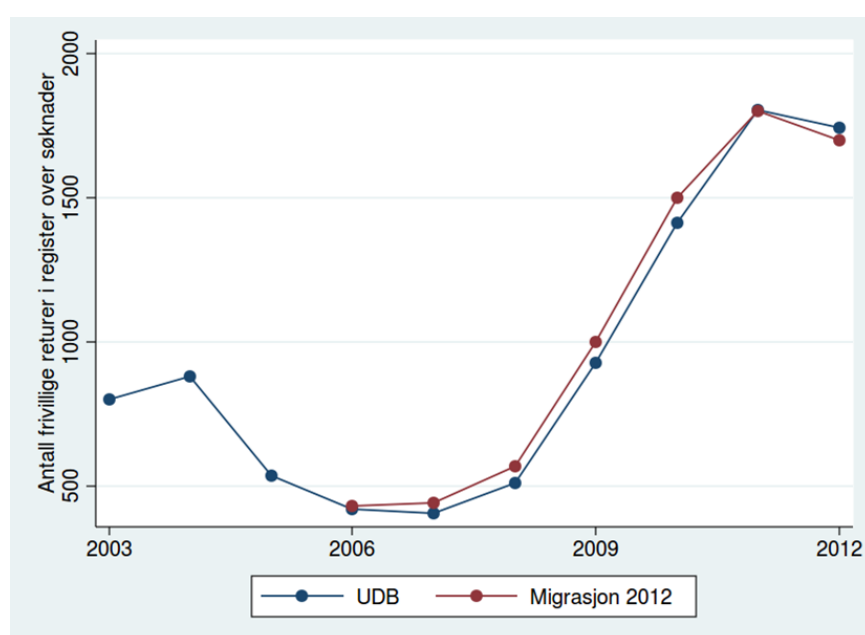
Figur 9: Utreisepliktige i mottak ved kalenderårets avslutning



Kilde: Utlendingsdatabasen (UDI) / Oslo Economics

Figur 10 viser en oversikt over antallet frivillige returer per år siden 2003. Fra 2006 sammenstiller vi vårt datagrunnlag med tall hentet fra UDIs rapport «Migrasjon 2012». Svingningene over tid harmonerer også her med hva vi skulle forvente gitt utviklingen i antallet utreisepliktige. At antallet frivillige returer har steget de seneste årene kan i seg selv betraktes som positivt med tanke på at dette er målet for iverksettelsen av tiltakene denne analysen har som mål å evaluere. Imidlertid gjenstår det å avdekke hvorvidt økningen bare reflekterer en økning i antallet utreisepliktige, eller om andelen som returnerer gjennom frivillig assistert retur har økt.

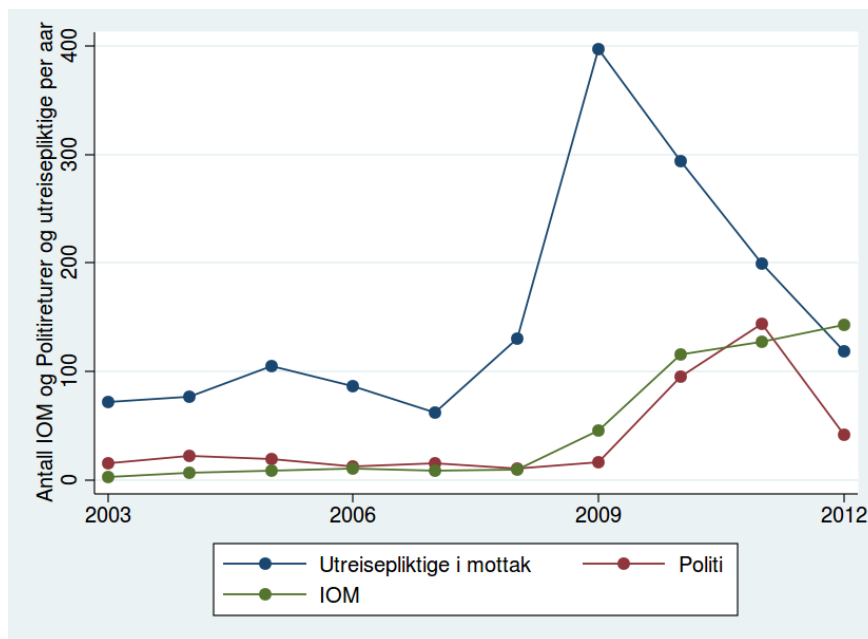
Figur 10: Antall frivillige returer per år



Kilde: Utlendingsdatabasen (UDI) / «Migrasjon 2012» / Oslo Economics

Figur 11 viser en oversikt over antall utreisepliktige (blå kurve), antallet tvangsreturer (rød kurve) og antallet frivillige returer (grønn kurve) blant personer fra Irak som har vært registrert som utreisepliktige i mottak. Etter opprettelsen av IRRINI i 2008 har altså antallet returer blant utreisepliktige irakere i mottak økt, men vi ser samtidig at mye av økningen sannsynligvis kan tilskrives økningen i antallet registrerte utreisepliktige i samme periode. I tillegg kommer andre bakenforliggende årsaker som kan ha påvirket utviklingen i antallet frivillige returer i samme periode. Avstanden mellom toppene for den blå kurven og de to andre kurvene viser for øvrig tydelig at det typisk går relativt lang tid mellom vedtak som medfører utreiseplikt til returer gjennomføres.

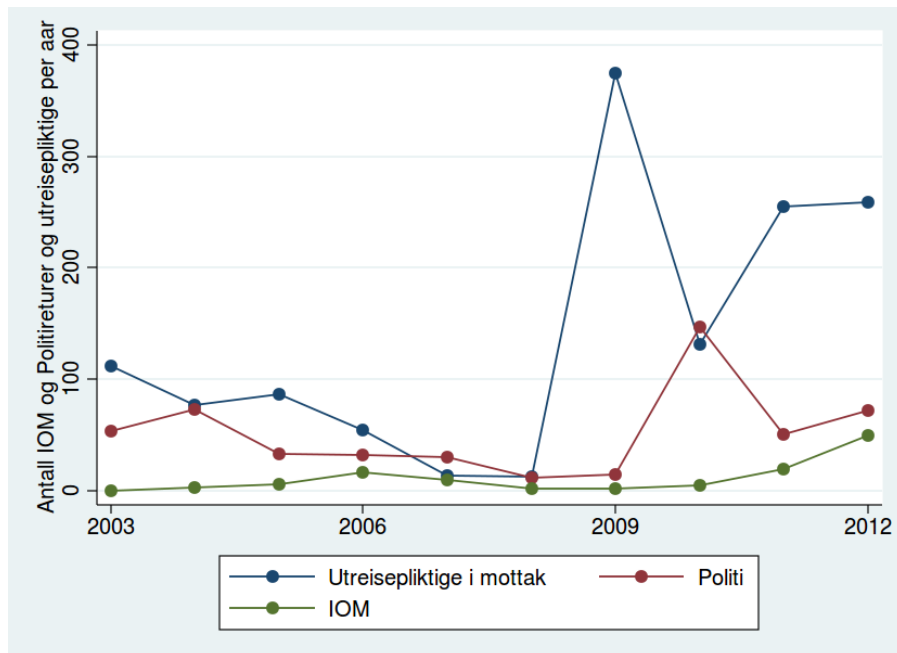
Figur 11: Antall utreisepliktige og returer - Irak



Kilde: Utlendingsdatabasen (UDI) / Oslo Economics

Figur 12 viser tilsvarende oversikt for afghanere i mottak. I utgangspunktet er det vanskeligere å få øye på noen respons i antallet frivillige returer etter opprettelsen av det landspesifikke returprogrammet IRRANA i 2006, men også her ser vi at antallet av utreisepliktige i mottak er vesentlig for å forklare utviklingen i antallet returer. I tillegg indikerer samvariasjonen mellom den blå og den røde kurven at det typisk løper en del tid fra utreiseplikt til gjennomføring av tvangsretur.

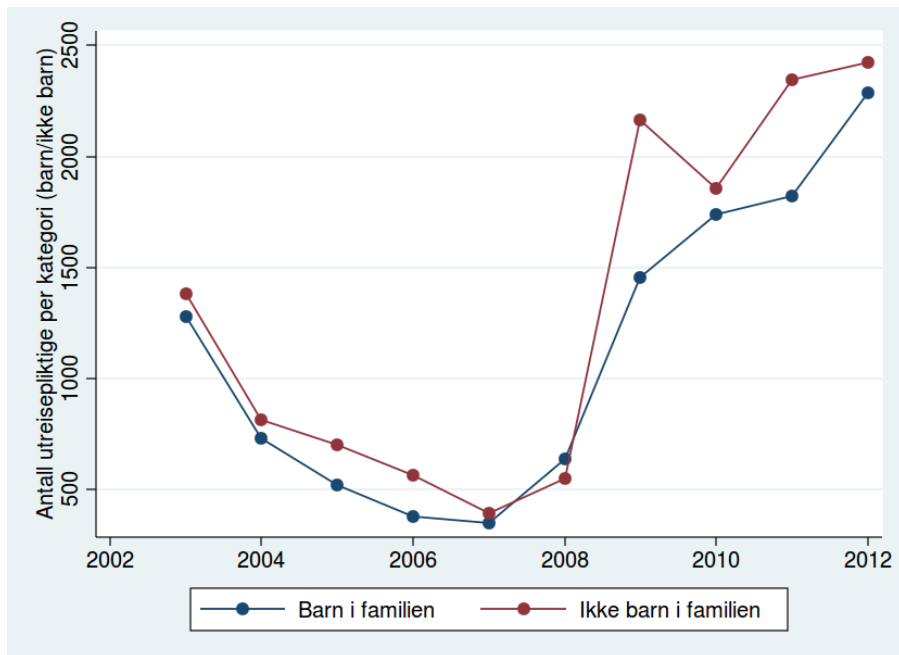
Figur 12: Antall utreisepliktige og returer - Afghanistan



Kilde: Utlendingsdatabasen (UDI) / Oslo Economics

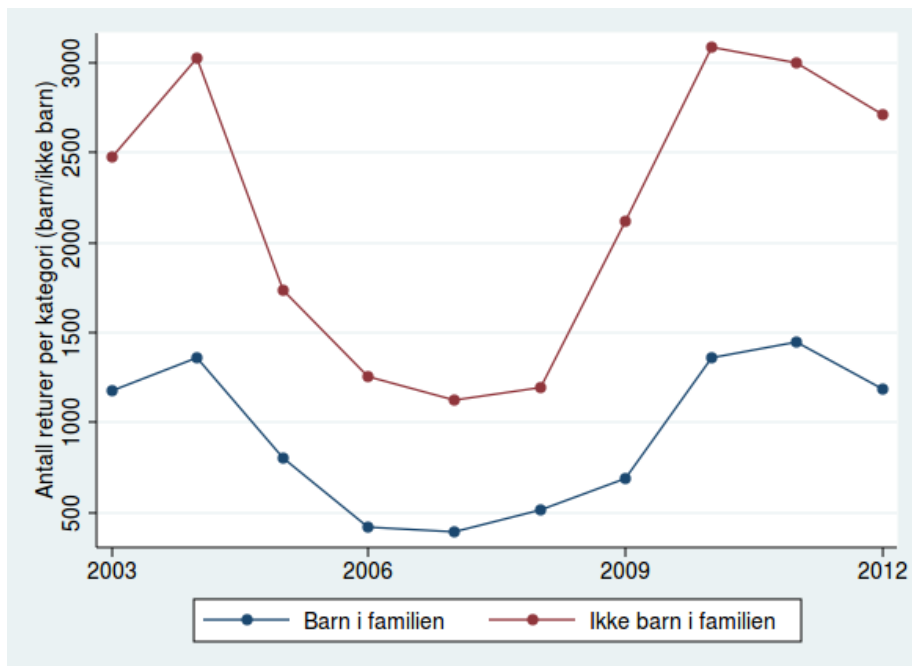
Figur 13 viser utviklingen i antallet utreisepliktige i mottak for to grupper. Den blå kurven viser antallet personer som er del av en familie med ett eller flere barn, mens den røde kurven viser antallet personer ikke er registrert som del av barnefamilie. Med unntak av enkelte årsspesifikke svingninger ser det ut til at andelen i barnefamilier holder seg noenlunde konstante gjennom perioden. Figur 14 viser på sin side utviklingen i antallet frivillige returer for de samme to gruppene. For det første viser figuren at returer av barnefamilier tilsynelatende er vanskeligere å gjennomføre, ettersom den relative andelen av returer fra gruppen «barn i familien» er vesentlig lavere enn andelen utreisepliktige for samme gruppe. I tillegg ser vi også her at andelen holder seg relativt stabil gjennom perioden vi analyserer.

Figur 13: Antall utreisepliktige - barn i familien vs ikke barn i familien



Kilde: Utlendingsdatabasen (UDI) / Oslo Economics

Figur 14: Antall returer per år - barn i familien vs ikke barn i familien



Kilde: Utlendingsdatabasen (UDI) / Oslo Economics

5.2 Utreisepliktige i mottak

Når vi skal analysere sannsynligheten for frivillig retur vil vi fokusere på gruppen av personer som har vært registrert som utreisepliktige i mottak. Vi ønsker derfor å presentere noen karakteristikk for nettopp denne gruppen før vi går løs på selve analysen.

Tabell 2 viser gjennomsnittsverdier for utvalgte variabler (karakteristika), og standardavvik der disse er tilgjengelige. Her ser vi at de som er registrert som utreisepliktige er relativt unge individer, med en gjennomsnittsalder på under 25 år. I tillegg ser vi at to tredjedeler av personene er menn, og at andelen personer som er medlemmer av familier med barn er omtrent 45%. Når vi ser på gjennomsnittlig antall familiemedlemmer i det som defineres som en kjernefamilie (mor, far og barn) er antallet familiemedlemmer i snitt over 2.5. Gitt at utvalget inneholder relativt mange personer uten barn betyr dette at utvalget også omfatter relativt mange familier med flere enn ett barn. Som noen av figurene over indikerte ser vi også at den gjennomsnittlige tiden personene har vært registrert som utreisepliktige ligger nærmere to år enn ett år. Her kan det tilføyes at den vanligste observasjonen og medianen ligger under ett år mens enkelte personer har vært registrert som utreisepliktige i store deler av perioden vi analyserer slik at gjennomsnittet dras opp.

Tabell 2: Utreisepliktige i mottak - egenskaper

Egenskaper	Gjennomsnitt	Standardavvik
Personer ⁴		
Alder	24.7	14.3
Andel menn	66.5%	-
Andel med barn	45.8%	-
Familiestørrelse	2.66	1.96
År med utreiseplikt	1.66	1.26
Status på asylsøknad ⁵		
«NEG1IV»	18.0%	-
«NEG1OVFR»	12.0%	-
«NEG2»	70.0%	-
Returstatus ⁶		
Ingen	39.2%	-
IOM	20.7%	-
Politi	40.1%	-

Kilde: Utlendingsdatabasen (UDI) / Oslo Economics

⁴ Kalkulert for perioden 2004-2012

⁵ Kalkulert for perioden 2004-2012

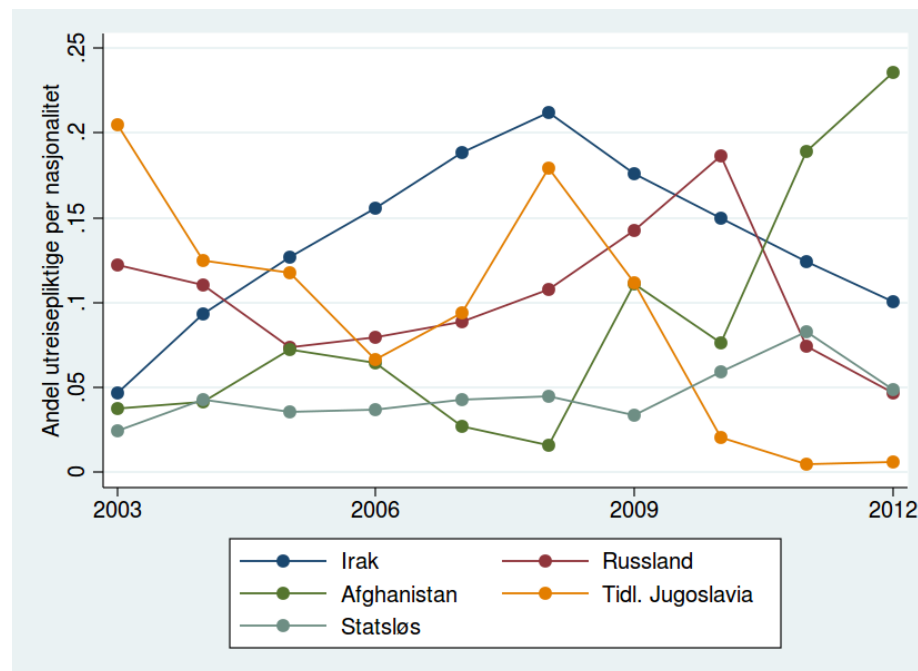
⁶ Kalkulert for perioden 2006-2010

Når det gjelder status på asylsøknader er det tre ulike registrerte statuser i søknadsbehandlingen som medfører utreiseplikt. «NEG1IV» betegner en status hvor personen har mottatt avslag i første instans og utreiseplikt er iverksatt. Det vil si at personen kan ha påklaget vedtaket, men har fått avslag på utsatt iverksetting. «NEG1OVFR» betegner en status hvor personen ikke har klaget vedtaket fra første instans innenfor klagefristen. «NEG2» betegner en status hvor personen har mottatt avslag i andre instans. 70% av de utreisepliktige er registrert med en status som betegner at asylsøknaden er avslått i to instanser.

I perioden mellom 2006 og 2010 sto politiet for gjennomføring av returer for omtrent 40% av de utreisepliktige i mottak. Disse returene omfatter hovedsakelig tvangsreturer, men såkalte «ledsagede frivillige returer» vil også registreres som gjennomført av politiet. Ettersom vi ikke har noen måte å skille disse fra sanne tvangsreturer vil disse innebære en målefeil for registrerte tvangsreturer når vi bruker informasjon om politireturer for å identifisere tvangsreturer i utvalget. Ifølge PU og UDI skal feilen dette medfører imidlertid ikke omfatte mer enn et titalls personer per år. Andelen utreisepliktige som var registrert som returnert gjennom programmet for assistert frivillig retur var 20.7% for samme periode, mens ingen retur var registrert for 39.2% av utvalget. Sistnevnte gruppe omfatter muligens også personer som har returnert til hjemlandet, men når slike returer skjer utenfor politiet eller IOMs kontroll vil vi ikke kunne observere dette i vårt datagrunnlag. Vi har derfor ikke noe godt grunnlag for å si noe om omfanget av slike saker.

Figur 15 gir en oversikt over andelene av personer fra nasjoner som hyppigst er observert som utreisepliktige i mottak. Andelen irakere var størst rundt 2008 med en topp på over 20%. Andelen afghanere har økt gjennom hele perioden, og var størst i 2012 med en andel opp mot 25%. Andelen russiske statsborgere nådde sin topp på i underkant av 20% i 2010, men har falt til 5% i 2012. Andelen personer med statsborgerskap fra stater i det tidligere Jugoslavia er i dag omtrent null etter å ha falt fra 20% i starten av perioden. Andelen personer med manglende informasjon om statsborgerskap ser ut til å ha holdt seg konstant gjennom perioden.

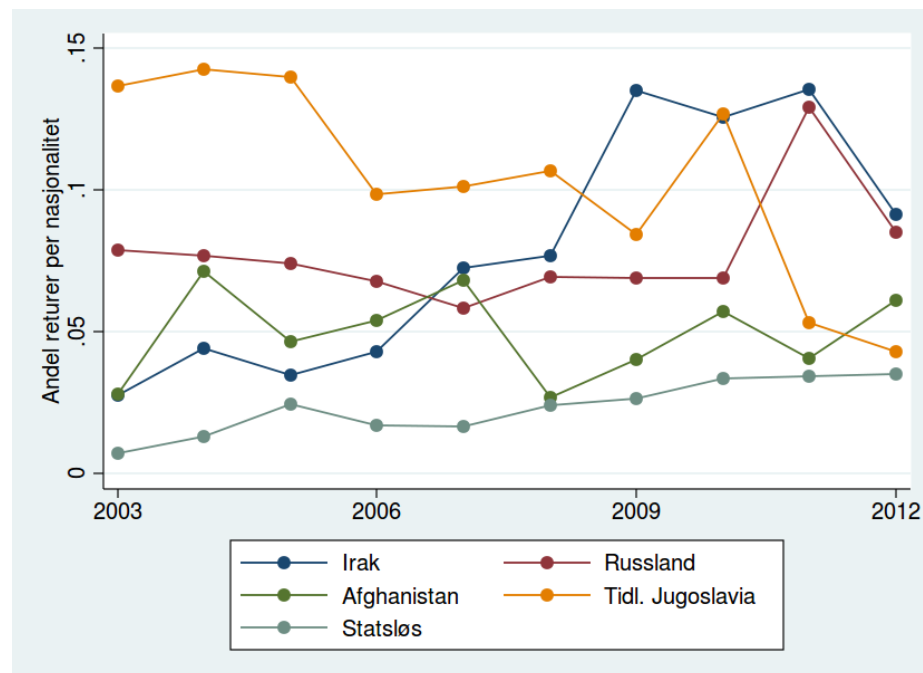
Figur 15: Andel utreisepliktige i mottak per nasjonalitet



Kilde: Utlendingsdatabasen (UDI) / Oslo Economics

Figur 16 gir for de samme nasjonalitetene en oversikt over andeler av det totale antallet gjennomførte returer i perioden. For Irak og Russland ser variasjonen i andeler ut til å følge variasjonen i andeler utreisepliktige, med en forsinkelse slik vi skulle forvente. Tallene for Afghanistan ser ikke ut til å følge noe lignende mønster, noe som indikerer at økningen i andelen afghanere i Figur 15 skyldes at returer til Afghanistan er vanskeligere å gjennomføre enn returer til en del andre land. Dermed kan en del av opphopningen av afghanske statsborgere i mottak sannsynligvis tilskrives at antallet returer til hjemlandet er få. For personer fra rest-Jugoslavia ser det ut til at andelen returer har falt slik som andelen utreisepliktige, men i de siste årene ser vi at andelen returer har vært høy selv om andelen utreisepliktige i mottak har vært tilnærmet lik null. Det må bety at på langt nær alle disse returene har vært retur av personer som har oppholdt seg utenfor mottak, noe som bekrefter inntrykket fra PU om at utreisepliktige som oppholder seg på private adresser vanskeligere lar seg returnere enn utreisepliktige i mottak. Andelen returer av personer uten registrert statsborgerskap ser til slutt kanskje ut til å ha steget noe gjennom perioden.

Figur 16: Andeler returer per nasjonalitet



Kilde: Utlendingsdatabasen (UDI) / Oslo Economics

5.3 Resultater

Koeffisientene i modellen estimeres ved hjelp av regresjoner på datamaterialet vårt. Vi diskuterer de viktigste resultatene fra disse regresjonene sammen med grafiske fremstillinger i dette delkapitlet, mens tabeller med fullstendige sett av estimater er tilgjengelige i et eget appendiks.

De første estimatene vi vil se nærmere på er for koeffisienter som skal måle rene «årseffekter». Modellene for retursannsynligheter forsøker altså å forklare en del av variasjonen i utfall ved at personer i utvalget er utreisepliktige i forskjellige år. Koeffisientene kan da tolkes som «effekten» på retursannsynlighet av å være registrert som utreisepliktig i et gitt år, dersom alle andre observerte egenskaper holdes like. Denne effekten måles relativt til et referanseår, som i vårt tilfelle er satt til 2004. 2004 er valgt fordi datakvaliteten i 2002 og 2003 anses å være for dårlig til å gi robuste resultater. På den måten modellene er spesifisert vil estimerte «årseffekter» bære med seg alle forskjeller mellom år som ikke kan tilskrives de faktorene som er observert og inkludert i modellen. Det vil altså si at alderssammensetning, nasjonaliteter, søknadsstatus, kjønnsfordeling, familiestørrelser, etc. er tatt hensyn til. Vi ønsker å bruke estimatene som et signal på hvorvidt returarbeidet i perioden kan ha bidratt til forskjell i utfall mellom år, men vi må

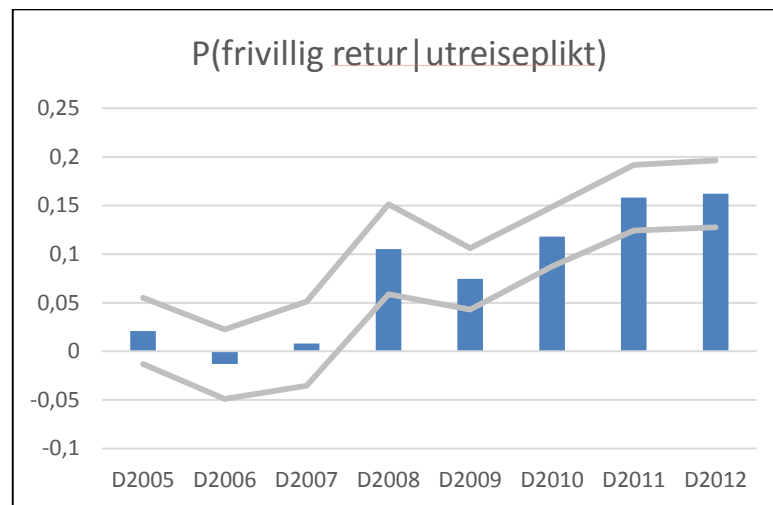
samtidig ta høyde for at andre uobserverte faktorer kan ha endret seg parallelt med innføringen av ulike tiltak. Vi vil drøfte årsakssammenhengene og hvorvidt estimerte «årseffekter» kan tilskrives tiltak fra norske myndigheters side nærmere i kapittel **Feil! Fant ikke referansekilden.** Men allerede her vil vi påpeke at sannsynligheten for retur vil, gitt alt annet likt, være lavere i slutten av analyseperioden fordi det tar tid fra en person blir utreisepliktig til retur gjennomføres og registreres. Det betyr for eksempel at en person med utreiseplikt i 2012 kan være registrert som ikke returnert i vårt materiale, selv om retur er gjennomført i 2013 (som ikke omfattes i våre data).

Figur 17 viser estimerer for modellen hvor vi studerer sannsynligheten for frivillig retur for utreisepliktige personer. I figuren er koeffisientestimatene gitt ved størrelsen på de blå stolpene som leses av på aksene til venstre. Et koeffisientestimat på 0,10 kan her tolkes som at vi estimerer sannsynligheten for frivillig retur til å være 10 prosentpoeng høyere dette året enn i 2004, gitt at alle andre faktorer holdes like. De grå kurvene i figuren gir et anslag på estimatenes usikkerhet og indikerer grensene for et konfidensintervall med konfidensnivå på 95 prosent. Litt forenklet vil det si at vi med 95 prosents sikkerhet kan anta at parameterverdien ligger innenfor dette intervallet. For et år hvor hele intervallet ligger på samme side av null sier vi gjerne at vi har en statistisk signifikant sammenheng, eller at forskjellen på dette året og referanseåret er statistisk signifikant.

Resultatene i figuren tyder på signifikant høyere sannsynlighet for at en person med utreiseplikt i mottak returnerer frivillig fra og med 2008 sammenlignet med referanseåret 2004. For årene 2005-2007 finner vi ingen statistisk signifikante forskjeller. Hvis vi ser bort fra det lille fallet fra 2008 til 2009, ser det videre for periodene etter 2008 ut til at sannsynligheten for frivillig retur har en økende trend. For 2008 estimerer modellen at en person med utreiseplikt har 10 prosentpoeng større sannsynlighet for å returnere gjennom frivillig assistert retur enn i 2004, og for 2012 er sannsynligheten 15 prosentpoeng høyere enn for referanseåret, gitt at andre observerbare forhold holdes konstante.

5.3.1 «Årseffekter» - alle

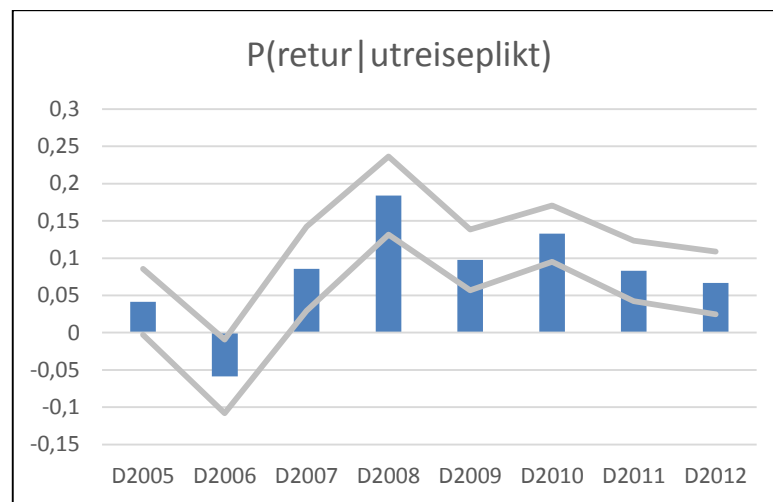
Figur 17: Årsdummyer og sannsynlighet for frivillig retur, gitt utreiseplikt - alle nasjonaliteter



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

Figur 18 viser tilsvarende estimer for modellen som fokuserer på sannsynligheten for retur uansett instans, gitt utreiseplikt. For denne modellen ser vi en signifikant positiv forskjell fra 2007 og utover i forhold til referanseåret. Effekten ser ut til å være aller størst i 2008, hvor sannsynligheten for retur er omtrent 18 prosentpoeng høyere enn i 2004, dersom alle andre forhold holdes like. I årene etter 2008 er forskjellen fortsatt statistisk signifikant, men noe mindre i størrelse. Det at den økte sannsynligheten for frivillig retur i slutten av perioden ikke opptrer sammen med en økt sannsynlighet for retur totalt sett, kan tyde på at økningen i frivillige returer ikke er et resultat av økt frykt for å bli tvangsreturnert. Slik sett kan det være gulroten som ligger i de frivillige returordningene, og ikke piskene som ligger i tvangsretur som gir effekten. Dette diskuteres nærmere i kapittel 6.

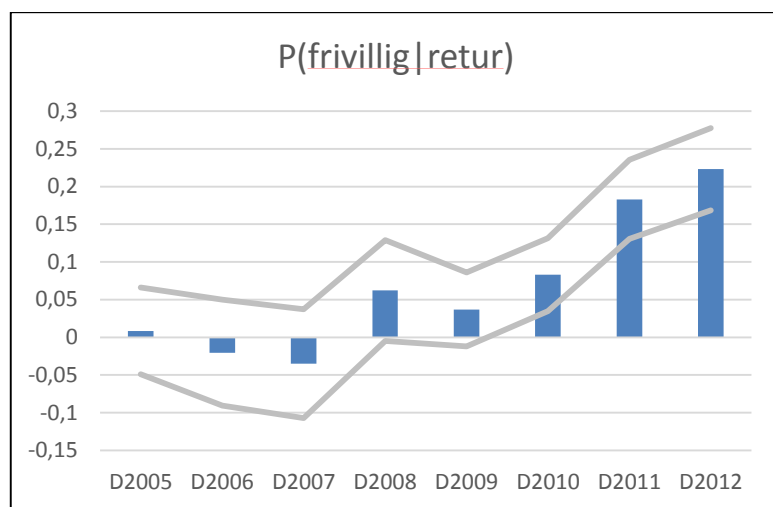
Figur 18: Årsdummyer og sannsynlighet for retur, gitt utreiseplikt - alle nasjonaliteter



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

Figur 19 bekrefter inntrykket fra sammenstillingen av de to foregående figurene. Her vises estimater for modellen hvor vi fokuserer på sannsynligheten for at en person returnerer gjennom frivillig assistert retur, gitt at en retur iverksettes. Her finner vi ingen statistisk signifikante forskjeller i årene før 2010. Deretter er imidlertid forskjellene positive, noe som indikerer at sannsynligheten for frivillig retur, gitt retur for personer registrert som utreisepliktige i de tre siste årene av perioden er større enn for de øvrige årene. Effekten ser ut til å være stigende, og er estimert til over 20 prosentpoeng i 2012, noe som stemmer overens med at årseffektene for 2010-2012 har motsatt utvikling i Figur 17 og Figur 18.

Figur 19: Årsdummyer og sannsynlighet for frivillig retur, gitt retur - alle nasjonaliteter

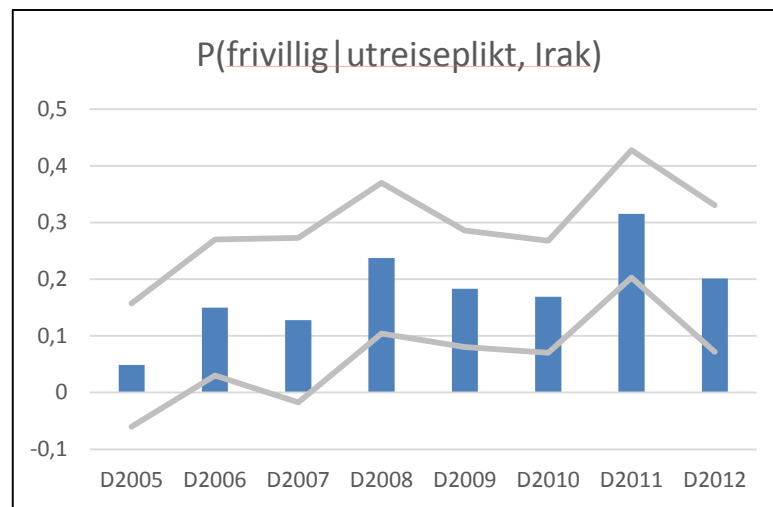


Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

5.3.2 «Årseffekter» - Irak

Ettersom vi er spesielt ute etter å spore eventuelle effekter av IRRINI-programmet har vi gjennomført egne regresjoner for et utvalg av datamaterialet kun bestående av personer med irakisk statsborgerskap. Regresjonene er gjort på de samme tre modellspesifikasjonene som ovenfor med den forskjellen at nasjonalitetsdummyer er utelatt (hele utvalget har samme nasjonalitet). Figur 20 viser regresjonsresultatene for irakernes modell hvor vi fokuserer på sannsynligheten for frivillig retur for utreisepliktige personer. Relativt til referanseåret 2004 ser sannsynligheten for frivillig retur ut til å ha økt for personer med irakisk statsborgerskap, slik vi fant også da vi så på hele utvalget i Figur 17. I tillegg til for 2006 viser resultatene for årene 2008-2012 statistisk signifikante positive forskjeller relativt til 2004, og estimatene er for enkelte år en del større enn det vi fant da vi analyserte hele utvalget. I 2011 estimerer modellen at sannsynligheten for at en irakisk person med utreiseplikt har returnert frivillig er mer enn 30 prosentpoeng høyere enn i 2004. At koeffisient-estimatet øker markant fra 2007 til 2008 kan i utgangspunktet tyde på en positiv effekt av etableringen av IRRINI i 2008, men vi vil diskutere mulige andre årsaksforhold nærmere i kapittel 6. Det kan også legges til at konfidensintervallet for estimatene er en del bredere enn i tilsvarende figur for hele utvalget. At den statistiske usikkerheten rundt estimatene er noe større henger sannsynligvis sammen med at utvalgsstørrelsen er mindre når vi avgrenser utvalget til personer med irakisk statsborgerskap.

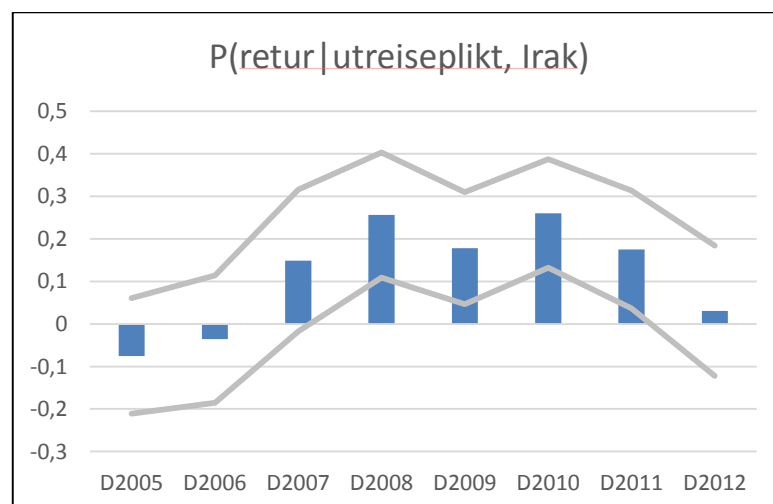
Figur 20: Årsdummyer og sannsynlighet for frivillig retur, gitt utreiseplikt - Irak



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

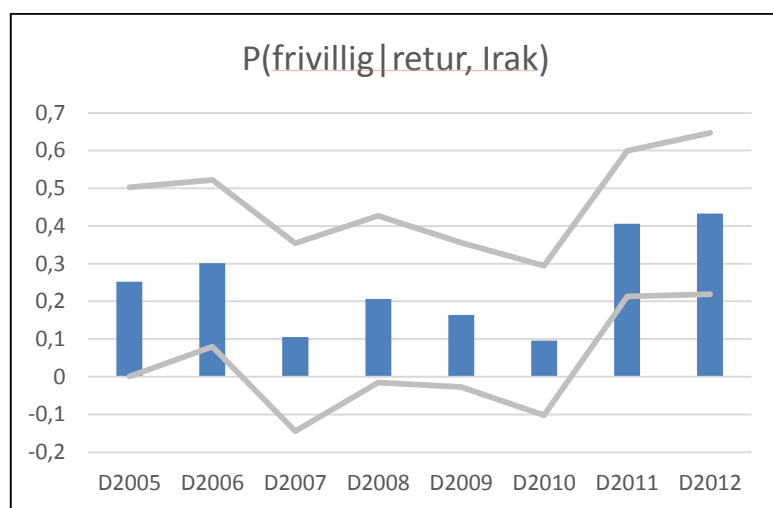
Figur 21 viser regresjonsresultater for «årseffekter» i modellen som beskriver sannsynlighet for retur gitt utreiseplikt for personer med irakisk statsborgerskap. Her ser vi altså på sannsynligheten for retur uansett instans for personer med utreiseplikt i mottak. Figuren viser en signifikant høyere sannsynlighet i årene 2008-2011 relativt til referanseåret 2004, gitt at alle andre forhold holdes konstante. «Effekten» er størst for 2008 og 2010 hvor økningen i sannsynlighet er anslått til omtrent 25 prosentpoeng. Vi finner derimot ingen statistisk signifikant forskjell på den samme effekten for 2012 relativt til referanseåret. Dette kan skyldes at det rent mekanisk er mindre sannsynlig at en retur er gjennomført for personer registrert som utreisepliktige sent i perioden på grunn av tiden det normalt tar fra utreiseplikt til gjennomføring av en retur.

Figur 21: Årsdummyer og sannsynlighet for retur, gitt utreiseplikt - Irak



Figur 22 viser estimerer regresjon av modellen som beskriver sannsynlighet for frivillig retur gitt at retur er gjennomført for personer med irakisk statsborger-skap. Her ser vi altså på sannsynligheten for frivillig assistert retur for personer som registreres som returnerte i løpet av perioden. På grunn av begrenset utvalgs-størrelse er den statistiske usikkerheten som indikeres av de grå kurvene relativt høy. Likevel indikerer figuren en signifikant sammenheng i slutten av perioden, hvor den estimerte «årseffekten» på sannsynlighet for frivillig retur gitt retur er omtrent 40 prosentpoeng, og for 2006 hvor tilsvarende estimat er omtrent 30 prosentpoeng.

Figur 22: Årsdummyer og sannsynlighet for frivillig retur, gitt retur - Irak



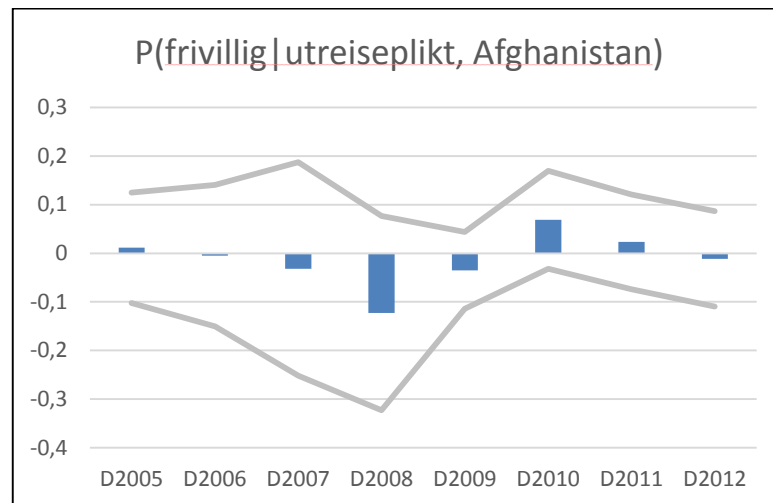
Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

5.3.3 «Årseffekter» - Afghanistan

For å spore mulige effekter av IRRANA-programmet gjør vi tilsvarende øvelse som ovenfor, hvor vi avgrenser utvalget til å gjelde personer med afghansk statsborger-skap og gjør regresjoner av alle tre modeller for denne undergruppen. Figur 23 viser regresjonsresultater for modellen hvor vi fokuserer på sannsynligheten for gjennomført frivillig assistert retur gitt utreiseplikt for afghanere i mottak. Om disse resultatene er det ikke så mye si annet enn at det ikke finnes noe statistisk grunnlag for å si at årstallet for når personene var registrert med utreiseplikt har hatt noen betydning for hvorvidt de samme personene har returnert frivillig, når andre faktorer er kontrollert for. Dette ser vi av at de grå kurvene som indikerer grensene for

estimatenes konfidensintervall ligger på begge sider av null gjennom hele perioden. Det fremkommer således ikke her noen tydelig sammenheng mellom innførsel av programmet i 2006 og sannsynligheten for å returnere frivillig.

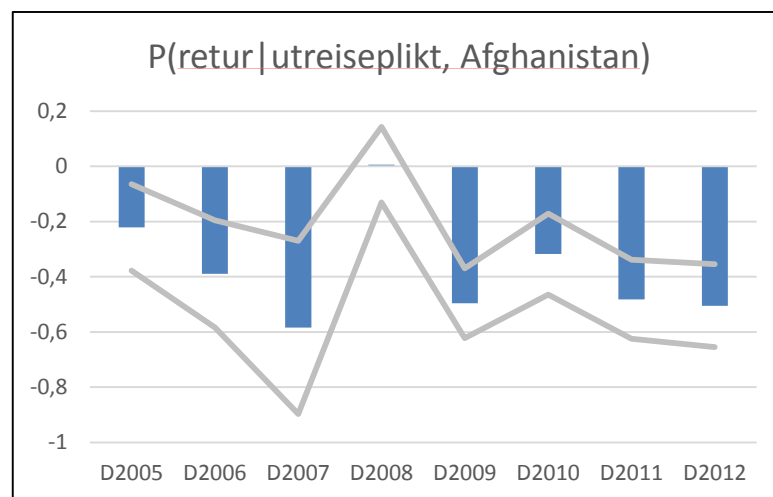
Figur 23: Årsdummyer og sannsynlighet for frivillig retur, gitt utreiseplikt - Afghanistan



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

Når vi ser på modellen som beskriver hvordan sannsynligheten for retur, uavhengig av instans påvirkes gjennom perioden får vi bildet som vises i Figur 24. Her ser vi at for alle år unntatt 2008 er sannsynligheten for retur signifikant lavere enn referanseåret 2004. Her skal det legges til at personene som var registrert som utreisepliktige i 2004 utgjør en gruppe med en relativt sjelden sammensetning når det kommer til returer. Av 71 personer som var registrert som utreisepliktige dette året har så mange som 57 returnert til Afghanistan, og 52 av disse returnerte ved tvang. Tilsvarende andeler er sjeldent å observere ellers i utvalget, og gjør at vi får et bilde slik som det vi ser i figuren nedenfor.

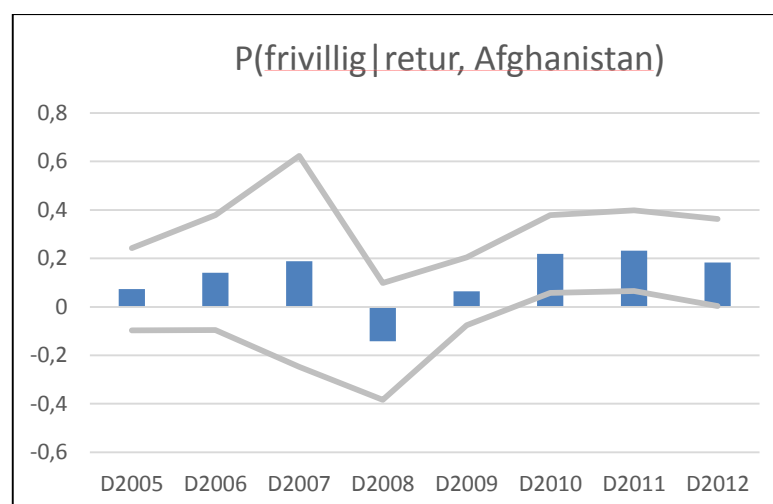
Figur 24: Årsummyer og sannsynlighet for retur, gitt utreiseplikt - Afghanistan



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

I Figur 25 ser vi på modellen hvor vi fokuserer på sannsynligheten for frivillig retur gitt at personen returnerer og at personen har afghansk statsborgerskap. Som for modellen som beskriver sannsynlighet for frivillig retur gitt utreiseplikt er det liten forskjell på sannsynlighetene for frivillig retur over årene i perioden, men vi registrerer en økning sammenlignet med 2004 som er statistisk signifikant for de siste tre årene i perioden. Det vil si at datamaterialet indikerer at sannsynligheten for at en person returnerer frivillig gitt at en retur faktisk gjennomføres har økt i 2010-2012 sammenlignet med 2004 når alle andre faktorer holdes konstante.

Figur 25: Årsummyer og sannsynlighet for frivillig retur, gitt retur - Afghanistan

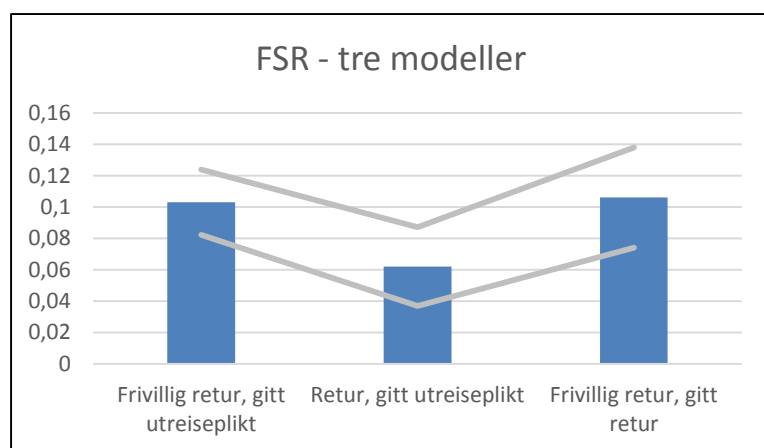


Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

5.3.4 Effekter av innføringen av FSR og IRRINI- og IRRANA-programmene

For å oppsummere funnene presentert i Figur 17 til Figur 25 med et blick på innslagspunktetene for FSR, IRRINI og IRRANA har vi gjort ytterligere noen regresjoner etter noen små justeringer av modellene. For modellene som gjelder alle nasjonaliteter spesifiserer vi regresjonene slik at de i stedet for dummyvariabler for hvert år inkluderer en dummyvariabel som tar verdien 1 for alle år etter opprettelsen av FSR, og verdien null i årene før. For de to underutvalgene av irakere og afghanere spesifiserer vi de tre modellene slik at de i stedet for å inkludere dummyvariabler for hvert år inkluderer en dummyvariabel som tar verdien 1 for alle år etter opprettelsen av det landspesifikke programmet, og verdien null i årene før. Regresjon av modellene gir oss da et estimat for en dummykoeffisient som forteller hvor mye sannsynligheten for en persons retur påvirkes av om personen er registrert som utreisepliktig etter programmets opprettelse. Figur 26 viser estimatet i de tre modellene med tilhørende konfidensintervall for alle nasjonaliteter, og viser at personer med registrert utreiseplikt etter opprettelsen av FSR har hatt større sannsynlighet for å returnere frivillig og større sannsynlighet for å returnere uansett instans. I tillegg ser det ut til at sannsynligheten for at en retur skjer frivillig når den først gjennomføres også har vært større etter opprettelsen av FSR, gitt at alle andre forhold holdes like.

Figur 26: Endring av sannsynligheter etter innslagspunkt for FSR

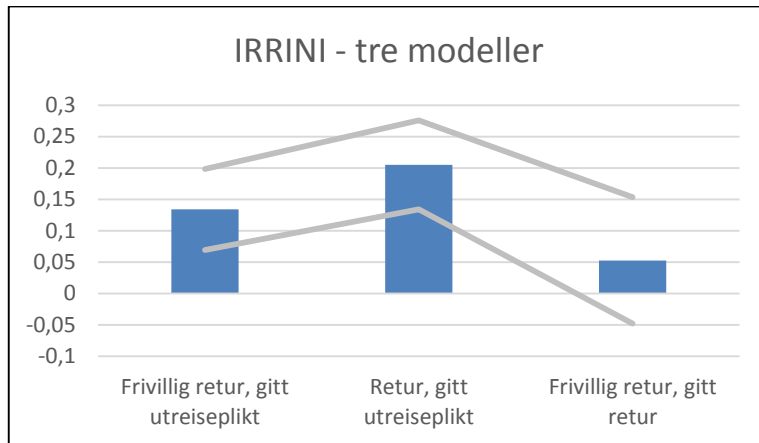


Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

Figur 27 viser estimatet i de tre modellene med tilhørende konfidensintervall for irakere, og viser at personer med registrert utreiseplikt etter opprettelsen av IRRINI har hatt større sannsynlighet for å returnere frivillig og større sannsynlighet for å

returnere uansett instans. Gitt at en retur er registrert ser det ikke ut til at sannsynligheten for frivillig retur påvirkes når andre faktorer er tatt hensyn til.

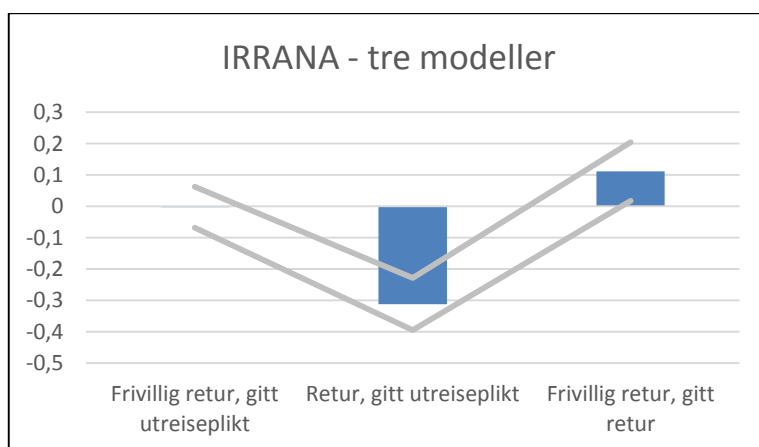
Figur 27: Endring av sannsynligheter etter innslagspunkt for IRRINI



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

Figur 28 viser tilsvarende forhold for afghanere, hvor vi ser at sannsynligheten for retur uansett instans har vært lavere etter opprettelsen av IRRANA. Dette bør ikke være overraskende etter det vi observerte i den årsspesifikke vurderingen i Figur 24, hvor vi så at antallet tvangsreturer var sjeldent høyt i 2004. For øvrig ser vi også nedenfor at sannsynligheten for frivillig retur gitt at en retur er registrert er økt noe etter innføringen av programmet, noe som også samsvarer med det vi kunne observere av årsspesifikke effekter i Figur 25.

Figur 28: Endring av sannsynligheter etter innslagspunkt for IRRANA

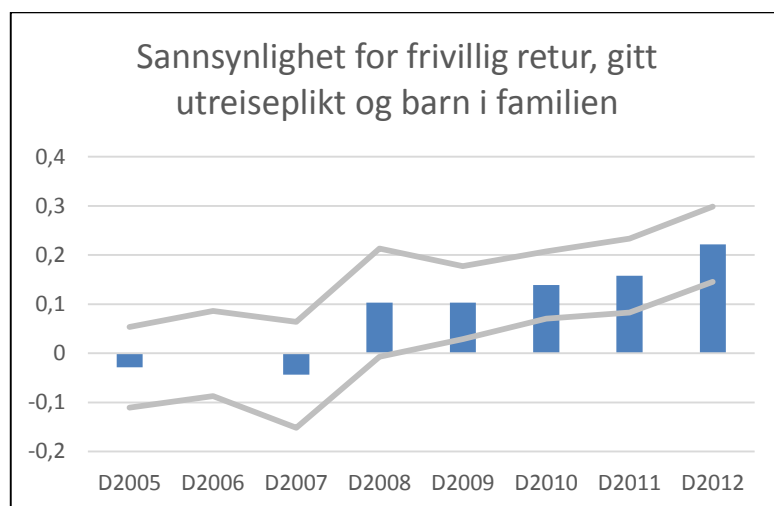


Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

5.3.5 «Årseffekter» - barnefamilier

En tredje gruppe vi ønsker å studere nærmere består av den delen av personene i mottak som er registrert som utreisepliktige, og som er registrert med barn i familien. Figurene nedenfor viser årsspesifikke effekter for de tre modellene som er spesifisert slik som i regresjonene på hele utvalget med unntak av at dummyvariabelen som indikerer barn i familien nå er utelatt. Figur 29 viser regresjonsresultater for Modell 1, hvor vi fokuserer på sannsynligheten for frivillig retur, gitt utreiseplikt. Her ser vi en positiv utvikling gjennom perioden hvor det i årene 2009-2012 er en signifikant høyere sannsynlighet for at personer returnerer frivillig sammenlignet med referanseåret 2004.

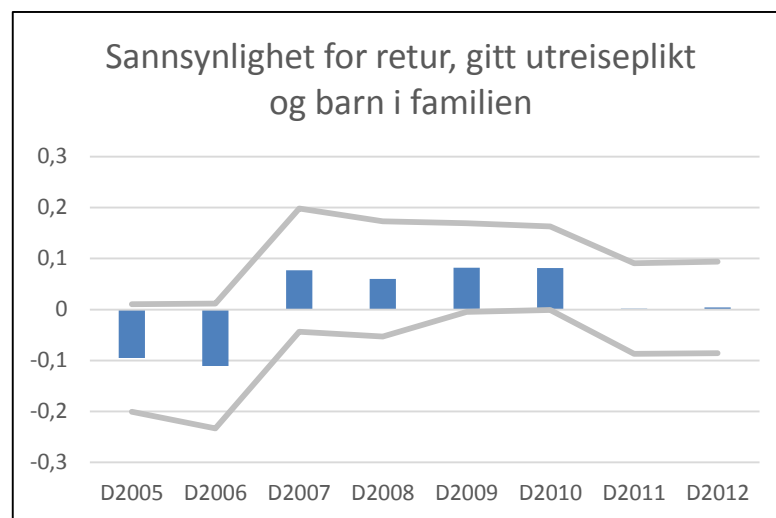
Figur 29: Årsdummyer og sannsynlighet for frivillig retur, gitt utreiseplikt - barnefamilier



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

Når vi ser på estimatene for modellen i Figur 30 ser vi at bildet er mindre klart når det gjelder sannsynlighet for returer uavhengig av instans. Vi ser indikasjoner på svakt positive effekter midt i perioden, men disse forsvinner de siste to årene. Alt i alt ser det ut til at vi har få signifikante endringer i rene «årseffekter» gjennom den aktuelle perioden.

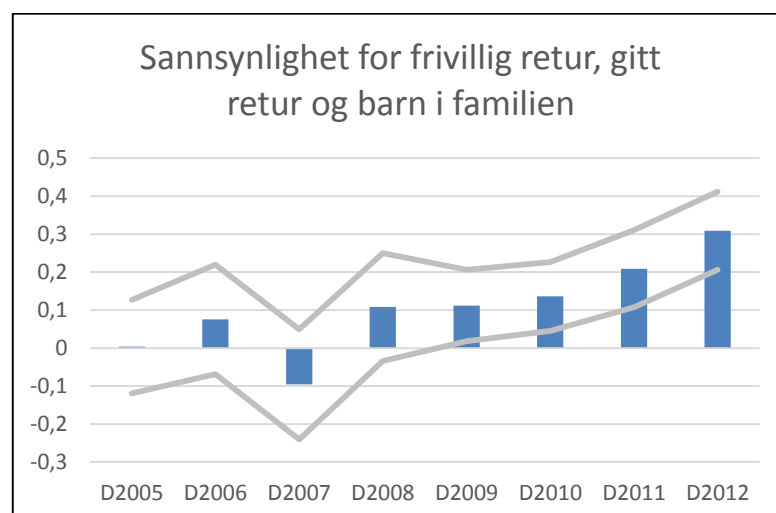
Figur 30: Årsdummyer og sannsynlighet for retur, gitt utreiseplikt - barnefamilier



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

Når det kommer til modellen hvor vi ser på sannsynligheten for frivillig retur gitt at personen returnerer, ser vi fra Figur 31 at årene fra og med 2009 er assosiert med en høyere sannsynlighet for frivillig retur. Igjen ser vi at veksten i sannsynlighet for frivillig retur ikke synes å være en følge av økt risiko for tvangsretur, siden sannsynlighet for tvangsreturer reduseres i slutten av perioden samtidig med at sannsynligheten for frivillige returer øker.

Figur 31: Årsdummyer og sannsynlighet for frivillig retur, gitt retur - barnefamilier



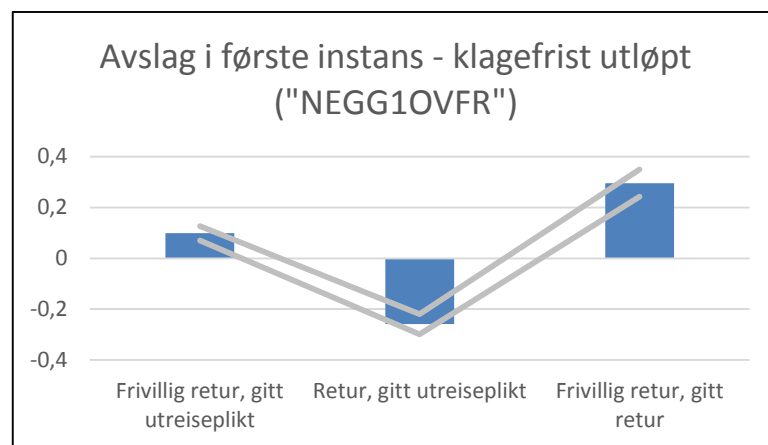
Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

5.3.6 Søknadsstatus

For at årseffektene beskrevet i figurene over i størst mulig grad skal kunne beskrive endringer over tid som ikke kan forklares ved at sammensetningen av egenskaper hos de utreisepliktige har endret seg i samme periode inkluderer alle modellene en del faktorer som er observerbare i datagrunnlaget og som vi mener kan være relevante for å forklare variasjonen i returatferd. Her presenterer vi funn for en del variabler hvis resultater vi mener er spesielt interessante. For mange av de inkluderte forklaringsvariablene som kjønn, alder og antall returer fra samme mottak har vi imidlertid ikke gjort signifikante funn, og derfor er mange utelatt fra denne presentasjonen selv om de var inkludert i regresjonene.

I utvalget av utreisepliktige i mottak finner vi tre ulike saksbehandlingsstatuser som relaterer seg til personens søknad om asyl. I modellene benytter vi den ene av disse som referanseverdi, nemlig statusen «Avslag i første instans - iverksatt», som betegner en sak hvor asylsøkeren kan ha påklaget vedtaket, men at klagen ikke vil behandles og at iverksettelse dermed ikke er utsatt. Figur 32 viser på hvilken måte statusen «Avslag i første instans - klagefrist utløpt» er assosiert med returer relativt til referansegruppen. For alle tre modeller er den estimerte «effekten» statistisk signifikant forskjellig fra null. Resultatene indikerer at personer med denne statusen har en sannsynlighet for frivillig retur som er omtrent 10 prosentpoeng høyere enn referansegruppen, når det kontrolleres for alle andre observerbare faktorer. Når det gjelder sannsynligheten for retur uavhengig av instans er imidlertid sannsynligheten mer 20 prosentpoeng lavere for denne gruppen enn for referansegruppen. I den siste modellen, hvor vi ser på sannsynligheten for frivillig retur, gitt «avslag i første instans - klagefrist utløpt» og registrert retur er sannsynligheten omtrent 30 prosentpoeng høyere enn i referansegruppen. Det kan altså virke som det er mindre sannsynlighet for å returnere gjennom tvangsreturer i denne gruppen av asylsøkere relativt til gruppen med referansestatus.

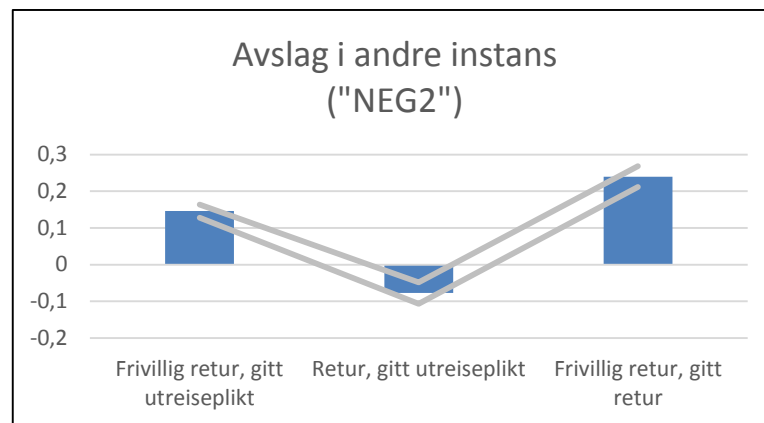
Figur 32: Status på asylsøknad - Avslag i første instans, klagefrist utløpt



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

Figur 33 viser på hvilken måte statusen «Avslag i andre instans» er assosiert med returer relativt til referansegruppen. For alle tre modeller er den estimerte «effekten» statistisk signifikant forskjellig fra null. For frivillig retur, gitt utreiseplikt, er sannsynligheten nesten 15 prosentpoeng høyere for frivillig retur for en person med avslag i andre instans relativt til en person i gruppen med referansestatus. Det vil altså si at personer med avslag i andre instans er gruppen med den høyeste sannsynligheten for å returnere frivillig gitt utreiseplikt når vi holder alle andre faktorer konstante. Når det gjelder sannsynligheten for retur uavhengig av instans er denne omtrent 7 prosentpoeng lavere relativt til referansestatusen. Det vil si at sannsynligheten for retur er relativt lav, men ikke like lav som for gruppen med avslag i første instans og klagefrist utløpt. Gitt registrert retur er sannsynligheten også her over 20 prosentpoeng høyere for frivillig retur i denne gruppen relativt til i gruppen med referansestatus. Det kan altså virke som det er mindre sannsynlighet for å returnere gjennom tvangsreturer også i denne gruppen av asylsøkere relativt til gruppen med referansestatus. Personer med status «avslag i første instans - iverksatt» har altså større sannsynlighet for å returnere med tvang enn andre personer, gitt alle andre faktorer like. De har også lavest sannsynlighet for å returnere frivillig både når vi betinger utvalget på utreiseplikt og retur.

Figur 33: Status på asylsøknad - Avslag i andre instans



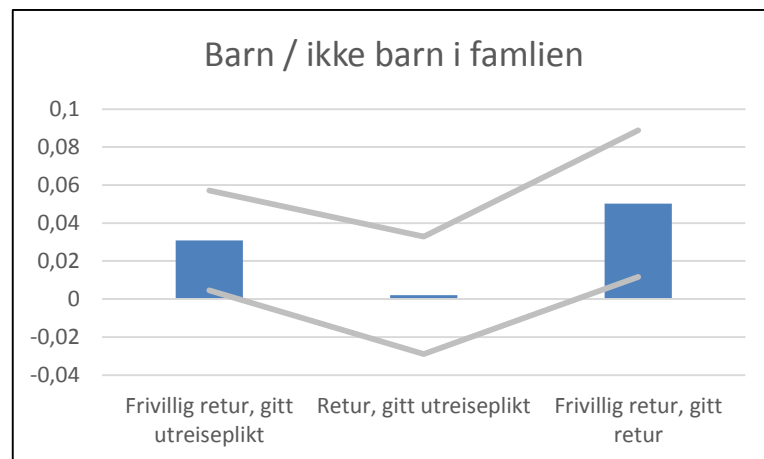
Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

5.3.7 Familiestørrelse

For å se nærmere på sammenhengen mellom familieforhold og returer kan vi se på koeffisientestimer for egenskaper som relaterer seg til antall barn i asylsøkernes familie. Vi har definert to variabler som gir oss informasjon om dette. Den første er en dummyvariabel som tar verdien 1 dersom det finnes ett eller flere barn i personens familie og verdien 0 ellers. I hver av de tre modellene vil dummykoeffisienten dermed beskrive den relative økte sannsynligheten for at en person med minst ett barn i familien returnerer relativt til en person uten barn i familien, gitt at alle andre faktorer holdes like. Den andre variabelen som relaterer seg til antall barn i familien er antall familiemedlemmer. Hvis vi for eksempel ønsker å si noe om den hypotetiske effekten av at én familie inkluderer ett barn mens en annen ikke gjør det må vi ta hensyn til begge disse variablene.

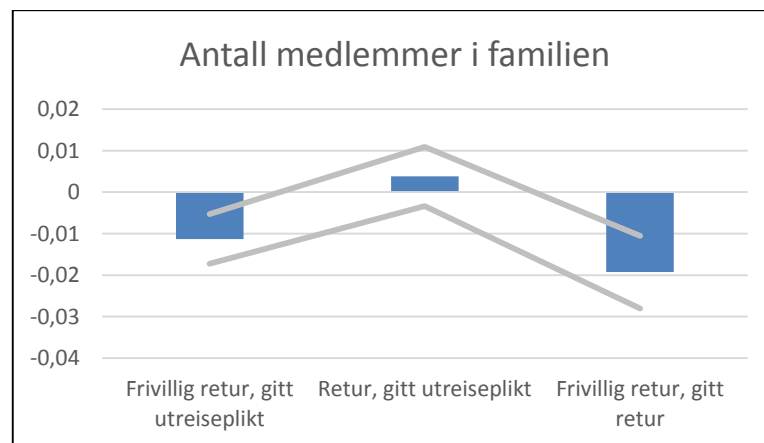
Figur 34 og Figur 35 viser at de estimerte dummykoeffisientene er signifikant positive for modellene for sannsynligheter for frivillig retur, mens koeffisientene for antall familiemedlemmer i de samme modellene er signifikant negative. For begge settene av estimer ser vi ingen statistisk signifikant effekt for modellen som beskriver sannsynligheten for retur uansett instans. Det motsatte forholdet i de to figurene indikerer at en familie med ett barn har større sannsynlighet for å returnere frivillig enn en familie med ingen barn, gitt at alle andre forhold er like, men at dette forholdet avtar dersom det inngår flere enn ett barn i familien. Dette gjelder begge modellene for frivillig retur, både betinget på utreiseplikt og på gjennomført retur.

Figur 34: Personer med barn i familien



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

Figur 35: Antall medlemmer i familien



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

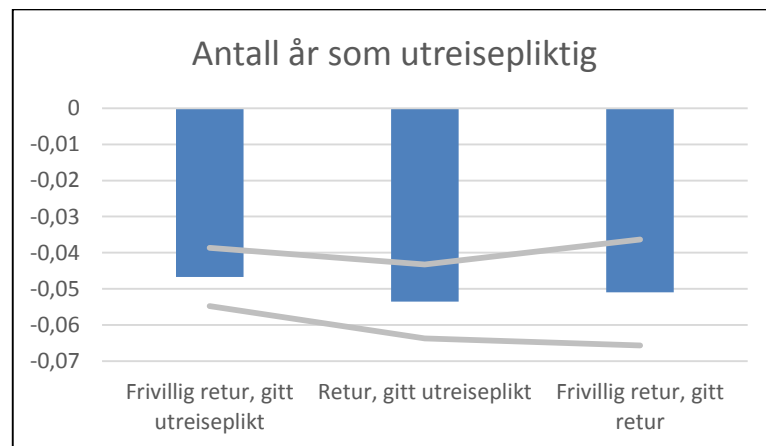
5.3.8 Tid i mottak etter vedtak om utreiseplikt

For å kunne kontrollere for at enkelte personer har vært registrerte som utreisepliktige i mange av utvalgets år, inkluderer modellen en variabel som er definert som det antallet år som har gått siden samme person for første gang ble registrert som utreisepliktig i de tilgjengelige dataene. Med et tidsvindu som starter i 2002 betyr det at det maksimale antallet år noen kan ha vært registrert som utreisepliktig i vårt datamateriale er ti år, noe vi faktisk kan observere for noen få personer i utvalget. To tredjedeler av utvalget er imidlertid registrert som utreisepliktig i bare ett av årene hvor vi har data tilgjengelig. Det kan være verdt å legge til at dette målet på varighet er temmelig grovmasket, slik at det for en del personer kan gi et unøyaktig bilde av tiden som har løpt siden vedtak som medførte

utreiseplikt ble fattet. Likevel gir variabelen et mål på en potensielt viktig egenskap som ellers ikke kunne vært observert.

Figur 36 viser at forholdet mellom tid i mottak etter vedtak om utreiseplikt og returutfall er signifikant negativt i alle de tre modellene. Estimaten for modellen for frivillig retur gitt utreiseplikt indikerer at ett ekstra år i mottak etter vedtak om utreise gir en redusert sannsynlighet for frivillig retur på i underkant av 5 prosentpoeng. I modellen for retur uansett instans ser vi at estimaten indikerer en redusert sannsynlighet for retur på mer enn 5 prosentpoeng per år i mottak etter vedtak om utreiseplikt, mens vi ser et estimat av samme størrelse på effekten av et ekstra år med utreiseplikt i mottak på sannsynligheten for frivillig retur, gitt at personen faktisk returnerer og alle andre faktorer holdes like.

Figur 36: Tid siden første gang registrert som utreisepliktig



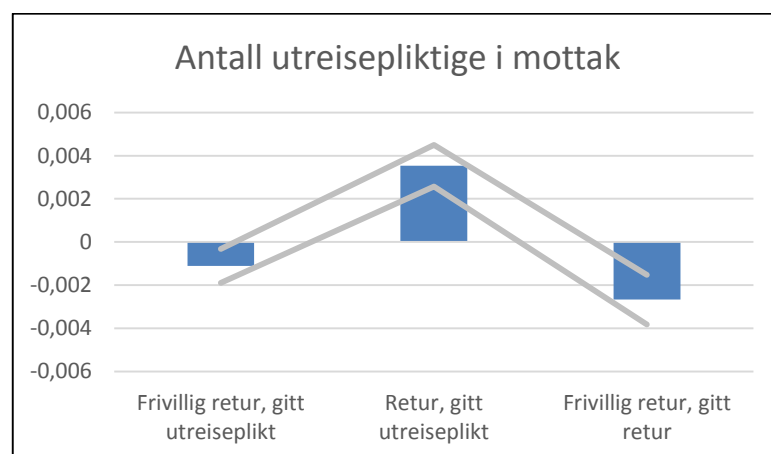
Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

5.3.9 Antall utreisepliktige i samme mottak

For å kunne si noe om miljøet personene lever i utover bare å identifisere navnet på mottaket de bor på inkluderer alle tre modeller informasjon om antallet utreisepliktige i samme mottak i samme år. En slik variabel vil for eksempel kunne måle sammenhenger som er relatert til sosiale effekter knyttet til informasjonsflyt eller læring dersom slike effekter er viktige for valg knyttet til retur. En annen mulighet er at antallet utreisepliktige på samme mottak kan ha en sammenheng med den oppfattede sannsynligheten for en fremtidig tvangsretur, og at dette igjen kan påvirke valg om frivillig assistert retur.

Figur 37 viser estimerte koeffisienter for antallet utreisepliktige i mottak i de tre modellene, og vi ser at sammenhengen i modellen for frivillig retur, gitt utreiseplikt, er signifikant svakt negativ. Det vil si at flere utreisepliktige i samme mottak i samme år er assosiert med en lavere sannsynlighet for frivillig assistert retur, gitt at alle andre egenskaper holdes like. Det motsatte ser ut til å være tilfelle i modellen for retur, gitt utreiseplikt, hvor antall utreisepliktige i samme mottak er assosiert med en høyere sannsynlighet for en retur uavhengig av returinstans. Denne sammenhengen ser også ut til å være en del sterkere, selv om den ikke kan vurderes som særlig dramatisk. Estimatet på 0,0035 betyr at modellen predikerer 10 flere utreisepliktige i et mottak vil føre til at sannsynligheten for at en utreisepliktig i mottaket returnerer øker med 3,5 prosentpoeng, gitt at alle andre faktorer er like. Estimatet for den siste modellen indikerer på sin side at for personer som returnerer reduseres sannsynligheten for at returen skjer frivillig dersom antallet utreisepliktige i samme mottak er høyt.

Figur 37: Antall utreisepliktige i samme mottak



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

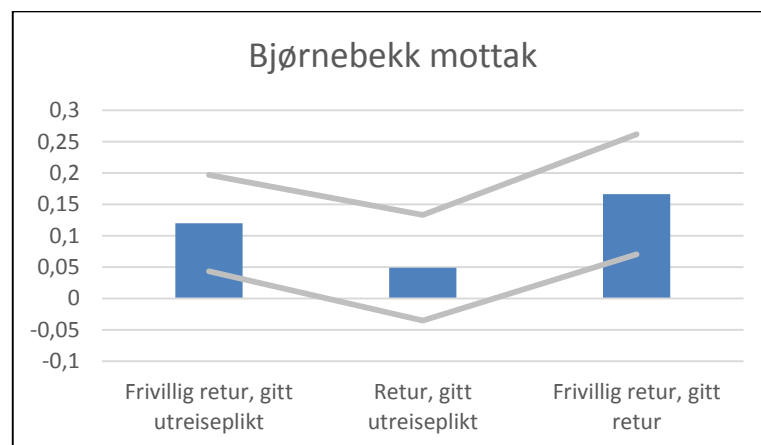
5.3.10 Tre utvalgte mottak: Bjørnebekk, Lyng og Oscarsgate

Alle tre modeller for returutfall inneholder dummyvariabler som indikerer hvilket mottak hver person har vært registrert på. Basert på informasjon fra UDI har vi valgt ut tre spesifikke mottak, hvis koeffisientestimer vi ønsker å se nærmere på. Bjørnebekk, Lyng og Oscarsgate er alle mottak som UDI selv vurderer som gode på returarbeid og som skal ha mer erfaring enn de fleste når det kommer til dette arbeidet. Hvordan det jobbes med returer på de spesifikke mottakene kan likevel variere. I figurene nedenfor kan estimer tolkes slik at de beskriver den endrede

sannsynligheten som er assosiert med opphold ved det aktuelle mottaket relativt til den gjennomsnittlige sannsynligheten for alle andre mottak enn de tre utvalgte.

Figur 38 presenterer estimerte dummykoeffisienter for det første av mottakene. Vi ser at en person registrert som utreisepliktig ved Bjørnebekk mottak assosieres med en økt sannsynlighet for frivillig retur, gitt utreiseplikt, på mer enn 10 prosentpoeng, gitt at alle andre faktorer er like. Likeledes indikerer resultatene at utreisepliktige ved Bjørnebekk har en sannsynlighet for frivillig retur gitt at en retur gjennomføres som er mer enn 15 prosent høyere enn for returer blant utreisepliktige i referansegruppen av mottak. For retursannsynlighet uavhengig av instans er det imidlertid ingen statistisk signifikant forskjell i sannsynlighet i forhold til for utreisepliktige personer fra referansemottakene.

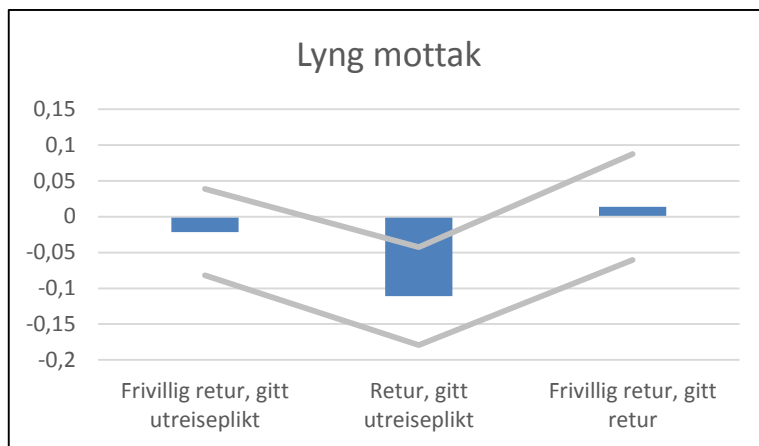
Figur 38: «Mottaksdummy» - Bjørnebekk mottak



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

Figur 39 viser tilsvarende resultater for Lyng mottak. Her finner vi ingen statistisk signifikante sammenhenger for utfallene i modellene for frivillig retur, men av den midterste søylen ser vi at utreisepliktige ved Lyng mottak i mindre grad enn for utreisepliktige ved andre mottak returnerer uavhengig av instans, gitt at alle andre egenskaper holdes like. Når resultatene ikke indikerer noen funn for de øvrige modellene tyder dette isolert sett på at utslagene for Lyng mottak er relaterte til en forholdsvis lav andel tvangsreturer fra dette mottaket.

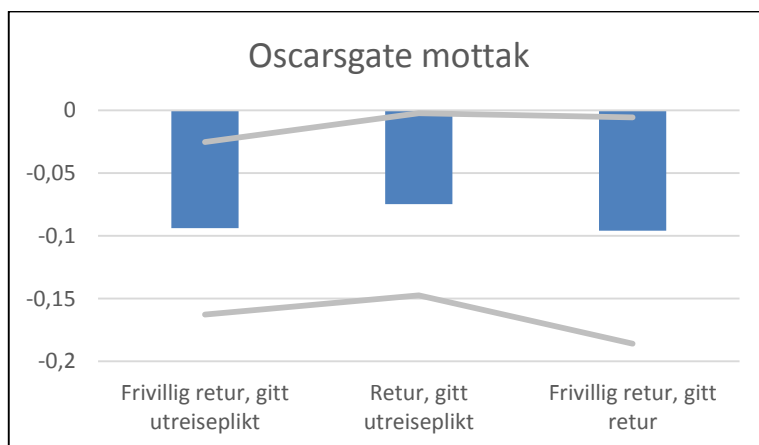
Figur 39: «Mottaksdummy» - Lyng mottak



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

Figur 40 viser estimater for det siste av de utvalgte mottakene. Resultatene for Oscarsgate mottak indikerer at utreisepliktige ved dette mottaket assosieres med lavere sannsynlighet for returer i alle tre spesifikasjoner på tross av at mottaket fra UDI sin side var identifisert som erfarne innenfor arbeid med returer.

Figur 40: «Mottaksdummy» - Oscarsgate mottak



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

5.3.11 Øvrige variabler

I tillegg til estimatene presentert ovenfor inkluderte alle de tre modellene flere variabler som vi utelater fra denne detaljerte gjennomgangen. Resultatene for betydningen av utreisepliktiges alder, kjønn, antall mottaksbytter, antall returer

(tvang og frivillige) fra mottak i forrige år, samt komplette sett av dummy-koeffisienter for land og mottak kan alle studeres i tabellene som er inkludert i et eget appendiks.

Når det gjelder den mulige effekten av tvangsreturer på antallet frivillige returer, en effekt som fremheves av de som arbeider med flere sider av returarbeidet, forsøkte vi å måle denne ved å inkludere antallet tvangsreturer fra samme mottak i forrige år i modellene som beskriver sannsynligheter for frivillig retur. Resultatene ga imidlertid ingen statistisk signifikante signaler om noen slik effekt. Dette kan bety at en person som observerer en større mengde tvangsreturer fra mottaket ikke påvirkes i noen retning i sitt valg om å returnere frivillig eller ikke. Når erfaringene fra IOM og politiet er de stikk motsatte, tror vi likevel at mangelen på signifikante funn for denne variabelen snarere tyder på at effekten er kortvarig. Dermed vil ikke våre årlige observasjoner nødvendigvis fange opp denne effekten selv om den i virkeligheten er tilstede.

6 Mulige forklaringer på funnene i den kvantitative analysen

De kvantitative analysene i foregående kapittel avdekket et sett med funn som vi diskuterer nærmere i dette kapitlet. Funnene sammenstilles med funn fra andre studier for å se hvorvidt våre observasjoner samsvarer med resultater som allerede foreligger. Som nevnt i Valenta m.fl. (2010) er den en stor utfordring for statistiske analyser at det gjerne innføres flere tiltak parallelt og at en rekke andre bakenforliggende årsaker kan forklare den observerte utviklingen. Vi vet heller ikke hvor lang tid det tar fra et tiltak innføres til det begynner å påvirke returtallene, og det er også mulig at et tiltak isolert sett kan virke returfremmende, uten at det slår ut i returtallene dersom det har oppstått en flaskehals et annet sted i tiltakskjeden. Det er derfor helt nødvendig å gjøre en vurdering av våre resultater med henblikk på faktiske relevante hendelser som har skjedd i de aktuelle årene, jf. illustrasjonen av tidslinjen i kapittel 4.

6.1 Kan resultatene tilskrives økt innsats fra myndighetenes side?

Våre statistiske analyser viser en signifikant høyere sannsynlighet for retur, både retur generelt og frivillig retur, i de seneste årene av vår analyseperiode, sammenlignet med referanseåret 2004. Fra og med 2007 er det en signifikant høyere sannsynlighet for at en person med utreiseplikt i mottak returnerer til sitt hjemland uavhengig av returform. Fra og med 2008 er det en signifikant høyere sannsynlighet for at en person med utreiseplikt i mottak returnerer frivillig gitt utreiseplikt. Denne siste sannsynligheten er også økende gjennom analyseperioden. Økningen i sannsynlighet for frivillig retur skjer i den perioden hvor norske myndigheter har innført flere returmotiverende tiltak. Frem til opprettelsen av IRRINI 1. mars 2008, var det kun Afghanere som fikk pengestøtte dersom de valgte å returnere frivillig til sitt hjemland. Året etter, i september 2009 kom det en ny utvidelse av støtteordningene. Reintegreringsstøtten (FSR) ble da innført, og den muliggjorde økonomisk bistand til personer som returnerte til andre land enn de som da var omfattet av landspesifikke program. Underveis har så både IRRANA, IRRINI og FSR blitt utvidet. Mens IRRINI og IRRANA har fått muligheten til å tilby ekstra bostøtte og støtte til utdanning for unge mennesker, har FSR blitt utvidet til å inkludere personer som returnerer til andre land enn ODA-land.

Tidligere har vi diskutert betydningen av tvangsreturer, og at dette gjerne kan være en driver for antall frivillige returer. Våre statistiske analyser kan ikke utelukke at

den positive effekten på antallet frivillige returer i stor grad kan skyldes en økning i omfanget av tvangsreturer, men bruken av tvangsreturer synes i hvert fall ikke å være hele forklaringen. I analysen hvor vi ser på sannsynligheten for en frivillig retur, gitt at det gjennomføres en retur, fant vi at denne sannsynligheten har hatt en stigende trend gjennom analyseperioden, og vært signifikant høyere enn i referanseåret fra og med 2010.

En annen potensielt viktig faktor som vil kunne påvirke beslutningen om retur er forholdene i hjemlandet til asylsøkerne. Dersom situasjonen i hjemlandene (eller hjemregionene) til asylsøkerne generelt sett hadde bedret seg, ville dette trolig ha vært en viktig driver for antall returer, og da særlig frivillige returer. Ved at vi har lagt til dummyvariable for ulike land kan vi kontrollere for forskjeller mellom land, men vi kan ikke ta høyde for en situasjon hvor forholdene i hjemlandene til asylsøkerne generelt sett har blitt bedre. Basert på vår kontakt med organisasjoner som jobber innenfor asylfeltet har vi imidlertid ikke fått støtte for at verden generelt sett er blitt mindre konfliktfylt utover i analyseperioden. I noen land har trolig situasjonen blitt litt bedre, mens den har forverret seg betydelig i andre.

Som tidligere nevnt er det krevende å finne et objektivt måltall for de landspesifikke forhold. En tilnærming kan være å se på utviklingen av Human Development Index, HDI, et statistisk mål for land som presenteres i FNs årlige *Human Development Report*. Her kan man studere utviklingen i land det har kommet mange asylsøkere til Norge fra de siste årene, som Somalia, Eritrea, Afghanistan, Russland, Irak, Iran og Etiopia. For flere av disse landene er dataene i analyseperioden 2004-2012 mangelfulle. Det synes likevel å være en trend i retning av en svak positiv utvikling i HDI, uten at det har skjedd noen dramatiske endringer for noen av de nevnte landene.

Antagelig er HDI et alt for grovkornet måltall for å forstå asylsøkernes returbeslutning, men det kan likevel fungere som en illustrasjon på at det sannsynligvis ikke er slik at den gjennomsnittlige asylsøker i Norge opplever forholdene i hjemlandet (eller den relevante hjemregionen) som vesentlig bedre i 2012 enn i 2004. Det er således lite trolig at veksten i sannsynlighet for frivillig retur kan tilskrives generelt bedre forhold i landene det returneres til.

Perioden vi ser på er en periode hvor de frivillige returprogrammene har blitt stadig utvidet, men det er også en periode hvor det har vært innstramminger i norsk asylpolitikk. Mot slutten av 2008 presenterte regjeringen av 13-punkts liste som

signaliserte en strengere praksis innen asylpolitikken. Våre informanter som jobber tett på asylsøkerne sier asylsøkerne følger med på hva som skjer på utlendingsfeltet, og at de registrerer eventuelle betydelige endringer. En slik innstramming av politikken har derfor trolig også påvirket valget om retur eller ikke. Når det er sagt, er det likevel påfallende at sannsynligheten for retur har vært høyere enn i referanseåret siden 2007, samt at sannsynligheten for frivillig retur øker utover i analyseperioden.

De bakenforliggende forholdene tatt i betraktning mener vi det er grunn til å si at den økende innsatsen på returområdet siden slutten av 2000-tallet og frem til i dag synes å ha gitt resultater på overordnet nivå. Vi mener en kombinasjon av frivillige returordninger og bedre informasjons- og veiledningsarbeid således har gitt ønskede resultater, nemlig flere frivillige returer. I det videre vil vi gå nærmere inn på de mer spesifikke effektene vi har identifisert.

6.2 Har IRRINI ført til økt bruk av frivillig retur?

IRRINI ble innført 1. mars 2008, og som vi så i kapittel 5 tyder den kvantitative analysen på en signifikant økning i sannsynligheten for frivillig retur gitt utreiseplikt i årene fra og med 2008. Isolert sett kan dette funnet tas til inntekt for at IRRINI har hatt en effekt ved at flere personer enn før programmet ble introdusert velger å returnere frivillig til Irak.

At sannsynligheten for gjennomføring av alle former for retur til Irak har utviklet seg positivt i deler av perioden kan trolig også tilskrives det faktum at situasjonen i Irak, og da særlig i Nord-Irak har forbedret seg betraktelig i samme periode som vi observerer den positive trenden for årseffekter. Den positive utviklingen i disse regionene har ifølge både PU og IOM imidlertid stoppet noe opp i den senere tiden. I tillegg til dette har irakiske myndigheter, siden høsten 2011, stilt strengere krav til hvilke returer de er villige til å ta imot. Dette er en utvikling som samsvarer med de estimerte årseffektene i Figur 21, hvor perioden fra 2008 til 2011 er assosiert med en relativt høy sannsynlighet for retur, men hvor tendensen etter 2010 har vært fallende. Denne fallende tendensen finner vi ikke igjen i Figur 20, noe som kan tyde på at de returfremmende tiltakene i IRRINI har fortsatt å virke også gjennom de senere årene hvor sannsynligheten for tvangsreturer har vært fallende.

UDI rapporterer selv om en nedgang i antall returer og antall søknader om frivillige returer til Irak. Dette kan skyldes at gruppen irakere med utreiseplikt er redusert de siste år, og at en stor del av denne gjenværende gruppen irakere er barnefamilier

og ungdom, som begge er grupper det er vanskelig å returnere. Responsen på dette fra myndighetenes side har vært å spisse reintegreringskomponentene mot barnefamilier og ungdom. 1. september 2010 ble det mulig for barn å søke om ekstra midler til skole og jobbtrening, mens behovsprøvd bostøtte (som særlig tilfaller barnefamilier) ble innført i 2009. Våre estimerte årseffekter tyder på at tallene også sent i perioden er positive når egenskaper ved de utreisepliktige er tatt hensyn til, slik at vi med dette målet ikke kan lese en negativ trend. Bildet UDI tegner av utviklingen stemmer bedre overens med hva vi finner dersom vi ser på sannsynligheten for retur gitt utreiseplikt, men dette kan ha sammenheng med tvangsreturer og situasjonen i hjemlandet, slik vi diskuterte ovenfor. At det ikke er noen statistisk signifikant forskjell på den samme effekten for 2012 relativt til referanseåret 2004, kan skyldes at det rent mekanisk er mindre sannsynlig at en retur er gjennomført for personer registrert som utreisepliktige sent i perioden på grunn av tiden det normalt tar fra utreiseplikt til gjennomføring av en retur. Likevel kan det også tenktes at deler av utviklingen skyldes det faktum UDI påpeker, at personene som nå er igjen er vanskeligere å returnere, og at forhold som påvirker dette ikke fanges opp av variablene som er observerbare og inkluderte i modellene.

Videre er det interessant å se på resultatene vi fant da vi vurderte sannsynligheten for at en retur var frivillig, gitt at en retur faktisk ble gjennomført. Kanskje skulle man her forvente en positivt effekt etter innføringen av IRRINI i 2008, men en slik effekt uteble. Dette kan være fordi det siden mai 2009 har vært mulig å tvangsreturnere irakere grunnet en avtale mellom irakiske og norske myndigheter. Tvangsutsending til Irak har deretter blitt relativt hyppig brukt. Et eksempel er desember 2009 hvor PU chartret et fly som de brukte til å sende irakere hjem. IOM hevder at denne typen hendelser øker interessen for de frivillige returprogrammene umiddelbart, uten at de kan si for sikkert hvor mange som faktisk endte opp med å søke frivillig retur. Hvorvidt tvangsutsendingene har hatt en effekt på antall frivillige returer hersker det uenighet om. Enkelte mener det åpenbart er en effekt av å gjennomføre tvangsreturer, men Valenta m.fl. (2010) mener det blir feil å tilskrive tvangsreturene mye vekt da søkertallene fra Irak var gode allerede før innsatsen med tvangsreturer i desember. Valenta m.fl. (2010) mener det vi ser effekten av er mer generøse økonomiske støtteordninger.

Andre studier av effekten til IRRINI trekker frem at programmet har virket best når det har blitt satt i sammenheng med andre tiltak for å fremme frivillig retur. Et eksempel på dette er bruken av tvangsreturer, som ble nevnt ovenfor, et annet

eksempel er Torshov-prosjektet, som varte fra oktober 2008 til juni 2009. Gjennom dette prosjektet ble saksbehandlingstiden på asylsøknader fra Irak kuttet ned, og Valenta m.fl. (2010) trekker frem at dette i kombinasjon med en nokså generøs retur støtte samt en opplevd reduksjon i standarden på norske mottak kan ha bidratt til å påvirke et valg om frivillig retur. At man ikke så en høyere effekt på retur gitt utreiseplikt i 2009 enn hva man gjorde for personer med utreiseplikt i 2008 og 2010 kan imidlertid tyde på at tiltaket ikke har hatt noen stor påvirkning.

For å oppsummere kan vi si at det virker som de økonomiske støtteordningene via IRRINI har hatt en betydning for irakeres valg av frivillig retur. Dette støttes i vår analyse av forskjellen i sannsynlighet for retur gitt utreiseplikt mellom de som er registrert som utreisepliktige før og etter innføringen av IRRINI. Både sannsynlighet for frivillig retur gitt utreiseplikt, og sannsynligheten for retur gitt utreiseplikt er høyere hos gruppen som kom etter at IRRINI ble innført.

Når det er sagt, må disse resultatene likevel tolkes med varsomhet. Brekke og Aarset (2009) viste i 2009 til at det stadig kom færre irakere til Norge, samtidig som flere returnerte enn tidligere. De mente dette kunne tilskrives forskjellige tiltak som myndighetene hadde innført, men utelukket ikke at tendensene delvis også skyldtes utviklingen i Nord-Irak, prosessene innen de transnasjonale etniske nettverkene, kjedemigrasjon og andre faktorer. Vi må ta det samme forbehold i våre analyser, siden landspesifikke forhold vanskelig lar seg kvantifisere på noen dekkende måte i statistisk analyse.

6.3 Har IRRANA ført til økt bruk av frivillig retur?

IRRANA ble innført den 26. april 2006, og var det første landspesifikke programmet for frivillig retur som ble introdusert i Norge. Den statistiske analysen i kapittel 5 viser i utgangspunktet ikke de samme positive effekter av IRRANA-programmet som av IRRINI-programmet.

I vår statistiske analyse av hvordan sannsynligheten for at det gjennomføres en frivillig retur til Afghanistan gitt utreiseplikt har utviklet seg over tid, fant vi ingen signifikante effekter for årene 2005-2012 sammenlignet med år 2004. Vi observerer derfor ingen effekt på sannsynligheten for frivillig retur i forbindelse med innføringen av IRRANA i 2006. Videre er sannsynligheten for en retur, gitt utreiseplikt, signifikant lavere, sammenlignet med referanseåret 2004 i alle årene, med unntak av 2008. Resultatene til tross, vi mener det likevel kan være grunn til å hevde at IRRANA har hatt en effekt. Et viktig aspekt å ha med i vurderingen av IRRANA er at situasjonen

mange steder i Afghanistan gradvis har forverret seg. Det har blitt vanskeligere bo- og arbeidsforhold samtidig som sikkerhetssituasjonen har blitt mer usikker. Dette bekreftes av informanter vi har vært i kontakt med, og som jobber med retur til Afghanistan. Situasjonen i hjemlandet, og den antatte muligheten til å reintegrere seg i det samfunnet man returnerer til er identifisert som en svært viktig faktor for valget av frivillig retur. Forholdene i Afghanistan kan illustreres ved antall sivile dødsfall som en følge av konflikten:

Tabell 3: Antall sivile dødsfall relatert til konflikten i Afghanistan

Årstall	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antall sivile dødsfall	214	408	929	1 523	2 118	2 412	2 790	3 131	2 754

Kilde: UNAMA (2013), Crawford (2011).

I den videre diskusjonen av effektene IRRANA har hatt er det også viktig å være klar over at referanseåret 2004 er et spesielt år. Blant de som var registrert som utreisepliktige det året har de aller fleste returnert, noe som ikke lenger er normalen. I 2006 og 2007 ble det gjennomført relativt mange tvangsreturer til Afghanistan, se Valenta m.fl. (2010:58), og det er rimelig å anta at mange av de som hadde utreiseplikt i 2004, og som ikke hadde reist, ble tvangsreturnert i denne perioden. Praksisen med hyppig bruk av tvangsreturer fikk som konsekvens at det i 2007 ble gjennomført store protester mot tvangsreturer til Afghanistan. I juli samme år slo UNE fast at afghanere fra usikre områder og uten nettverk i sikre områder, slik som Kabul, skal få bli i Norge (Strand m.fl. 2008:7). Via protestene mot norske myndigheter ble afghanske asylsøkere oppfordret til ikke å søke om frivillig retur. Dette fordi det ville underminere påstanden om at Afghanistan er et usikkert land å returnere til, uansett hvor i landet (Strand m.fl. 2008:7). I etterkant av dette har det blitt vanskeligere å tvangsreturnere til Afghanistan, noe som gjør det vanskelig for myndighetene å oppnå de samme returtall som man hadde for de med utreiseplikt i 2004.

Det som er interessant i våre funn er at sannsynligheten for frivillig retur har holdt seg relativt stabilt. Med stadig vanskeligere forhold i Afghanistan ville det vært nærliggende å tro at sannsynligheten for å returnere frivillig gitt utreiseplikt ble relativt mindre utover i perioden. Når vi da ikke klarer å finne signifikante endringer i sannsynligheten, verken på den positive eller negative siden, kan dette tyde på at

programmet har bidratt til å forhindre den antatte nedgangen, og dermed holdt sannsynligheten for frivillig retur stabil, på tross av stadig forverrede forhold i Afghanistan. At programmene faktisk virker å fremstå som et reelt alternativ ser vi også da vi undersøker sannsynligheten for at en retur som gjennomføres er en frivillig retur. Fra og med 2010 finner vi en signifikant økning i denne sannsynligheten. At sannsynligheten for at en gjennomført retur faktisk er frivillig kan i dette tilfellet både skyldes en utvidelse av den økonomiske kompensasjonen og at det gjennomføres relativt sett færre tvangsreturer. Trolig er det den siste effekten som har hatt størst betydning, da støtten til studier samt støtte til sted å bo for unge og ordningen med en behovsprøvd bostøtte på inntil 20 000 kroner først kom på plass i 2012. Tvangsreturer er krevende å få gjennomført til Afghanistan. Per i dag finnes det en stor portefølje av barnefamilier fra Afghanistan i Norge, mens det kun gjennomføres tvangsreturer av unge, enslige menn. Likevel mener vi det kan argumenteres for at det frivillige returprogrammet har bidratt til å dempe nedgangen i antall returer til Afghanistan som man ville anta følger av forverrede forhold i landet.

Det er mulig at *Reintegreringsprogram for tvangsreturnerte til Afghanistan (PRAN)* har gjort det mindre attraktivt å velge frivillig retur til Afghanistan. Når det gis kontantstøtte og in kind-støtte også ved tvangsretur, forsvinner noe av incitamentet for å velge frivillig retur. Likevel er forskjellen i størrelsen på støttebeløpene ved frivillig retur og tvangsretur såpass betydelig at det synes rimelig å anta at PRAN i seg selv ikke har hatt vesentlig innvirkning på sannsynligheten for å velge frivillig retur til Afghanistan.

Fremover er det interessant å se om tiltakene med støtte til utdanning og bolig vil få noen effekt på returtallene til Afghanistan. Dette er tiltak som retter seg særlig mot barnefamilier, og UDI melder at de har sett en økning i antall returnerte barnefamilier i 2013. Siden innslagspunktet for disse ordningen er så sent som i 2012 får vi ikke undersøkt dette i tilstrekkelig grad med våre analyser.

Ser man på de statistiske analysene av IRRANA uten å vurdere de bakenforliggende årsakene virker programmet ikke å ha hatt noen stor effekt på returtallene. Når vi tar i betraktning den stadig forverrede situasjonen i Afghanistan kan det likevel ha hatt en effekt. På tilsvarende måte som for irakere har vi gjennomført en analyse av sannsynligheter for retur blant afghanere før og etter innslagspunktet til IRRANA, og den bekrefter våre konklusjoner. Sannsynligheten for at det skjer en retur, gitt

utreiseplikt har blitt mindre, men dersom det skjer en retur er det en større sannsynlighet for at denne er frivillig.

6.4 Ekstra støtte til barnefamilier

Generelt sett peker både PU og IOM på at det er vanskelig å få barnefamilier til å returnere, både frivillig og via tvangsretur. Det å tvangsreturnere familier er en stor påkjenning både for familien og for politiet, og av den grunn blir omfanget av tvangsretur lite for denne gruppen. Når vi ser på hvordan familiesammensetning assosieres med retursannsynligheter når vi samtidig kontrollerer for påvirkningen av andre forhold, ser vi imidlertid at bildet av utfordringene ikke tegner seg like klart. For sannsynligheten for en retur, uavhengig av instans finner vi ingen statistisk signifikant sammenheng verken når det kommer til det å ha barn versus ikke å ha barn eller når det kommer til antall familiemedlemmer. Når det kommer til modellene for frivillig retur finner vi indikasjoner på at det å ha minst ett barn i familien assosieres med en høyere sannsynlighet for frivillig retur, men at effekten er avtagende med antallet i familien. Det at funnene i den kvantitative analysen ikke samsvarer med erfaringene rapportert fra de som selv arbeider med returer kan ha sammenheng med at vi i datamaterialet bare observerer utreisepliktige som er registrert i mottak. Det er av flere grunner sannsynlig at det for barnefamiliers anliggende er slik at det er mer utfordrende å gjennomføre returer for personer bosatt utenfor mottak. Dette kan for eksempel ha sammenheng med familienes tilknytning til nærmiljøet. Dette har vi flere ganger sett kan være viktig i saker som har vært løftet frem i media. Men også barnefamilier som oppholder seg i mottak vil kunne ha en sterk tilknytning til Norge gjennom barnas plass i barnehage eller skolegang.

Når det kommer til utvikling gjennom analyseperioden viser våre analyser en positiv trend i sannsynligheten for at barnefamilier med utreiseplikt velger å returnere frivillig. Trenden i utviklingen er ikke ulik den vi finner for hele utvalget. Effekten blir signifikant fra 2009 og øker ut analyseperioden. Økningen i sannsynlighet for frivillig retur faller sammen med en stadig bedring i ordningene for barnefamilier. Den graderte reintegreringsstøtten, som kom i 2009 og ble utvidet i 2010, omfattet naturligvis også barnefamilier. Videre ble det i 2009 mulig å søke om ekstra bostøtte under IRRINI programmet. Støtten er behovsprøvd, men særlig barnefamilier har høy sannsynlighet for å få denne innvilget. Videre kan det heller ikke utelukkes at innstrammingene i asylpolitikken mot slutten av 2008 også har påvirket barnefamilier.

At barnefamilier generelt er en krevende gruppe å returnere blir på sett og vis bekreftet når vi analyserer sannsynligheten for at det skjer en retur, gitt utreiseplikt. Her finner vi ingen signifikante effekter i analyseperioden, noe som står i kontrast til hva vi fant for hele utvalget av utreisepliktige. Analysen tyder altså på at den positive utviklingen for sannsynligheten for frivillige returer ikke gjenspeiles i sannsynligheten for returer generelt sett. Inntrykket bekreftes av funnene i Modell 3 som viser at sannsynligheten for frivillig retur gitt at en retur gjennomføres øker gjennom perioden, gitt at andre faktorer holdes konstante. Den positive utviklingen i sannsynlighet for gjennomføring av frivillige returer i perioden ser altså ut til å kunne tilskrives at en større andel av returer skjer frivillig snarere enn at det gjennomføres flere returer totalt sett. Returfremmende tiltak myntet på denne gruppen som har vært gjennomført i analyseperioden har altså ikke manifestert seg i et større antall returer når andre faktorer er tatt hensyn til, men kan ha medført en dreining fra tvangsreturer til frivillige returer blant de returene som faktisk er gjennomført.

Norske myndigheter er også klar over utfordringene med å få returnert barnefamilier. I 2012 ble det bevilget penger til et nytt virkemiddel for å forsøke få flere barnefamilier til å søke ved den ekstra støtten som gis per barn. Effekten av denne ordningen får vi ikke analysert tilstrekkelig med vårt datamateriale, men UDI har selv gjennomført en evaluering av ordningen. Konklusjonen deres er at støtten har antatt å virke positivt på russiske familier, men hatt mindre effekt på familier fra Irak, Bangladesh og Kosovo.

UDIs evaluering sammenligner perioden juli 2011-juni 2012 med perioden juli 2012-juni 2013. På bakgrunn av tallene på antall frivillige returer og søknader om frivillig retur trekker UDI den konklusjonen at det ikke har vært en markant økning i antall reiste barn, men at flere barn i familie har søkt om retur. UDI påpeker at barnefamilier har en tendens til å være lengeværende i mottak, og etter deres vurdering ser det ut til at ordningen har hatt en ønsket effekt når det gjelder disse lengeværende familiene. UDI har i 2012 også gjort en særlig innsats for å motivere barnefamilier til frivillig retur, og det antas at dette har vært en medvirkende årsak til returer av barnefamilier, og da særlig til Russland og Irak.

UDI anbefaler at ordningen med støtte til barnefamilier videreføres ut 2014. Vår analyse kan forsvare denne videreføringen, spesielt da det virker som at sannsynligheten for frivillig retur har økt i takt med at støtteordningene har blitt utvidet.

6.5 Betydningen av informasjonsarbeid

Kvaliteten på informasjonsarbeidet er identifisert som en potensielt viktig faktor for å motivere asylsøkere til å velge frivillig retur. For å analysere betydningen av dette har vi fra UDI fått oppgitt tre asylmottak som antas å være særlig gode på informasjonsarbeid. Disse mottakene er:

- Oscarsgate: Dette mottaket har hatt et samtaleprosjekt gående siden januar i år, og har to rådgivere ansatt i 100 prosent stilling med ansvar for informasjon, rådgivning og veiledning. Videre har alle ansatte formell kompetanse på gjennomføring av motiverende samtale.
- Lyng: Dette mottaket har hatt et samtaleprosjekt gående siden januar i år, og har to rådgivere ansatt i 100 prosent stilling med ansvar for informasjon, rådgivning og veiledning. Mottaket har et særlig fokus på informasjon fra ankomst til avreise.
- Bjørnebekk: De fleste ansatte har formell kompetanse på gjennomføring av motiverende samtale. Videre har de et permanent informasjonsprogram som informerer om retur allerede i ankomstfasen, og diskuterer mulige utfall av asylsøknaden.

I våre analyser blir sannsynligheten for retur fra de utvalgte mottakene sammenlignet med sannsynligheten for retur fra «gjennomsnittsmottaket». For Bjørnebekk fant vi ingen forskjell i sannsynligheten for retur, gitt utreiseplikt, men vi fant en signifikant positiv effekt i sannsynligheten for frivillig retur gitt utreiseplikt, og sannsynligheten for at en retur som gjennomføres er frivillig. For de to andre mottakene fant vi derimot ingen signifikant positive effekter. Eneste signifikante effekter vi fant var en mindre sannsynlighet for frivillig retur, gitt utreiseplikt ved Oscarsgate mottak, og en mindre sannsynlighet for retur gitt utreiseplikt fra Lyng mottak.

Dette kan enten bety at informasjonsarbeidet som gjennomføres ikke har særlig stor effekt på returtallene, eller det kan bety at det er andre forhold ved mottakene som vi ikke har fanget opp i våre analyser. Problemet med å isolere effekter av informasjonsarbeid bekreftes også av Valenta m.fl. (2010). Lier ventemottak ble på tidspunktet rapporten ble skrevet antatt å ha et bedre informasjonsprogram enn Fagerli, som var Norges andre ventemottak. Forskjellene i informasjonsarbeid til tross, tallene viste at Fagerli hadde en større andel som returnerte enn hva Lier

hadde. Dette hadde sammenheng med sammensetningen av beboere. Avslagsprosenten på søknad om frivillig retur blant søkere fra Lier var høyere enn blant søkere fra Fagerli, samtidig hadde Lier en større andel beboere med lang botid, som var svært vanskelige å motivere til retur (Valenta m.fl. 2010:115).

I våre analyser har vi imidlertid kontrollert for en rekke effekter, inkludert tiden siden man først ble registrert som utreisepliktig. Det kan imidlertid være andre faktorer som vi ikke klarer å fange opp, slik som helsetilstanden til beboerne samt karakteristika ved stedet der mottakene er lokalisert. I samtalen vi hadde med Bjørnebekk ble det spesielt trukket frem et aspekt som kan ha betydning, og som vi ikke har kunnet kontrollere for. Bjørnebekk er et sentralisert mottak, i den betydning at de ansatte har sine kontorer der beboerne bor. Både Lyng og Oscarsgate er desentraliserte mottak. Informanten fra Bjørnebekk mente at den sentraliserte strukturen skaper er større nærhet og en større tillit mellom ansatte og beboere ved at de ansatte er tilstede og lett tilgjengelig for en prat dersom noen av beboerne føler behov for det. En hypotese er da at det ikke bare er formelt fokus på retursamtaler som gir en effekt, men trolig i større grad de mer uformelle samtalene som oppstår ved at beboere oppsøker mottaksansatte. Basert på våre analyser kan vi ikke si noe sikkert om hva det er som skiller mellom mottakene, annet enn at antatt dyktighet på informasjonsarbeid alene ikke kan skille ut mottak som oppnår høye returtall. Videre kan vi heller ikke avkrefte hypotesen om at Bjørnebekk sin sentraliserte struktur har en positivt effekt på informasjonsarbeidet og returtallene.

For å få en bedre forståelse av sammenheng mellom informasjonsarbeid og sannsynlighet for frivillig retur bør det gjennomføres kontrollerte eksperimenter, der enkelte tiltak iverksettes i enkeltmottak, mens de samme tiltak ikke gjennomføres i andre mottak, som da vil fungere som en kontrollgruppe. Hvis et slikt eksperiment settes opp på en riktig måte innenfor etisk forsvarlige rammer, vil det kunne gi klarere svar enn vår analyse.

6.6 Andre forhold med implikasjoner for returarbeidet

6.6.1 Sammenheng mellom status på søknad og sannsynlighet for retur

Sammenhengen mellom status på asylsøknad og sannsynligheter for ulike returutfall er et eksempel på en bakenforliggende sammenheng som er distinkt og relativt sterk, samtidig som den beskriver et forhold som ikke enkelt lar seg påvirke fra norske myndigheters side. Resultatene som ble presentert i Figur 32 og Figur 33 indikerer at

den registrerte søknadsstatusen på det tidspunktet en person er registrert som utreisepliktig, er sterkt korrelert med det registrerte returutfallet.

Når det gjelder gruppen med søknadsstatus «NEG1IV: Avslag i første instans, iverksatt» tydet regresjonsresultatene på at dette er en gruppe som har relativt stor sannsynlighet for å returnere uavhengig av instans, men en lavere sannsynlighet for å returnere frivillig. Det vil altså si at det er egenskaper ved denne gruppen som gjør at de registreres med denne statusen som også gjør at de i større grad enn andre tvangsreturneres. I samtaler med PU, IOM og NOAS har det kommet frem få synspunkter på mulige årsaksforhold, men det kan for eksempel tenkes at asylsøkere som begår kriminalitet typisk får søknadsstatus NEG1IV, og at disse personene oftere enn andre returnerer gjennom tvangsreturer.

6.6.2 Tid i mottak etter vedtak om utreiseplikt

Resultatene som ble presentert i Figur 36 viser en klar negativ sammenheng mellom tid i mottak etter vedtak om utreiseplikt og retur. Dette kan tale for at det er viktig for myndighetene å iverksette tiltak som gjør at man raskere kan få returnert de med avslag på asylsøknaden. Dette bildet er imidlertid sammensatt, og det er ikke gitt at tiltak fra myndighetenes side for å øke antall returer, faktisk vil endre på resultatet vi så i Figur 36. Faktum er at en del asylsøkere ikke lar seg returnere. Dette kan være fordi situasjonen i hjemlandet ikke tillater det eller fordi hjemlandet ikke vil akseptere den som skal sendes tilbake. Trolig er det slik at denne gruppen asylsøkere, som vet de ikke kan sendes tilbake med tvang, også i stor grad blir værende i mottak. For den andre gruppen asylsøkere, som vet de har en stor sannsynlighet for å bli tvangsutsendt, er alternativene enten å velge frivillig retur, eller å «gå under jorden». Utvalget «personer i mottak» som våre analyser baserer seg på er derfor ikke nødvendigvis representative for populasjonen asylsøkere i Norge. Når det er sagt skal vi heller ikke avfeie resultatene fra modellen. Det er trolig slik at tiltak som kan føre til raskere utsendelser vil kunne få en positiv effekt på returtallene.

6.6.3 Antall utreisepliktige i samme mottak

Modellene som beskriver faktorer som påvirker en persons returutfall inkluderte antallet utreisepliktige ved samme mottak på samme tidspunkt. I utgangspunktet var det hovedsakelig to grunner, med to tilhørende hypoteser for årsakssammenhenger, til at vi ønsket å inkludere dette antallet som en forklaringsvariabel. Den ene av disse, nemlig den at et større antall utreisepliktige i samme mottak kan øke

sannsynligheten for en gjennomført tvangsretur, ser ut til å kunne støtte funnene i analysen. Figur 37 viser at et høyt antall utreisepliktige assosieres med en økt sannsynlighet for retur, samtidig som det assosieres med en lavere sannsynlighet for frivillig retur. Av dette kan det sluttet at det er en økt sannsynlighet for tvangsretur som driver den totale effekten på returer.

En hypotese om at informasjonsflyt og læring som kan fremme frivillige returer øker i omfang med antallet utreisepliktige i samme mottak støttes tilsynelatende ikke av funnene i den kvantitative analysen. Tvert imot det som skulle være forventningen gitt en slik hypotese, ser vi at et økt antall utreisepliktige er assosiert med en svak nedgang i sannsynlighet for frivillige returer.

Det at vi ikke finner noe som kan støtte hypotesen om informasjonsflyt kan simpelthen skyldes at antallet utreisepliktige i mottak på et gitt tidspunkt ikke gir noen informasjon om slike effekter. Vi har også forsøkt å spore mulige nettverkseffekter gjennom å inkludere antallet tvangsreturer og frivillige returer året i forveien ettersom sjokk- og/eller læringseffekter kan gjøre at disse størrelsene er relevante for årets returutfall. Her har vi imidlertid heller ikke funnet noe når vi har sett på hele utvalget, selv om vi har funnet enkelte mindre effekter når vi har sett på undergrupper. Etter å ha sett resultatene av analysen er vi fortsatt av den oppfatning at nettverkseffekter kan være relevante, men at et kontrollert eksperiment basert på geografiske data som gjerne også kan spore atferd på månedsnivå vil være bedre egnet til å fange opp slike effekter. Dette er et inntrykk som deles med PU, som ser positivt på å tillempe situasjoner som minner om eksperimenter for å lære mer om hvilke effekter som i virkeligheten påvirker returatferd etter at større aksjoner for tvangsreturer er gjennomført.

7 Internasjonale evalueringer av returordninger

7.1 Generelle internasjonale erfaringer med returarbeid

Opprettelsen av VARP var inspirert av allerede eksisterende programmer i andre land i Europa (Brekke 2010:7). Da som nå er det flere likheter mellom måten man tenker frivillig retur i Europa og i Norge. European Migration Network (EMN) har laget en rapport som sammenfatter hvordan EU-medlemslandene arbeider med assistert frivillig retur (Se EMN (2010)). Målet med studien var å belyse hva man har lært, beste praksis og mulige synergier som kan utnyttes i det videre arbeidet med å fremme økt bruk av frivillig retur. Studien inneholder også en sammenfatning av hva som generelt sett er de viktigste målsetningene ved å ha frivillige returordninger i EU-landene. Det som trekkes frem er en oppfatningen av at frivillig retur er billigere enn tvangsretur, i tillegg er EU-landene også opptatt av at frivillig retur er en mer human og verdig måte å sende asylsøkere hjem på. Videre trekkes bærekraftige returer frem som en målsetning. Med bærekraftig retur menes en retur som gjør at den som returnerer forblir i hjemlandet sitt, og evner å reintegrere seg i det samfunnet personen kom fra. Målsetningene er derfor noenlunde de samme som i Norge, og det samme er virkemidlene som benyttes. I majoriteten av landene rapporten har sett på tilbys det en eller annen form for rådgivning, samt bistand til å organisere reisen, videre ytes det også en eller annen form for finansiell bistand gjennom de aller fleste ordningene.

Det er gjennomført flere evalueringer av frivillige returordninger internasjonalt. Hovedfunnene i de fleste av disse evalueringene oppsummeres godt i artikkelen *Pay-to-go Schemes and other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible?* (Black m.fl. 2011). Frivillige returprogrammer med økonomisk støtte til de som benytter dem har ifølge artikkelforfatterne en solid teoretisk forankring, men har vist seg lite effektive i praksis. I land som Nederland, Tyskland og Frankrike har det eksistert frivillige returprogrammer siden 70-tallet. Felles for programmene er at de har blitt benyttet av langt færre enn hva som var forventet. Det samme har man sett med de frivillige returprogrammene Storbritannia har gjennomført. Unntaket er det tyske programmet på slutten av 90-tallet, som returnerte flyktninger til Bosnia. Dette programmet beskrives nærmere under omtalen av Tyskland under. Når det gjelder de returene som faktisk gjennomføres, stiller også artikkelforfatterne spørsmålstegn ved om disse faktisk har vært «bærekraftige» returer.

Når det er sagt, så hevdes det at det er betydelige utfordringer ved å få frivillige returprogrammer til å tiltrekke seg høye søkerantall. De som returnerer hjem fra Europa returnerer til land med en betydelig lavere levestandard. I tillegg kan det å returnere etter et mislykket fluktforsøk føre til sosial stigma i hjemlandet. Det å motivere til retur er derfor et krevende arbeid, og artikkelforfatterne viser til at i mange tilfeller er frivillige returprogrammer trolig effektive kun når det foreligger en reell trussel om tvangsretur. Det blir derfor stilt spørsmålstegn ved om programmene kan kalles programmer for «frivillig» retur.

Selv om mange av de frivillige returprogrammene har mislykkes i å skape et betydelig antall returer, peker likevel artikkelforfatterne på at enkelte program har gode resultater, og at innretningen av programmene kan ha mye å si for programmets suksess. Særlig trekker de frem viktigheten av å ha enkle søknadsprosesser og at tilstrekkelig med informasjon og rådgivende ekspertise er lett tilgjengelig for potensielle deltakere i programmene. Selv om det ikke garanterer suksess trekker artikkelforfatterne frem at det å kontakte asylsøkere umiddelbart etter at søknaden deres har blitt avvist er noe som har vist seg å øke sannsynligheten for retur. Sannsynligheten for å lykkes øker videre dersom det er organisasjoner eller personer uten tilknytning til myndighetene som gjør dette informasjonsarbeidet. Dette fordi asylsøkere, og særlig de med avslag på søknaden vil utøve stor skepsis overfor myndigheter og myndighetspersoner.

Rapporten konkluderer med at programmer for frivillig retur har sin plass, og at de er viktige verktøy i kampen mot ulovlig innvandring. Frivillige returprogrammer vil alltid ha problemer med å tiltrekke seg store mengder søkere, da mange er villige til å ofre mye for å bli værende i landet de har kommet til. Likevel vises det til at i enkelte land har frivillig returprogrammer ført til høyere returtall enn hva som ellers ville ha vært tilfellet. Det er derfor viktig med fortsatt eksperimentering og evaluering for å finne ut hva som faktisk fungerer.

EMN (2010) ser mer konkret på hvilke faktorer som faktisk påvirker retur (se EMN 2011:55,60). Når det gjelder økonomiske incentiver, konkluderes det med at disse ikke har vært en avgjørende faktor for hvorvidt aktuelle kandidater valgte å søke om frivillig retur, men de har vært en medvirkende faktor (EMN 2011:83). Det som oppgis å være de viktigste faktorene er forholdene i hjemlandet og asylsøkernes egen oppfatningen av mulighetene de har til å bli en del av samfunnet i hjemlandet igjen (EMN 2011:56). I tråd med Black m.fl. (2011) blir informasjonsarbeid ansett som

veldig viktig (EMN 2011:57,62). Det blir også påpekt hvor krevende dette er i mange sammenhenger, blant annet fordi språk ofte er en barriere (EMN 2011:61).

De fleste medlemslandene anser de rådgivende tjenestene som gis av IOM å være beste praksis (EMN 2011:84).

7.2 Landspesifikke erfaringer og måter å organisere returarbeidet på

Alle landene i EU, med unntak av Frankrike og Sverige, har et system hvor hele eller deler av det operative ansvaret for returordningene er overført til eksterne organisasjoner utenfor myndighetsapparatet. Vi gjennomgår i det følgende noen erfaringer med returarbeid i noen land som Norge tradisjonelt sammenlignet seg med.

7.2.1 Danmark

Skjerpende tillegg i den danske utlendingsloven på starten av 2000-tallet medførte et redusert antall asylsøkere som kom til Danmark. Danmark har lik praksis som Norge når det gjelder at personer med endelig avslag som samarbeider om retur kan fortsette å bo i det ordinære mottaket også etter at utreisefristen er passert. Personer som ikke samarbeider om retur blir overført til et utreisemottak når utreisefristen er passert (Valenta m.fl. 2010:45).

Danskene satser på returprogrammer med fokus på rådgivning og økonomisk støtte til retur og reintegrering i hjemlandet. IOM er samarbeidspartner. Det er landspesifikke program til Kosovo og Afghanistan. Økonomisk støtte til retur og reintegrering er behovsprøvd. Personer som returnerer kan også søke om arbeid innenfor utviklings-, reintegrerings- eller rekonstrueringsprosjekter som danske myndigheter gjennomfører i personens hjemland (Valenta m.fl. 2010:46).

7.2.2 Sverige

Sverige har et høyere antall asylsøkere enn nabolandene, tross innstramminger i lovverket i løpet av de senere årene (Valenta m.fl. 2010:47).

Det legges vekt på at asylsøkere kan finne bolig selv og kombinere dette med økonomisk støtte, samtidig som de gis tilgang til offentlige tjenester som barnehage, skole og helsetjeneste. Ved endelig avslag skal asylsøkere forlate Sverige snarest mulig. Dersom asylsøkerne samarbeider om retur kan de likevel fortsatt motta

økonomisk støtte og ha rett til akutt helsehjelp, beholde eventuelt arbeid og opprettholde botilbudet frem til utreise (Valenta m.fl. 2010:47).

Svenske myndigheter legger vekt på at personer med endelig avslag skal arrangere returreise på egen hånd. Det tilbys likevel både hjelp til å opprette kontakt med organisasjoner i Sverige som kan gi informasjon om situasjonen i hjemlandet og rådgivning i forkant av retur, reetableringsstøtte og kontakt med organisasjoner i hjemlandet, samt økonomisk støtte til å betale hjemreisen (Valenta m.fl. 2010:47).

Fra og med august 2007 tilbys det i tillegg reintegreringsstøtte til personer som returnerer til land det antas å være vanskelig å reetablere seg i grunnet situasjonen i landet (Valenta m.fl. 2010:48).

I 2012 ble det bevilget tilleggsmidler til arbeidet med retur i Sverige. Migrationsverket rapporterer om at dette har bidratt til at antallet frivillige returer har økt med 21 % fra 2011, til 11 700. Samtidig rapporterer Migrationsverket at de ikke når sine egne målsetninger i 2012, om å vesentlig redusere tiden det tar fra avslag på asylsøknad til en person returnerer, og å øke andelen som returnerer frivillig. I 2012 var det 47 % av returene fra Sverige som var frivillige. Målsetningen var 55 %. Dette er likevel en betydelig høyere andel enn i Norge.

I 2010 gjennomførte Statskontoret (Statskontoret 2010) en evaluering av returstøtteordningene i Sverige. De konkluderer med følgende:

Vare sig den statistiska analysen eller intervjuerna indikerar att återetableringsstödet underlättar återvändandet i den meningen att det är avgörande för om individen återvänder eller inte.

Det finns i Migrationsverket statistik svaga eller inga indikationer som styrker att de förväntade effekterna utifrån våra hypoteser har infriats efter införandet av återetableringsstödet.

Denne analysen bygger på overordnede data fra Migrationsverket samt intervjuer med forskjellige organisasjoner som kjenner godt til asylsøknadsprosessen. Det er ikke gjort analyser på individnivå, og utredningen er etter vårt syn således av en annen karakter enn vår. Utredningen avviser heller ikke at returordningene kan virke sammen med andre faktorer, men det understrekes at sammenhengene er usikre og at det bør gjøres nærmere studier av disse sammenhengene.

Statskontorets studie muliggjør noen sammenligninger mellom returomfanget i Norge og Sverige. For eksempel viser Statskontoret at 25 % av irakske asylsøkere med avslag på asylsøknaden returnerte med frivillige ordninger i perioden august 2007-desember 2009. I vårt datamateriale for Norge finner vi at 37 % av irakske asylsøkere i mottak med utreiseplikt returnerte innenfor de frivillige ordningene i perioden 2006-2010. Det er ikke gitt at tallene er direkte sammenlignbare, men det kan synes som om den norske ordninger for irakere er mer vellykket enn den svenske.

7.2.3 Nederland

I følge Valenta m.fl. (2010:39, 48) har Nederland et system hvor beboere på mottak i mye større grad segregeres basert på den juridiske statusen til beboeren.

Nederland innførte strengere regler for asyl i 2000, noe som har medført en nedgang i antallet som søker asyl i landet. I 2001 var det over 33 000 som søkte asyl i Nederland, mens tilsvarende tall i 2008 var 15 280 (Valenta m.fl. 2010:48).

Nederlandske myndigheter understreker at for å opprettholde et troverdig asylsystem, må all hjelp og botilbud avsluttes etter endelig avslag. Dette har vært problematisk på grunn av trege prosesser og det faktum at flere kommuner tilbyr lokale botilbud til denne gruppen, slik vi også så eksempler på i Norge da bortfallsordningen ble innført (Valenta m.fl. 2010:49).

IOM har tilbudt assistert frivillig retur siden 1992. Nederland tilbyr ingen generell pengestøtte, men behovsprøver dette avhengig av de individuelle levekår til personen som ønsker å returnere. Vanligvis gis det bare rådgivning, transportassistanse etc. (Valenta m.fl. 2010:49).

7.2.4 Storbritannia

Storbritannia har i likhet med en rekke andre land strammet inn asylpolitikken og har dermed mottatt færre asylsøkere utover på 2000-tallet. Det britiske asylsystemet opererer ikke med mottakssentre, men baseres i stedet utelukkende på individuelle boligløsninger (Valenta m.fl. 2010:50). Systemet ligner derfor Sverige, men er for øvrig svært forskjellig fra de andre.

Storbritannia forbeholder seg retten til å internere personer dersom de ikke returnerer frivillig. Det eksisterer per mars 2010 12 retursentre hvor personer interneres (Valenta m.fl. 2010:51).

Det generelle returprogrammet i Storbritannia er VARRP (Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme) som tilbys i samarbeid med IOM. Programmet inkluderer returassistanse forut for reise, under transport og ved ankomst, samt reintegreringsstøtte i form av kvalifiserings- og arbeidstrening, utdanning eller støtte til å starte egen bedrift. Målet er at tilbudet med retur- og reintegreringsstøtte skal utformes til å passe hvert individs situasjon. Storbritannia har i tillegg hatt flere landspesifikke programmer, blant annet knyttet til Afghanistan og Somalia (Valenta m.fl. 2010:51). Videre er det programmer for retur av irregulære migranter og barnefamilier.

I 2008 ble VARRP evaluert, se Home Office (2010). Evalueringen fant at VARRP i seg selv sjelden var det som i første omgang gjorde at personer valgte å returnere til hjemlandet sitt. Situasjonen endret seg noe for asylsøkere med endelig avslag på asylsøknaden, og som fikk forståelse for at de ikke lenger kunne oppholde seg lovlig i Storbritannia. For dem har VARRP bidratt til raskere returer fra Storbritannia, samtidig som at returene har vært et mer verdig alternativ enn tvangsretur, samt at de som benytter programmet får en bedre sjanse til å begynne på nytt i hjemlandet.

7.2.5 Tyskland og Belgia

Til tross for at de møtte sterk internasjonal kritikk klarte tyske myndigheter, ved å kombinere en sjenerøs returstøtte med tvungen retur, i løpet av noen få år å returnere mer enn 200 000 bosniere (Valenta m.fl. 2010:24).

I Belgia anses frivillig retur som en slags sosialhjelp heller enn et instrument for en effektiv migrasjonspolitikk (EMN 2011). Antallet som benytter seg av ordninger for frivillig retur er dermed ikke den faktor som bestemmer tiltakets suksess.

7.3 Sammenligning med Norge

Målsetningene med returprogrammene er de samme i Norge som i mange andre europeiske land. Innretningen av ordningene er også mye den samme. En viktig forskjell mellom Norge og andre land i Europa er størrelsen på den økonomiske støtten som følger med de ulike ordningene. Norge har de raueste ordningene.

I likhet med en del norske evalueringer finner de fleste evalueringene av europeiske ordninger at ordningene er relativt lite effektive. Disse evalueringene er i stor grad kvalitative, der man baserer konklusjonen på hva returnerte asylsøkere selv oppgir å ha vært viktige årsaker til at retur ble valgt. Det kan være en svakhet med slike kvalitative undersøkelser at respondentene trekker frem enkeltfaktorer som har

vært viktig for avgjørelsen, selv om det er summen av alle faktorer som faktisk har vært avgjørende. Det er også viktig å understreke at det finnes internasjonale utredninger som peker på enkelttiltak for frivillig retur som har vært vellykkede.

Det er i stor grad de samme faktorer som påvirker retur i EU-landene som i Norge, jfr. Bendixsen og Øien (2012). For en oversikt, se EMN (2011:55,60).

Vi har ikke funnet internasjonale analyser som har benyttet en kvantitativ tilnærming slik vi gjør i denne evalueringen. Det er derfor ikke mulig å sammenligne funn vi har gjort direkte med funn internasjonalt. Likevel kan det synes som om våre analyser i noe større grad enn andre analyser peker på at returprogrammene har en effekt i form av at sannsynligheten for frivillig retur øker.

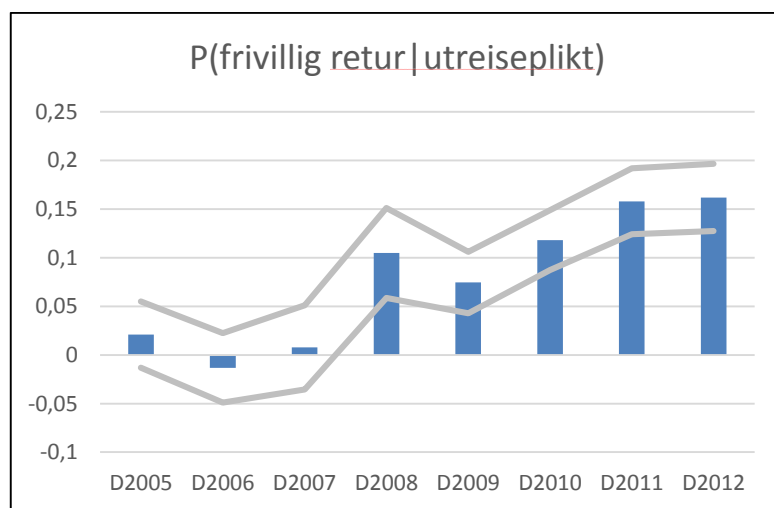
8 Konklusjon og anbefalinger

Vi har i denne evalueringen sett på hva det er som påvirker antallet frivillige returer basert på en kvantitativ analyse. Vi har vurdert effekter av særskilte returprogrammer og tiltak samt drøftet bakenforliggende årsaker som kan tenkes å påvirke antallet returer. Andre effekter av returprogrammene og tiltakene, som at det kan gi asylsøkerne en mer verdig hjemreise, er ikke diskutert og vurdert i denne rapporten.

Vi har forsøkt å vise, basert på forskningslitteratur, at beslutningen om å returnere frivillig for en asylsøker, er mangefasettert. Svært mange faktorer spiller inn, hvorav enkelte faktorer enkelt kan observeres og innlemmes i en kvantitativ analyse, mens andre faktorer er langt mer krevende å belyse.

Vi har beskrevet innretningen av flere av returordningene som er innført siden 2002, og vist at omfanget av slike ordninger har vokst i perioden. Dersom disse ordningene har noen effekt på sannsynligheten for at en asylsøker returnerer, vil vi forvente at denne sannsynligheten øker utover i vår analyseperiode fra 2004 til 2012.

Figur 41: Årseffekter sannsynlighet for frivillig retur for alle asylsøkere med utreiseplikt i mottak



Kilde: Utlendingsdatabasen og Oslo Economics

Figur 41 viser vårt hovedfunn for den perioden vi har analysert. Sannsynligheten for at en asylsøker med utreiseplikt i mottak velger å returnere frivillig øker i perioden, og er høyest i slutten av perioden. Da er sannsynligheten for en frivillig retur mer enn 15 prosentpoeng høyere enn i 2004. Det er da kontrollert for en rekke observerbare faktorer som asylsøkerens nasjonalitet, kjønn, familiestatus, tid som

utreisepliktig og annet. I våre diskusjoner med NOAS, UDI, PU og IOM har vi ikke lyktes i å identifisere noen opplagte andre årsaker til denne utviklingen enn den økte bredden av frivillige returordninger. Det er riktignok en bevegelse i retning av mer restriktiv asylpolitikk i Norge i perioden, mest tydelig markert gjennom fremleggelsen av de tretten punktene i 2008 (jf. Kapittel 4). Det synes også å være en tendens at det jobbes bedre med informasjon i asylmottakene utover i perioden, slik at asylsøkeren bedre forstår muligheten for å få omgjort negative vedtak, og slik at returprogrammenes muligheter blir godt kjent. Slik sett kan det argumenteres for at det utover i perioden er gjort en aktiv innsats fra myndighetenes side for å øke antall returer, ved hjelp av både «pisk og gulrot», der de frivillige returprogrammene har spilt en nøkkelrolle.

Kvantitative analyser av sannsynligheten for at irakere og barnefamilier velger frivillig retur gir lignende resultater som den generelle analysen vist i Figur 41. Vi mener således at vi klart har sannsynliggjort at frivillige returordninger når målet om flere frivillige returer, både totalt sett og for noen enkeltgrupper.

En kvantitativ analyse som vi har gjennomført vil ikke fange opp alle relevante faktorer som påvirker returprosessen. Det vil derfor heller ikke vært mulig å fastslå kategorisk hvilke faktorer som faktisk er utslagsgivende for antallet returer, eller hvor stor vekt hver enkelt faktor har. Antagelig speiler dette virkeligheten, der den enkelte asylsøker også tar sin beslutning basert på en helhetsvurdering av en rekke forskjellige faktorer, uten at det nødvendigvis er klart hvilken innvirkning den enkelte faktor har på beslutningen.

Det er mulig å gjennomføre kontrollerte eksperimenter for å etablere kunnskap om enkeltfaktorens betydning. For eksempel kan man unnlate å gjennomføre tvangsretur-razziaer på tilfeldig valgte enkeltmottak i en lengre periode, for å se hvordan sannsynligheten for frivillig retur utvikler seg i disse mottakene målt mot andre mottak. Man kan også gjennomføre spesielle informasjons- og veiledningskampanjer på tilfeldig valgte mottak, for så å studere hvilke utslag dette gir for beboere på disse mottakene målt mot beboere på sammenlignbare mottak. Mer kontroversielt vil det antagelig være å tilby særskilte frivillige returytelser kun til beboere på noen tilfeldig valgte mottak, men et slikt eksperiment ville kunne gi betydelig økt innsyn i hvilken rolle ordningene i seg selv spiller i asylsøkernes beslutningsprosess.

Vi mener det vil være mulig å gjennomføre slike kontrollerte eksperimenter innenfor en etisk forsvarlig ramme, og vi vil derfor anbefale at det gjennomføres slike kontrollerte eksperimenter for å få økt klarhet i hvilke virkemidler som fungerer best i returarbeidet. Vi har bragt på det rene at datamaterialet som forefinnes i utlendingsdatabasen er velegnet for å gjøre de kvantitative analysene knyttet til slike eksperimenter, og datakvaliteten synes nå å være på et tilfredsstillende nivå.

Det at slike kontrollerte eksperimenter vil gi sikrere svar på returprogrammenes effekt betyr ikke det samme som at vår analyse ikke har gitt noen svar. Vi mener at analysene tilsier at de frivillig returordningene gir ønsket effekt med flere frivillige returer, alt annet likt. Vi mener også å se tydelig at effekten varierer for forskjellige programmer, og at særlig IRRINI-programmet fremstår som vellykket.

Samtidig finner vi grunn til å understreke det som synes å være konklusjonen i en rekke andre utredninger. Frivillige returordninger bør ikke ses på isolert, men som en del av en større verktøykasse myndighetene har i sitt arbeid med å øke returandelen. Vi har i våre undersøkelser særlig blitt styrket i troen på at informasjonsarbeidet er viktig, men også tvangsreturarbeidet og det å føre en konsekvent, tydelig asylopolitikk er antagelig viktige virkemidler som står til myndighetenes disposisjon. Når disse virkemidlene brukes på en koordinert måte, synes det å være effektivt for å få utreisepliktige til å returnere frivillig.

Det er likevel viktig å understreke at det er en rekke forhold utenfor norske myndigheters kontroll som påvirker returarbeidet. Hvis forholdene i asylsøkerens hjemland er svært dårlige, vil hverken gode returordninger eller andre myndighetstiltak være tilstrekkelig til at asylsøkeren velger å returnere frivillig.

9 Litteratur

Bendixsen, Synnøve og Cecilie Øien (2012), *Det riktige valget?* Fafo-rapport 2012:37

Black, Richard, Michel Collyer og Will Somerville (2011), *Pay-to-go Schemes and other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible?* Washington, DC: Migration Policy Institute

Brekke, Jan-Paul (2010), *Frivillig retur fra Norge - En historisk gjennomgang*. Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2010:10

Brekke, Jan-Paul og Monica Five Aarset (2009), *Why Norway? Understanding Asylum Destinations*. Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2009:12

Brekke, Jan-Paul og S. Sørholt (2005), *I velferdsstatens grenseland. En evaluering av ordningen med bortfall av botilbud i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden*. Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2005:5

Crawford, Neta C. (2011), *Civillian death and Injury in Afghanistan 2001-2011*. Hentet 10.12.13 fra:

<http://costsofwar.org/sites/default/files/CrawfordAfghanistanCasualties.pdf>

European Migration Network (EMN) (2011), *Programmes and Strategies in the EU Member States fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries*. Hentet 4.11.13 fra:

http://rem.sef.pt/PagesPT/DocsPT/EstudosSinteseEuropeus/programmes_strategies_assisted_return_reintegration.pdf

Home Office (2010), *The Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (VARRP) 2008: a process and impact assessment*. Home Office Research Report 41 2010.

IOM (2013), hentet 27.11.13 fra: <http://iom.no/index.php/no/varp-no/irrana-no>

Justisdepartementet (2013), *Justis- og beredskapsdepartementets prop. 1 S (2012-2013)*.

NRK (2011), *Fra 250 til 96 dagers behandlingstid*. Hentet 6.1.2014 fra:

<http://www.nrk.no/norge/fra-250-til-96-dager-behandlingstid-1.7855299>

Statskontoret (2010), *Uppfølging av återetableringsstödet*. Rapport 2010:4

Strand, Arne, Synnøve Bendixen, Erlend Paasche og Jessica Schultz (2011), *Between two societies, Review of the Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq (IRRINI) Programme*. CMI Rapport 2011:4.

Strand, Arne, Arghawan Akbari, Torunn Wimpelmann Chaudhary, Kristian Berg Harpviken, Akbar Sarwari og Astri Suhrke (2008), *Return in Dignity, Return to What? Review of the Voluntary Return Programme to Afghanistan*. CMI Rapport 2008:6.

Valenta, Marko, Kristin Thorshaug, Thomas Hugaas Molden og Berit Berg (2010), *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen: Mellom passiv tvang og aktiv*

returassistanse. NTNU Samfunnsforskning AS, prosjektnr. 2089. Hentet 4.11.13 fra: <http://www.udi.no/Global/UPLOAD/Publikasjoner/FOU/Avviste%20asyls%C3%B8ker%20og%20ventemottaksordningen.pdf>

UDI (2013a), hentet 27.11.13 fra: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Retur-og-tilbakevending/Retur--og-reintegreringsprogrammer/Afghanistan-IRRANA/>

UDI (2013b), hentet 27.11.13 fra: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Retur-og-tilbakevending/Retur--og-reintegreringsprogrammer/Frivillig-returprogram---VARP/>

UDI (2013c), hentet 27.11.13 fra: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Retur-og-tilbakevending/Retur--og-reintegreringsprogrammer/Assistert-frivillig-retur-og-stotte-til-reintegrering-for-barnefamilier/>

UDI (2013d), hentet 10.12.13 fra: <http://www.udi.no/Global/UPLOAD/!%20Tema/Retur/Reintegrering/Gradert%20reintegreringsst%C3%B8tte-faktaark.pdf>

UDI (2009), *UDI rundskriv 2009-042*. Hentet 10.12.13
<http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2009-042/>

UNAMA (2013), *Afghanistan Annual Report 2012 Protection of Civilians in Armed Conflict*. Kabul 2013. Hentet 10.12.13 fra: <http://unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=K0B5RL2XYcU%3D>

UNE (2013), *Statistikk*. Hentet 6.1.2014 fra: <http://une.no/statistikk/>

UNE (2007), *Årbok 2006*. Hentet 6.1.2014 fra: http://www.une.no/upload/PDF%20dokumenter/Aarbok2006/UNE_arbok_06.pdf

oslo**economics**

Besøksadresse:
Dronning Mauds gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
1540 Vika, 0117 Oslo

E-post: post@osloeconomics.no
Telefon: +47 21 99 28 00
Faks: +47 966 30 090
Org. nr.: 993 924 741

www.osloeconomics.no