



Evaluering av informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere

En evaluering gjennomført av Oxford Research AS

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research har kontorer i Kristiansand, Stockholm, København, Kotka og Brussel og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet

Forsidebilde hentet fra flickr.com under creative common licence.

Oxford Research:

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrländsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research OY
Heikinkatu 7,
48100, Kotka
Finland
GSM: +358 44 203 2083
jouni.eho@oxfordresearch.fi

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Tittel:	Evaluering av Informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere
Oppdragsgiver:	Utlendingsdirektoratet
Prosjektperiode:	Mai 2014 – Oktober 2014
Prosjektleder:	Tor Egil Viblemo
Forfattere:	Tor Egil Viblemo, Marthe Rosenvinge Ervik, Rune Stiberg-Jamt, Stian Rønvåg og Martin Vestergaard

Kort sammendrag: Oxford Research har på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI) evaluert informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere. Programmet ble opprettet i 2004 og finansieres av UDI. Det er per i dag Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) som står for utførelsen. Avtalen med NOAS utløper i april 2015,

Evalueringen gir kunnskap om:

- I hvilken grad målene med informasjons- og veiledningsprogrammet er oppnådd
- Hvordan programmet har fungert sammen med andre veiledningstiltak
- Hvordan UDIs styring og kontraktsoppfølging har vært i perioden
- Hvordan programmet bør gjennomføres for å styrke den juridiske rettledningen før første søknad og sikre at søknaden som fremmes er mest mulig korrekt og gir et godt grunnlag for å vurdere saken

Evaluerings hovedkonklusjon er at informasjons- og veiledningsprogrammet i noen grad ser ut til å fungere etter dagens intensjoner. På et overordnet nivå er asylsøkerne informert om de mest vesentligste punkter i UDIs kravspesifikasjon for innholdet i programmet. Programmet er slik sett et godt verktøy for UDI til å nå det ønskede målet. Programmet har imidlertid også vesentlige utfordringer og et klart forbedringspotensial.

Oxford Research konkluderer med at asylsøkerne ikke er tilstrekkelig informert til å vurdere egen sak og fremstille saken sin på en tilfredsstillende måte. Konklusjonen samsvarer med tidligere evalueringer.

Oxford Research presenterer i rapporten tre modeller for fremtidig organisering av informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere. Modellene vurderer særlig hvem som skal utføre oppdraget, når informasjonen bør gis (tidspunkt) og programmets innhold og form. Modellene har sine fordeler og ulemper, men kan på ulike vis forbedre svakheter ved dagens modell. Det er opp til oppdragsgiver selv å vurdere hvilken av disse modellene som eventuelt bør iverksettes i fremtiden.

Forord

Denne evalueringen er utarbeidet på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI). Evalueringen er gjennomført i perioden juni – oktober 2014 av medarbeidere i Oxford Research.

I evalueringsarbeidet har vi hatt tett kontakt med Monica Bøe Andersen i UDI. Takk for godt samarbeid. Videre har ledelsen og medarbeidere i informasjons- og veiledningsprogrammet i NOAS vært svært imøtekommende og har bistått med å fremskaffe informasjon av ulik art. Takk også til dere.

I arbeidet med evalueringen har vi videre vært i kontakt med en rekke advokater i advokatordningen, saksbehandlere i UDI og ledere ved asylmottak, samt flere aktører som har besvart spørreundersøkelser. Takk til alle som har stilt opp og bidratt til at evalueringen bygger på et omfattende og bredt informasjonsgrunnlag.

Et utkast av sluttrapporten ble forelagt evalueringens referansegruppe. Deltakerne i referansegruppen har kommet med nyttige kommentarer og innspill til rapporten. Referansegruppen har bestått av representanter fra Utlendingsdirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Konklusjoner, vurderinger og anbefalinger i evalueringen står fullt og helt for Oxford Researchs egen regning.

Vi håper evalueringsarbeidet kommer til nytte.

Kristiansand, 22. oktober 2014



Harald Furre
Adm. dir.
Oxford Research AS

Innhold

Rapportens innhold	8
Kapittel 1. Executive summary	9
1.1 Conclusions.....	9
1.2 Future organization of the program.....	10
Kapittel 2. Sammendrag	11
2.1 Evalueringens formål og hoved-problemstillinger	11
2.2 Konklusjoner	12
2.3 Fremtidig utforming av informasjons- og veiledningsprogrammet	15
Kapittel 3. Bakgrunn, formål og problemstillinger.....	19
3.1 Bakgrunn.....	19
3.2 Formål med evalueringen	21
3.3 Oppdraget.....	21
3.4 Problemstillinger.....	22
Kapittel 4. Metode.....	26
4.1 Evalueringsdesign: Evalueringens fire faser	26
4.2 Metodiske verktøy	27
Kapittel 5. Måloppnåelse: I hvilken grad er målene med informasjons- og veiledningsprogrammet oppnådd?	32
5.1 Måloppnåelse knyttet til krav til informasjonens avsender	32
5.2 Måloppnåelse knyttet til informasjonens budskap	35
5.3 Måloppnåelse knyttet til informasjonens mottaker	40
5.4 Endringer i informasjonens innhold og form siden 2004	42
5.5 Erfaringer fra NOAS og UDI.....	45
5.6 Konklusjoner	47
Kapittel 6. Informasjonsprogrammet og andre veiledningstiltak	49
6.1 Rettshjelpsordningen for asylsøkere.....	49
6.2 Informasjonen fra andre informasjonsaktører i ankomstfasen	50
6.3 Konklusjoner	52
Kapittel 7. UDIs styring og kontraktoppfølging.....	53
7.1 Hvordan har UDI styrt og forvaltet informasjons- og veiledningsprogrammet?.....	53
7.2 Hvordan har forvaltningen av programmet endret seg i perioden?	53
7.3 Erfaringer med kontraktoppfølgingen - NOAS.....	54
7.4 Konklusjoner	55

Kapittel 8.	Fremtidig utforming av programmet	57
8.1	Komparative eksempler	57
8.2	Hvilken aktør er mest hensiktsmessig	59
8.3	Styrket rettledning og mest mulig korrekt søknad	62
8.4	Forberede søker på avslag og konsekvensen av ikke å etterkomme vedtaket	64
8.5	Mest hensiktsmessige tidspunkt	64
8.6	Mest hensiktsmessige form	67
8.7	Modeller for organisering av programmet	68
Kapittel 9.	Litteratur	72
Vedlegg 73		
	Tabeller fra spørreundersøkelsen til advokater	73
	Tabeller fra spørreundersøkelsen til mottaksledere i region Sør Øst	77
	Tabeller fra spørreundersøkelsen til saksbehandlere i UDI	82

Tabelliste

Tabell 1: Fire modeller for fremtidig organisering av programmet	16
Tabell 2: Søkere som fikk veiledning, etter prosedyre	21
Tabell 3: Svarprosent	30
Tabell 4: Nøkkeltall for oppdatering av informasjons- og veiledningsmaterieil	43
Tabell 5 Nøkkeltall for styringen av informasjons- og veiledningsprogrammet	54
Tabell 6 Gjennomgang og vurdering av informasjonens innhold, gitt valg todelt organisering	67
Tabell 7: Oversikt over forslag til modeller	69

Figurliste

Figur 1: Asylprosessen	20
Figur 2: Asylankomster, 2013	21
Figur 3: Fasestruktur i evalueringen	27
Figur 4 I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: Selve asylprosessen/saksgangen	36
Figur 5 Mottaksledere: I hvilken grad opplever du at asylsøkerne er forberedt på det som venter dem? (n-13)	37
Figur 6 UDI saksbehandlere: Hvor fornøyd er du med kvaliteten på informasjonen som asylsøkerne har fått av NOAS før de kommer til asylintervjuet (n-50)	37
Figur 7 I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: Hva som skal til for å få opphold (Beskyttelseskriterier)	38
Figur 8 I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: Konsekvensene ved avslag på søknad og retur	39
Figur 9 I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: Viktigheten av å være sannferdig/konsekvensene av å ikke være det	40
Figur 10 Mottaksansatte: Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått fra NOAS	40
Figur 11 UDI saksbehandlere: Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått fra NOAS	41
Figur 12 Advokater: Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått fra NOAS	41
Figur 13 Mottaksledere: Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004 (n-13)	43
Figur 14 UDI saksbehandlere: Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004 (n-78)	44
Figur 15 Advokater: Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004 (n-62)	44
Figur 16 Advokater: I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer	50
Figur 17 Advokater: Har enslige mindreårige asylsøkere behov for å gjennomgå informasjons- og veiledningsprogrammet før de kommer til advokat (n-58)	50
Figur 18 I hvilken grad opplever du at innholdet i informasjonen som søkerne får i NOAS' informasjonsprogram samsvarer med den informasjonen som gis fra andre aktører, som UDI og asylmottakene	51
Figur 19 Hvilken aktør mener du er best skikket til å ivareta informasjons- og veiledningsoppgaven for nyankomne asylsøkere som NOAS i dag har ansvar for	61
Figur 20 Når mener du det er mest hensiktsmessig å gjennomføre informasjons- og veiledningsprogrammet med asylsøkerne	65

Rapportens innhold

Rapporten består av til sammen åtte kapitler.

Kapittel 1 er executive summary

Kapittel 2 er et sammendrag med sentrale konklusjoner, vurderinger og anbefalinger.

Kapittel 3 presenterer evalueringens bakgrunn, formål og problemstillinger.

Kapittel 4 redegjør for evalueringens metoder og datakilder.

Kapittel 5 redegjør for informasjons- og veiledningsprogrammets måloppnåelse: I hvilken grad er målene oppnådd?

Kapittel 6 omhandler hvordan programmet har fungert sammen med andre informasjons- og veiledningstiltak rettet mot asylsøkere.

Kapittel 7 presenterer funn om UDIs kontraktoppfølging, samt erfaringer om forvaltningen av programmet.

Kapittel 8 diskuterer hvordan programmet bør utformes i fremtiden. Oxford Research presenterer i kapittel 8 fire ulike modeller for fremtidig organisering av informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere.

Rapporten har en kort litteraturliste.

I vedleggene presenteres deskriptive resultater fra de tre spørreundersøkelsene.

Kapittel 1. Executive summary

Oxford Research has evaluated the information and guidance program for newly arrived asylum seekers, on commission from The Norwegian Directorate of Immigration. The program was established in 2004 and is funded by the UDI. It is currently the Norwegian Organization for Asylum Seekers (NOAS) that executes the program.

The main evaluation goal is to examine the following:

- To what extent the objectives of the information and guidance program are achieved
- How the program has worked together with other guidance measures
- How UDI's management and contract management has been in the period
- What guidelines should be implemented to strengthen the legal counsel prior to the first application and ensure that the application as submitted is as accurate as possible and provides a good basis for assessing the asylum application

The aim of the information and guidance application program can be summarized in two main points:

- The program should ensure that asylum seekers receive adequate guidance to present their case in the best possible way.
- The program should give applicants a realistic base of knowledge for assessing their opportunities for granted asylum in Norway.

Oxford Research has chosen to use qualitative interviews as the main data-collection tool in this evaluation, because the qualitative approach best provides the information UDI seeks. We have interviewed a total of 28 individuals and 2 focus groups. For methodological triangulation and to increase validity in the evaluation Oxford Research has also been using other quantitative tools, there among three different surveys from important groups. One is from the administrative officers in the ASA department at UDI, the other is from leaders of refugee reception centers in the South and East region of Norway, and the third is from lawyers involved in asylum cases. The data collected are of high quality.

1.1 Conclusions

The overall conclusion is that the program at certain points seems to work according to purpose. Asylum seekers are informed of the most important points of UDI's specifications. The program thus appears to aid UDI in reaching the desired goal. However, results also indicate that the knowledge asylum seekers are left with after finishing the program is too superficial to be applicable in an appropriate manner.

Despite the fact that the information program is giving applicants comprehensive information on a number of points and largely helps inform the applicant, Oxford Research concludes that asylum seekers are less informed than would be ideal in order to realistically assess the terms of their protection. These results correspond with previous evaluations, indicating that there is need for better understanding of the protective conditions among some asylum seekers. The results of the evaluation indicate that the current design of the program only provides applicant information at a general level, and that it does not adequately assure the applicants' understanding and embracing of the information.

It has earlier been pointed out that that the applicants are well-informed, but not to the degree that they are able to understand the *consequences* of the information they have been given or the significance of it. The applicant receives the required information from UDI without the result of them being able to evaluate their possibilities for granted asylum in Norway according to criteria.

1.1.1 Achieving goals

The evaluation therefore concludes that the program's objectives to some degree are achieved because asylum seekers appear to be briefed on a number of factors in UDI's specifications.

There are large variations in nationality and educational background that create divisions. Especially seekers in the Dublin procedure and unaccompanied minors seem to perceive information to a smaller extent than other applicants.

The evaluation also revealed substantial weaknesses in the current design that affect performance in a negative sense. One major challenge is the high information density at an early stage where the applicant has a lower ability to absorb information.

1.1.2 The program and other information sources

The evaluation concludes that the program's information appears to supplement the legal system and the asylum interview. At the same time there is room for improvement in the information provided in areas such as conditions of protection and other relevant legal matters, to further prepare the applicant for the asylum interview and prepare vulnerable groups to guidance from their lawyer.

1.1.3 UDIs governance

Overall, the evaluation concludes that the administrative management has been effective, and the dialogue between UDI and NOAS has mainly been working well.

The contracts are a good tool for governing the program, and the administrative governance is well-functioning. The dialog between NOAS and UDI is good. However, there have been systematic misconceptions between UDI and NOAS, and a decreased flow in information as a result of the program being outsourced.

Oxford Research finds that the administrative governance and the follow-up of contracts principally have been well-functioning.

1.2 Future organization of the program

Based on the evaluation's findings presented in brief above the evaluator concludes four possible models for the organization of the information and

guidance program for newly arrived asylum seekers. The models have their advantages and disadvantages, but will in different ways improve weaknesses in today's organization of the program. It is up to UDI to assess which of these models, if any, should be implemented in the future.

Model A [Minor adjustments]

- Time: As today
- Who: Independent organization with greater legal expertise
- Form/content: As of today, with a greater focus on conditions of protection

Model B [Several adjustments]

- Time: The program is divided in two. The first part is held before PU and the second part before the asylum interview.
- Who: Independent organization with greater legal expertise
- Form/content: The first round very sharpened and concise; the second round going into more detail on conditions of protection and preparation for the asylum interview.

Modell C [Several adjustments]

- Time: The program is divided in two. The first part is held before PU and the second part before the asylum interview.
- Who: independent organization and lawyers
- Form/content: The first round very sharpened and concise; the second round going into more detail on conditions of protection and preparation for the asylum interview.

Modell D [Several adjustments]

- Time: The program is divided in two. The first part is held before PU and the second part before the asylum interview.
- Who: UDI
- Form/content: The first round very sharpened and concise; the second round going into more detail on conditions of protection and preparation for the asylum interview.

Kapittel 2. Sammendrag

2.1 Evalueringens formål og hovedproblemstillinger

Oxford Research har på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI) evaluert informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere. Programmet ble opprettet i 2004 og finansieres av UDI. Det er per i dag Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) som står for utførelsen. Avtalen med NOAS utløper i april 2015, og det er nå hensiktsmessig å evaluere programmet.

Evalueringen gir kunnskap om:

- I hvilken grad målene med informasjons- og veiledningsprogrammet er oppnådd.
- Hvordan programmet har fungert sammen med andre veiledningstiltak.
- Hvordan UDIs styring og kontraktsoppfølging har vært i perioden.
- Hvordan programmet bør gjennomføres for å styrke den juridiske rettledningen før første søknad og sikre at søknaden som fremmes er mest mulig korrekt og gir et godt grunnlag for å vurdere saken.

2.1.1 Informasjons- og veiledningsprogrammet

De gjeldende målene for informasjons- og veiledningsprogrammet kan oppsummeres i to hovedpunkter:

- Programmet skal sikre at asylsøkerne i ankomstfasen får tilstrekkelig veiledning til å kunne presentere saken sin på best mulig måte.
- Programmet skal gi søkerne et realistisk grunnlag for å kunne vurdere mulighetene sine for å innvilges beskyttelse i Norge.¹

Forventningen er at informasjonen skal bidra til en mer korrekt asylsøknad og øke søkers rettsikkerhet. Programmet omfatter nyankomne asylsøkere, og informasjonen gis på UDIs ankomsttransitt-mottak på Refstad i Oslo og Mysen i Østfold. Informasjonsprogrammet blir gjennomført i løpet av de første tre dagene søker er i ankomsttransitt.

Innholdet i programmet er skissert i UDIs rundskriv RS 2010-052 og 2010-074²; og asylsøkerne skal orienteres om saksgangen i asylsaker, rettigheter og plikter, utfyllingen av egenerklæring, gjennomføring av asylintervjuet, tilbud om aldersundersøkelse for enslige mindreårige asylsøkere, mulighetene for å få innvilget søknaden, bortfall av botilbudet i asylmottak ved avslag samt retur til hjemlandet.³

I evalueringen sonderer vi mellom om søker er **orientert** eller **informert** etter å ha gjennomført programmet. Med at søker er orientert mener vi at søker har mottatt informasjon på de meste sentrale punktene i UDIs kravspesifikasjon. Kunnskapen og forståelsen til asylsøker er imidlertid på et overordnet nivå, og søker er i liten grad i stand til å benytte seg av informasjonen. Dersom søker er informert, er søkerne i stand til å anvende informasjonen til å presentere sin sak på en god måte og vurdere egne muligheter for opphold i Norge. Asylsøker forstår videre også hvilken betydning asylintervjuet har.

2.1.2 Regjeringen Solberg: Signaler om ny kurs? Nye mål?

I Sundvollen-erklæringen av 7. oktober 2013⁴ er det formulert et mål om å styrke den juridiske rettledningen før første søknad:

«Styrke den juridiske rettledningen før første søknad, for å sikre at søknaden som fremmes er mest mulig korrekt og gir et godt grunnlag for å få saken vurdert etter norsk lov.»

Det fremstår noe uklart hva dette konkret innebærer. Det er få tolkingsmomenter. Målet om å styrke den juridiske rettledningen er oppført under overskriften: «E: Mer effektiv saksbehandling og raskere retur av personer uten lovlig opphold og kriminelle». En mulig tolking er et økt fokus på effekten av informasjonen som blir gitt. Det synes som det legges til grunn at en god juridisk veiledning skal kunne bidra til en mest mulig korrekt søknad og godt grunnlag for å få saken vurdert etter norsk lov.

² <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-074/>

³ Se RS 2010-074 punkt

⁴ http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2013/politisk-plattform.html?id=743014

¹ Det rettslige grunnlaget for programmet følger av utlendingsforskriften § 17-17

Det kan videre stilles spørsmål om formuleringen «den juridiske rettledningen» innebærer en endring. Dagens informasjons- og veiledningsprogram er ikke utformet som en juridisk veiledning, men det gis imidlertid viktig og vesentlig informasjon om rettigheter og plikter. Ved innføringen av informasjons- og veiledningsprogrammet i 2004, var det av vesentlig betydning at man gjennom informasjons- og veiledningsprogrammet nettopp ikke hadde behov for fagjuridisk veiledning før etter et eventuelt negativt vedtak.

Poenget i denne sammenheng er å vise at formuleringene i Sundvollenerklæringen av 7. oktober 2013, kan innebære en ny kurs når det gjelder målene for informasjons- og veiledningsprogrammet.

2.1.3 Metode

Oxford Research har i evalueringen benyttet metoden triangulering der en bruker flere tilgjengelige datakilder for å belyse spørsmålene. Rapporten bygger dermed på et bredt spekter av datakilder, både kvalitative og kvantitative. Siktemålet har vært å dekke et bredt utvalg av aktører som har kjennskap til Informasjons- og veiledningsprogrammet

Oxford Research har valgt å la kvalitative intervjuer utgjøre den mest vesentlige delen av datainnsamlingen, da dette er det beste verktøyet for å samle inn den typen informasjon evalueringen krever.

Sentrale datakilder har vært:

- Dokumenter
- Intervjuer
- Survey

Dokumentstudier

Oxford Research har gjennomgått ulike dokumenter som aktuelle retningslinjer, praksisdokumenter og rapporter utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og UDI. NOAS har bidratt med tilgjengeliggjøring av relevant skriftlig materiale.

Videre utarbeidet Oxford Research en bestilling til oppdragsgiver på materiale som prosjektet hadde behov for. Blant annet er det gjennomgått tidligere rapporter og utredninger, for eksempel:

- Tidligere evalueringer av informasjons- og veiledningsprogrammet.
- Årsrapporter fra NOAS og UDI.
- Måldokumenter, strategier m.m.

Intervjuer

Det er gjennomført til sammen 28 intervjuer og 2 fokusgruppeintervju i evalueringen.

Survey

Det er gjennomført tre surveyundersøkelser mot tre ulike respondentgrupper:

- Utvalgte ansatte i asylavdelingen i UDI.
- Ledere ved asylmottak.
- Advokater i advokatordningen.

2.2 Konklusjoner

2.2.1 Overordnet konklusjon

Evalueringens hovedkonklusjon er at informasjons- og veiledningsprogrammet i noen henseende ser ut til å fungere etter dagens intensjoner. Evalueringen avdekker samtidig vesentlige utfordringer for programmet og et klart forbedringspotensial.

På et overordnet nivå er asylsøkerne informert om de mest vesentlige punkter i UDIs kravspesifikasjon for innholdet i programmet. Programmet er slik sett et godt verktøy for UDI for å nå det ønskede målet. Evalueringens funn peker imidlertid samlet sett i retning av at kunnskapen som asylsøkerne sitter igjen med etter gjennomført program, er for overordnet til at de kan dra nytte av kunnskapen på en hensiktsmessig måte.

Oxford Research konkluderer med at asylsøkerne ikke er tilstrekkelig informert til å vurdere egen sak eller fremstille saken sin på en tilfredsstillende måte. Konklusjonen samsvarer med tidligere evalueringer på området, hvor funnene bl.a. indikerer at asylsøkerne har behov for bedre forståelse av beskyttelsesvilkårene.

Resultatene i evalueringen indikerer at dagens utforming av programmet gir asylsøkeren informasjon på et overordnet nivå, og at det ikke i tilstrekkelig grad kvalitetssikres om søker har forstått og tatt til seg informasjonen. Det er tidligere påpekt at

søkerne er orienterte, men ikke i den grad at de er i stand til å forstå *konsekvensene* av informasjonen de akkurat har fått eller hva det betyr for søkers situasjon. Med dette mener vi at søkeren mottar informasjonen UDI har satt krav om, uten at dette ser ut til å resultere i at søker blir i stand til å vurdere egne muligheter for opphold i Norge etter asylkriteriene.

2.2.2 Måloppnåelse

Oxford Research konkluderer med at programmet i noen grad oppnår målene. Informasjonen som blir gitt, ser ut til å gjøre søker mer opplyst enn denne ellers ville ha vært. Programmet informerer asylsøkeren godt om asylprosess- og saksgang, og viktigheten av det å være sannferdig. Dette er sentralt for at asylsøkerne skal kunne presentere sin sak på en best mulig måte, jfr. dagens mål med programmet.

Programmet forbereder til en viss grad søkerne på asylintervjuet. Indikasjoner fra flere intervjuer tyder også på at kvaliteten på NOAS' gjennomføring av informasjonsprogrammet i løpet av årene det har vært i drift, har blitt bedre. Det synes som evalueringer av programmet og dialog mellom UDI og NOAS har bidratt til en bedre kvalitet.

Når det gjelder *informasjonens form* ser de tre valgte kommunikasjonsverktøyene ut til å fungere godt sammen. Veiledningssamtale og brosjyre fungerer etter hensikten. Asylsøkerne oppgir at de får mye ut av dette, og setter pris på å kunne stille oppfølgings-spørsmål til en veileder de kan stole på. Dette er nært koblet sammen med søkerens tillit til veilederne i NOAS. Veilederne evne til å møte asylsøkerne i deres situasjon og på deres eget språk, og det at veilederne selv har en bakgrunn som gjør at de kan sette seg i søkerens sted, utgjør en styrke for programmet. Tilliten er essensiell for å få formidlet informasjon til søkere som befinner seg i en sårbar situasjon. Evnen til relasjonsbygging og evnen til å skape tillit hos asylsøkerne, vil derfor være en nøkkel i videre utvikling av informasjons- og veiledningsprogrammet.

- Veiledningssamtalen fungerer isolert sett etter hensikten.
- Søkerne har i betydelig grad tillit til NOAS, særlig grunnet veileders språkkompetanse.

Oxford Research finner imidlertid også utfordringer med programmet som kan ha betydning for måloppnåelsen. Kunnskap om beskyttelsesvilkår er et område der søkerne har mindre kunnskap enn optimalt

både for å kunne presentere sin sak sannferdig og for å kunne vurdere mulighetene sine for innvilgelse av beskyttelse i Norge. Det er urealistisk å forvente at søkerne forstår det juridiske innholdet i vilkårene for beskyttelse. Poenget i denne sammenheng må være at søkerne i praksis forstår hva som skal til for å få innvilget søknad om beskyttelse. Søkerne ser også ut til å ha utilstrekkelig kunnskap om konsekvensene av et avslag og hva som vil skje ved en eventuell retur.

Asylsøkerne ser ut til å ha en relativt god kunnskap om hva asylintervjuet er, men også her bør søker få en bedre forståelse. Dette gjelder særlig søkers egen bevisplikt (opplysningsplikt), hvor søker ideelt sett burde ha startet arbeidet med å fremskaffe dokumenter for å ha disse klare til asylintervjuet. Funnene som er lagt fram i denne evalueringen tyder på at søker best kan legge frem sin sak dersom han eller hun er *forberedt* på hvilke premisser som ligger til grunn, viktigheten av intervjuet og hvilke forventninger saksbehandlerne stiller til ham eller henne som søker. Søkerne er også dårlig informert om *praktiske detaljer* ved asylintervjuet, som at saksbehandler oftest har gode kunnskaper om situasjonen i søkerens hjemland, hvor lang tid intervjuet vil ta, hva UDI faktisk kan bidra med og at søker i mange tilfeller bør forsøke å fremstille historien sin kronologisk.

En annen svakhet ved dagens program er kvaliteten på deler av informasjonsmateriellet som brukes. Filmen fremheves av flere som det bærende kommunikasjonsvirkemidlet, og som det viktigste verktøyet i informasjonsarbeidet. Dersom dette stemmer, må det også settes av ressurser til å oppdatere filmen jevnlig. Det samme gjelder brosjyrene. I kontrakten mellom leverandør og oppdragsgiver heter det at leverandøren skal utarbeide og trykke nytt materiell, men at oppdragsgiver skal godkjenne og finansiere dette. Etter tilbakemeldinger fra de involverte virker det som oppdateringen av materiell ikke fungerer godt nok per i dag. Dublin III-forordningen har vært aktiv i 9 måneder uten at en ny brosjyre er på plass.

Oxford Research konkluderer videre med at filmene som er rettet mot søkere i normal-prosedyre og enslige mindreårige, har for lav kvalitet. For å nå frem til søkerne anbefales det at informasjonen som formidles er strippet ned til *ett enkelt budskap*; hva må søker vite på dette tidspunktet i asylprosessen? Dette hensynet er vesentlig, og må veie tyngst i utformingen av alt informasjonsmaterieell. Videre må kontekst og ramme for informasjonen settes først,

før man går mer detaljert inn i regelverk og rettigheter.

Søker ser også ut til å være i dårlig stand til å håndtere den store informasjonsmengden de per i dag får i løpet av de 2-3 første dagene. Resultatene i denne evalueringen tyder på at de forventninger og krav som stilles til *informasjonsmengde* i programmet blir for omfattende, søkers situasjon ved ankomst tatt i betraktning.

I dagens kravspesifikasjon fra UDI heter det at søker skal være orientert om en rekke momenter ved sine rettigheter og plikter som asylsøker. Per i dag er søkerne godt informert om rettigheter, plikter og saksgang, om enn på et noe overordnet nivå. Innholdet i informasjonen oppfattes i betydelig grad av asylsøkerne, men her er det store variasjoner blant asylsøkerne etter land- og utdanningsbakgrunn. Særlig søkere i Dublin-prosedyren og enslige mindrerårigne ser ut til å oppfatte informasjonen i mindre grad enn andre.

Oxford Research har identifisert bl.a. følgende utfordringer med programmets funksjon:

- Søkerne har lav kunnskap om beskyttelsesvilkår og avslag/retur.
- Søker er for lite forberedt på praktiske ting ved asylintervjuet.
- Kvaliteten på filmen er lav.
- Dublin III-brosjyre er ikke på plass.
- Søker er på tidspunktet informasjonen blir gitt, ikke i stand til å motta og dra nytte av innholdet i tilstrekkelig grad
- Dagens ordning er i større grad lagt opp til å orientere enn å informere søker.

2.2.3 Programmet og andre veiledningstiltak

Aktørene som er spurt mener det er et klart behov for informasjons- og veiledningsprogrammet. Særlig advokater oppgir at det er vesentlig at enslige mindrerårigne gjennomfører programmet *før* de kommer til advokat. Oxford Research anser dette som et viktig funn. Også UDI-ansatte ser en særlig verdi i programmet med tanke på asylintervjuet.

Oxford Research finner at de involverte aktørene har forholdsvis liten kunnskap om innholdet i informasjons- og veiledningsprogrammet. Kunnskap om hva andre aktører informerer om er en viktig *forutsetning* for å sikre samordning og en helhetlig informasjonskjede. Det skal i denne sammenhengen nevnes

at UDI allerede har gjennomført prosjekter internt for å kartlegge og forbedre informasjonsflyten, særlig gjennom prosjektet «Informasjonsflytprosjektet» og «Realitetsorienteringsprosjektet».

En finner videre at advokatene er forholdsvis kritiske til asylsøkernes kunnskap om rettigheter og asylintervju. Dette gjelder særlig beskyttelsesvilkår og en realitetsforståelse av muligheter for opphold og avslag. Advokatene hevder at asylsøkerne uavhengig av prosedyre ikke får god nok juridisk oppfølging og rettledning gjennom informasjonsprogrammet før første søknad. Oxford Research vurderer at advokatene legger til grunn en forholdsvis høy standard. Selv om advokatene mener at asylsøkerne ikke er godt nok informert om beskyttelsesvilkår, har advokatene samtidig tillit til programmet, og vi ønsker å understreke advokatenes tillit til programmet som sådan.

Oppsummert er de viktigste funnene følgende:

- Advokatordningen og informasjons- og veiledningsprogrammet supplerer hverandre. Dette er et viktig funn.
- Det er forholdsvis lav kunnskap om innholdet i informasjonsprogrammet blant de involverte aktørene.
- Det er ifølge advokatene rom for forbedring når det gjelder informasjon om beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.
- Advokatene har overordnet sett tillit til programmet.

2.2.4 UDIs kontraktsoppfølging

Kontraktene er et godt styringsverktøy for UDI og kontraktene har tilstrekkelige hjemler for nødvendig oppfølging. Oxford Research finner at den administrative styringen har fungert godt, og at dialogen mellom UDI og NOAS i all hovedsak er god.

Oxford Research finner imidlertid at det er utfordrende for UDI å få kunnskap om hvordan programmet fungerer i praksis. Når det gjelder andre utfordringer, viser intervjuer med UDI at det i enkelte tilfeller kan virke som NOAS ikke helt har *oppfattet UDIs asylpraksis riktig*. Det har vært eksempler på at motstridende informasjon har blitt gitt av henholdsvis NOAS og UDI. Det kan videre virke som det i noen tilfeller tar litt tid før veilederne hos NOAS oppfatter og implementerer UDIs praksis. NOAS opplever på den andre siden at det tar for lang tid før informa-

sjonsmateriell blir oppdatert. NOAS mener også at programmet har for mye informasjon pr i dag

Det har blitt gjennomført flere endringer i programmet i perioden 2004 til 2014.

Oppsummert er de viktigste funnene følgende:

- Kontraktene er et godt styringsverktøy for UDI.
- Den administrative styringen har fungert godt.
- Dialogen mellom UDI og NOAS er i all hovedsak god.
- Det kan være fare for systematiske misoppfatninger mellom oppdragsgiver (UDI) og leverandør (NOAS).
- Det kan ta noe tid før informasjon fra UDI blir implementert hos NOAS sine veiledere.
- NOAS opplever at det noen ganger tar tid før informasjonsmateriell som brosjyrer blir oppdatert

2.3 Fremtidig utforming av informasjons- og veiledningsprogrammet

En av de viktigste målsettingene i denne evalueringen har vært å skaffe til veie kunnskap som kan bidra til å utvikle ordningen videre, samt gi innspill til hvordan ordningen kan forbedres. Kapittel 8 er et svar på evalueringens problemstilling om hvordan programmet bør gjennomføres for å styrke den juridiske rettledningen før første søknad, og sikre at søknaden som fremmes er mest mulig korrekt og gir et godt grunnlag for å vurdere saken.

2.3.1 Modeller for fremtidig organisering

Basert på evalueringens konklusjoner som er presentert i kortversjon ovenfor, har evaluator kommet frem til fire mulige modeller. Dette er modeller for organisering av informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere som vi finner hensiktsmessig. Modellene har sine fordeler og ulemper, men vil på ulike vis forbedre svakheter ved

dagens modell. Det er opp til oppdragsgiver selv å vurdere hvilken av disse modellene som eventuelt bør iverksettes i fremtiden.

I tabellen nedenfor presenteres de fire ulike modellene. Modellene har ulike kombinasjoner av valg med hensyn til hvilken aktør som skal ha ansvar for å utføre programmet (aktør), tidspunktet for veiledningen og endelig, veiledningens form og innhold.

Aktør

Når det gjelder spørsmål om hvilken aktør som skal utføre programmet er det to hovedalternativer. Det ene er at en *uavhengig aktør* (organisasjon) utfører programmet og det andre er en «myndighetsmodell» hvor en offentlig myndighet utfører programmet. Et tredje alternativ hvor advokater vurderes er også lagt inn.

Tidspunkt

Modellene er også ulike når det gjelder tidspunkt for gjennomføring av veiledningen. Hovedforskjellen er om informasjonen i programmet gis kun *en gang* i løpet av de 2-3 første dagene etter ankomst (slik som i dagens program), eller om informasjonen i programmet deles i to ulike delprogrammer og gis på to ulike tidspunkter. Vi har foreslått at den første informasjonen bør gis allerede før registrering hos Politiets Utlendingsenhet (PU) og andre del av informasjonen i programmet før asylintervjuet.

Innhold

Endelig foreslår vi to ulike alternativer for *innhold* i programmet. Det ene er en mindre justering av innholdet i dagens program. Vi foreslår at innholdet i programmet skal være som i dag, men med noe større fokus på beskyttelsesvilkår. Det andre alternativet er en større justering av innholdet, og må ses i sammenheng med forslaget om deling av informasjonen i to informasjonsbolker, som beskrevet over. Vi foreslår at den første informasjonsmodulen bør inneholde svært spisset og kortfattet informasjon, mens den andre informasjonsmodulen kan gi mer detaljert informasjon om beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.

Tabell 1: Fire modeller for fremtidig organisering av programmet

Modell	Aktør	Tidspunkt	Form/innhold
Modell 1 «Uavhengig organisasjon» - Mindre endringer	Uavhengig organisasjon med økt juridisk kompetanse	Ingen endringer fra dagens program	Som i dag, med økt fokus på beskyttelsesvilkår
Modell 2: «Uavhengig organisasjon» - Mange endringer	Uavhengig organisasjon med økt juridisk kompetanse	Programmet deles i to informasjonsmoduler. Første del holdes før registrering hos PU og andre del før asylintervjuet.	Første runde spisset og kortfattet, mens andre runde går mer detaljert inn på beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.
Modell 3: «Uavhengig organisasjon og advokater» - Mange endringer	Uavhengig organisasjon og advokater	Programmet deles i to informasjonsmoduler. Første del holdes før registrering hos PU og andre del før asylintervjuet.	Første runde spisset og kortfattet, mens andre runde går mer detaljert inn på beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.
Modell 4: «Myndighetsmodell» -Mange endringer	Offentlig myndighet (UDI)	Programmet deles i to informasjonsmoduler. Første del holdes før PU og andre del før asylintervjuet.	Første runde spisset og kortfattet, mens andre runde går mer detaljert inn på beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.

Kilde: Oxford Research AS

2.3.2 Uavhengig aktør

Modell 1 [Mindre justeringer]

- Tidspunkt: som i dag.
- Aktør: Uavhengig organisasjon med økt juridisk kompetanse.
- Form/innhold: Som i dag, med økt fokus på beskyttelsesvilkår.

Det er vår anbefaling at den uavhengige aktøren i dette tilfellet får styrket teamet med en person som (i større grad enn i dag) er kompetent på juridiske spørsmål. En advokat eller jurist med kompetanse i utlendingsrett vil kunne bidra til å kurse og styrke de andre veilederne og på den måten heve kvaliteten i programmet, og samtidig fungere som en ressurs og et tilbud for veiledere og/eller søkere som har behov svar på konkrete juridiske spørsmål.

I denne modellen foreslår Oxford Research ingen endring i tidspunkt – men dette forutsetter som tidligere nevnt at informasjonen kortes ned og begrenses til et minimum, og samtidig at informasjonen trappes opp i for- og etterkant. Eventuelt kan denne modellen også gjennomføres etter at søkeren har fått «roet seg litt», fortrinnsvis rundt to til tre uker etter ankomst.

2.3.3 Uavhengig aktør

Modell 2 [Mange justeringer]

- Tidspunkt: Programmet deles i to. Første del holdes før registrering hos PU og andre del før asylintervjuet.
- Aktør: Uavhengig organisasjon med økt juridisk kompetanse.
- Form/innhold: Første runde svært spisset og kortfattet, mens andre runde går mer detaljert inn på beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.

Innholdsmessig legger Oxford Research til grunn en modell hvor informasjonens omfang er noe innskrenket sammenlignet med dagens program, og i stedet har et særlig fokus på beskyttelsesvilkår og asylintervjuet. Oxford Research foreslår, basert på komparative innspill fra Sverige og Nederland, at programmet med fordel kan deles i to for å gi et større utbytte for asylsøkerne. En fordel med en slik modell er at informasjon fra første runde kan *gjentas og kvalitetssikres* – slik at man i større grad kan sørge for at søkeren er informert og ikke bare orientert.

Det er vår samlede vurdering at informasjonstettheten i dagens informasjons- og veiledningsprogram er for høy. Samtidig ser ikke asylsøkerne ut til å kunne nyttiggjøre seg et omfattende informasjons- og veiledningsprogram fullt ut på dagens gjennomføringstidspunkt. Vår anbefaling er derfor at programmets innhold spisses og at unødvendig

informasjon fjernes, slik at det kun fokuseres på det høyst nødvendige for søkeren. Evaluator ser for seg at den første delen av ordningen kan gjennomføres i en nedstrippet versjon før politiregistreringen hos PU, den andre delen av ordningen kan legges nærmere asylintervjuet, etter at søkeren har vært i landet mellom to til tre uker. Denne andre delen bør fokusere på forberedelse til asylintervjuet og rent praktiske forhold ved dette.

En annen undervariant av modell 2 at informasjonsprogrammet deles i tre. Den siste delen vil i så fall havne etter asylintervjuet, der den innholdsmessig vil konsentreres rundt avslag og retur.

2.3.4 Advokatmodell

Modell 3 «Advokatmodell» [Mange justeringer]

- Tidspunkt: Programmet deles i to. Første del holdes før PU og andre del før asylintervjuet.
- Aktør: Uavhengig organisasjon og advokater
- Form/innhold: Første runde er spisset og kortfattet, mens andre runde går mer detaljert inn på beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.

En undervariant av modell 2 er at den siste delen av programmet eventuelt gjennomføres av advokater. Dette vil potensielt kunne styrke asylsøkerens rettsikkerhet og detaljkunnskap om juridiske forhold.

Modell 3 er, slik evaluator ser det, også hensiktsmessig for organisering av informasjonsprogrammet. I denne modellen legger Oxford Research til grunn at ordningen gjennomføres med en uavhengig organisasjon som aktør, som beskrevet i diskusjonen over, med unntak av den andre veiledningsrunden som foreslås gjennomført av advokater. En styrke ved denne modellen er at den vil imøtekomme kritikken fra advokatene som har kommet fram gjennom evalueringen, og forbedre informasjonen søkerne får om avslag, og retur, beskyttelsesvilkår og selve asylintervjuet. Det er imidlertid ikke gitt at asylsøkerne vil ta til seg informasjonen bedre selv om det er en advokat som er avsenderen, men tanken er at advokatene vil ha en bedre juridisk kompetanse og også dermed grunnlag for å kunne bistå asylsøkeren juridisk i søkers sak.

En slik modell vil potensielt kunne bedre søkers rettsikkerhet før første søknad, og samtidig bidra

til at søkeren får et bedre grunnlag for å vurdere sin egen situasjon og muligheter for asyl.

En ulempe ved modell 3 er at den vil kunne komme til å koste mer enn dagens ordning. Slik evaluator ser det må man imidlertid ta denne eventuelle økte kostnaden i ankomstfasen som en investering, ettersom en forbedret evne til vurdere egen situasjon for asylsøkeren potensielt vil kunne lede til et bedre asylintervju, en forbedret asylprosess, og potensielt også en økt forståelse for søkerne når det gjelder konsekvensen av endelig vedtak og det å returneres.

2.3.5 Myndighetsmodell

Modell 4 «Myndighetsmodell» [Mange justeringer]

- Tidspunkt: Programmet deles i to. Første del holdes før PU og andre del før asylintervjuet.
- Aktør: UDI.
- Form/innhold: Første runde svært spisset og kortfattet, mens andre runde går mer detaljert inn på beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.

Det er ikke opplagt at informasjonsprogrammet skal driftes av en uavhengig organisasjon. I en myndighetsmodell kunne informasjonen til nyankomne asylsøkere bli formidlet av UDI selv.

Vi foreslår at informasjonen i en slik modell blir gitt på to ulike tidspunkter. Den første informasjon avholdes før registrering hos PU og andre del av informasjonen før asylintervjuet. Delingen i to har også konsekvenser for form og innhold. Vi ser for oss at den første informasjonen som gis er spisset med sikte på å gi søkeren oversikt over videre saksgang og overordnet om rettigheter og plikter. Når det gjelder del to av informasjonen som er tenkt gitt før asylintervju, bør denne være mer i dybden og konkret dreie seg om asylintervjuet og spørsmål som blir stilt der.

Vi forslår at det er UDI selv som skal være ansvarlig for å utføre informasjonsoppgavene. Det er en radikal endring fra i dag. Det bør i en slik modell sikres intern organisasjonsmessig uavhengighet i UDI, for eksempel ved at det opprettes en egen organisasjonsmessig enhet for informasjon til nyankomne asylsøkere i UDI (eventuelt under Asylavdelingen). Det vil være avgjørende for legitimitet og omdømme.

Hvilke styrker og svakheter kan en slik «myndighetsmodell» ha? Fordelene ved en myndighetsmodell kan være redusert kostnad ved informasjonsflyt og styring, og raskere oppdatering av informasjonen ved endringer av retningslinjer eller lignende. Det kan bli en økt kvalitet på informasjonen, ettersom denne ikke vil gå gjennom flere ledd før den havner hos asylsøkeren.

En mulig svakhet vil være at veilederne, uansett hvor mye de forklarer at de har taushetsplikt, av

noen av asylsøkerne assosieres med saksbehandlingen, UDI og myndighetene for øvrig. Samtidig har vi sett at flere av asylsøkerne har begrenset kunnskap om hva en uavhengig organisasjon er, imidlertid er dette et viktig prinsipielt argument. Videre vil det ikke være noen ideell organisasjon (dagens NOAS) som kvalitetssikrer og «ser myndighetene i kortene» dersom programmet skulle inneholde noe uriktig.

Kapittel 3. Bakgrunn, formål og problemstillinger

3.1 Bakgrunn

Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for at asylsøkere som kommer til Norge, mottar informasjon og veiledning ved ankomst. UDI finansierer Informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere, som ble opprettet i 2004. Etter en anbudskonkurranse ble det klart at Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) skulle stå for gjennomføringen. NOAS har vunnet anbudsrunderne etter 2004, og driftet programmet uavbrutt frem til i dag. Programmet gir asylsøkere informasjon og veiledning om asylprosessen, beskyttelsesvilkår og øvrige rettigheter og plikter. Det rettslige grunnlaget for programmet følger av utlendingsforskriften § 17-17, hvor det heter *at en utlending som søker beskyttelse, og som ikke har rett til fritt rettsråd, skal gis tilbud om individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon i forbindelse med at søknaden fremsettes*. Programmet omfatter nyankomne asylsøkere, og er lokalisert på UDIs ankomstransitt-mottak på Refstad i Oslo og Mysen i Østfold. Søker skal gjennom informasjonsprogrammet i løpet av de første dagene i transittmottak. Personer som tilhører særlig sårbare grupper, for eksempel enslige mindreårige asylsøkere, mottar i tillegg veiledning fra advokat.

Informasjonsprogrammet har tidligere blitt evaluert av både SINTEF og av UDI, henholdsvis i årene 2005 og 2006. I SINTEFs evaluering (2005) ble det konkludert med at de fleste asylsøkere oppgir at de er fornøyd med den informasjonen de får i den første fasen. Informasjonen fungerer optimalt når den gis av en informatør som deler asylsøkerens kulturbakgrunn og språk. I tillegg er også informatørens kulturkunnskap, evne til å skape tillit og generelle menneskekunnskap vesentlig for kvaliteten på informasjonsarbeidet.

Hva slags informasjon og veiledning som skal gis er skissert i UDIs rundskriv RS 2010-052 og 2010-074⁵:

«Asylsøkeren [skal] gis blant annet informasjon om saksgangen i asylsaker, derunder behandlingen etter Dublin-forordningen, rettigheter og plikter, utfyllingen av egenerklæring, gjennomføring av

asylintervjuet, tilbud om aldersundersøkelse for enslige mindreårige asylsøkere, mulighetene for å få innvilget søknaden, bortfall av botilbudet i asylmottak ved avslag samt retur til hjemlandet.»⁶

Målet med programmet har siden oppstarten blitt angitt på ulike måter. Ifølge evalueringen gjennomført av UDI (2006) kan intensjonen i programmet deles inn i tre hovedpunkter:

- Søker skal være informert om sine rettigheter, plikter og saksgang.
- Søker skal være forberedt til intervjuet slik at han eller hun er i stand til å presentere sin sak på en best mulig måte.
- Søker skal være orientert om hva som kreves for å oppnå beskyttelse i Norge og konsekvensene der det ikke finnes beskyttelsesbehov.

På bakgrunn av at avtalen med NOAS utløpet i april 2015, har myndighetene ønsket en ny evaluering av programmet. Av samarbeidsavtalen mellom regjeringspartiene, Venstre og KrF punkt 3, spesifiseres det at et overordnet mål for programmet skal være «å sikre at søknaden som fremmes er mest mulig korrekt og gir et godt grunnlag for å få saken vurdert etter norsk lov».

Formålet med dette prosjektet er å evaluere veiledningen som asylsøkere får. Konkret betyr det å undersøke om og hvordan målene med programmet er nådd. På bakgrunn av dette skal det gis anbefalinger for utvikling og forbedring av informasjonssamarbeid. Dette gjelder både i henhold til innhold i, ansvar for og gjennomføring av programmet.

3.1.1 Asylsøkere og asylprosess

Antallet asylsøkere varierer sterkt fra år til år. Det samme gjør hvilke land asylsøkeren kommer fra. I UDIs årsrapport for 2013⁷ presenteres det enkelte nøkkeltall for asylsøkere.

⁵ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-074/>

⁶ Se RS 2010-074 punkt

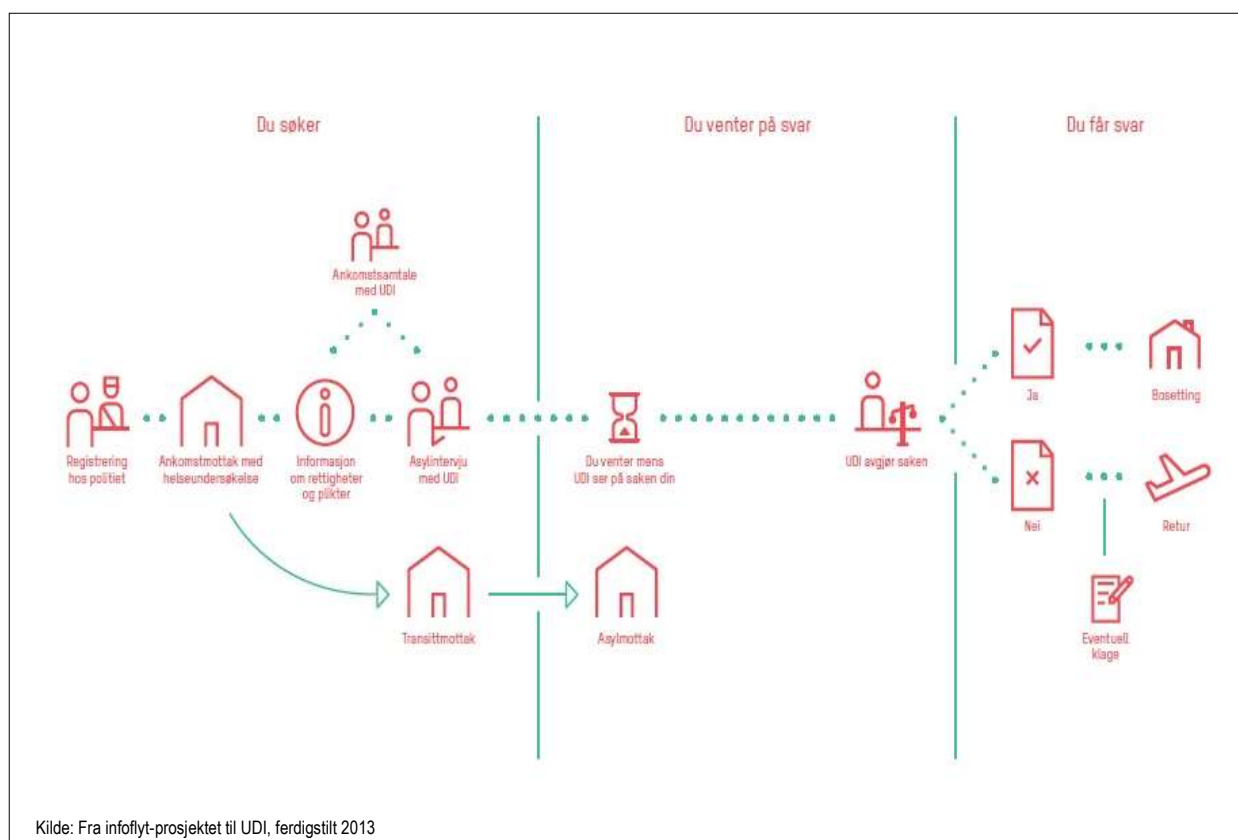
⁷ UDI årsrapport 2013

I 2013 kom det 11 983 asylsøkere til Norge. Av disse var 672 under 7 år og skulle ikke ha samtale med NOAS.

I figur 1 gis det en oversikt over asylprosessen. Ankomstfasen eller den såkalte transittfasen defineres her som tiden før asylintervjuet. Merk at det på dette oversiktskartet er tegnet inn en ankomstsamtale med UDI. Disse gjelder imidlertid kun for enslige mindreårige søkere. Fra 1. juni 2011 har UDI gjennomført en ankomstsamtale med disse

asylsøkerne og representanten deres etter registrering hos politiet. Hensikten er å prioritere en sårbar gruppe, men et mål er også å få mulighet til å ta søkere ut av prosedyren for enslige mindreårige på et tidlig tidspunkt, dersom UDI mener det er åpenbart at søkeren er over 18 år. Ved vurderingen av om det skal foretas aldersundersøkelse legger UDI blant annet vekt på om undersøkelsen kan gi verdifull informasjon av betydning for sakens utfall, og om det er så stor tvil om oppgitt alder at denne ikke kan legges til grunn i vedtaket.

Figur 1: Asylprosessen



3.1.2 Praktiske detaljer ved informasjon og veiledning til asylsøkere

Det følger av UDIs kravspesifikasjon til oppdragstaker (NOAS)⁸ at alle asylsøkere skal motta informasjon innen tre dager etter ankomst, både skriftlig, muntlig og ved audiovisuelle medier. Informasjonsmøter og individuelle informasjonssamtaler skal gjennomføres på søkerens morsmål, eller et språk søker forstår godt. Informasjonsprogrammet har i 2013 hatt åtte

faste årsverk. I tillegg er det benyttet tilkallingsvikarer tilsvarende et drøyt halvt årsverk for å demme opp for variasjoner i søkermasse.

Med andre ord er det kort tid etter registrering hos Politiets utlendingsenhet (PU), at veiledning og informasjon skal gis. Som tabellen viser, er det i hovedsak søkere med normal- og Dublin-prosedyre som mottar programmet fra NOAS.

Antall veiledninger totalt sett per måned og per år varierer i stor grad etter søkertallene. Av søkerne

⁸ Prosedyrene til de ulike aktørene i denne prosessen er detaljert beskrevet i UDIs rundskriv RS 2010-052 og 2010-074. Se for øvrig hjemmesiden til NOAS og UDI.

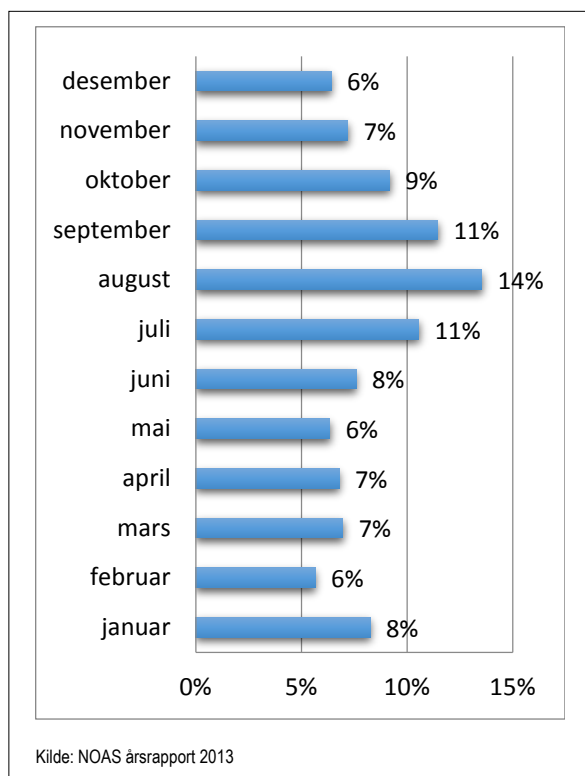
som potensielt kunne motta veiledning i 2013 var 77 % menn, og resten kvinner.

Tabell 2: Søkere som fikk veiledning, etter prosedyre

Prosedyre	Antall	Andel
Total med barn og EMA	11 983	
Barn til og med 6 år	1 115	
Total uten barn til og med 6 år & ikke hadde samtale med NOAS	10 868	100 %
Mangler prosedyre	883	1 %
3U (tre ukers prosedyre)	5463	2 %
48t (48 timers prosedyre)	2655	3 %
DU (Dublin prosedyre)	570	27 %
EM (enslige mindreårige)	173	8 %
NS (normal prosedyre)	425	52 %
Andre (DM, ED, HA, ID)	673	8 %
Kilde: UDI		

Informasjonsprogrammet har i løpet av 2013 innkalt 10 411 søkere til veiledning og informasjon. Oppmøte til veiledning hos NOAS var på 91 %, hvilket tilsvarer 9549 søkere. Total 76% av veiledning og informasjon ble gitt uten tolk. Det er særlig i perioder med høyt antall ankomster at bruken av tolk går opp.

Figur 2: Asylankomster, 2013



Om lag ni prosent av alle asylsøkere til Norge i 2013 var enslige mindreårige. De fleste kom fra Somalia, Afghanistan og Eritrea. Enslige mindreårige har fått beskyttelse i overkant av 80 % av sakene UDI behandlet i 2013. 50 har fått opphold på humanitært grunnlag, 17 ungdommer har fått tidsbegrenset opphold fram til fylte 18 år og 24 barn/ ungdommer har fått avslag.⁹

3.2 Formål med evalueringen

Oxford Research oppfatter formålene med evalueringen i tråd med konkurransegrunnlagets beskrivelser:

- Gjennom evalueringen ønsker UDI å undersøke om og eventuelt hvordan målene med programmet er nådd.
- UDI ønsker anbefalinger for å utvikle og forbedre informasjonsarbeidet, både med tanke på innhold, ansvar og gjennomføring.
- Videre ønsker UDI anbefalinger til hvordan veiledningen i *ankomstfasen* bør gjennomføres i fremtiden.

Regjeringspartiene, Venstre og KrF skriver i samarbeidsavtalens punkt 3, at målet for programmet skal være "*å sikre at søknaden som fremmes er mest mulig korrekt og gir et godt grunnlag for å få saken vurdert etter norsk lov*".

3.3 Oppdraget

Gjennom en *helhetlig* gjennomgang skal evalueringen gi kunnskap om:

- I hvilken grad er målene med informasjons- og veiledningsprogrammet oppnådd?
- Hvordan har programmet fungert sammen med andre veiledningstiltak?
- Hvordan har UDIs styring og kontraktsoppfølging vært i perioden?
- Hvordan bør programmet gjennomføres for å styrke den juridiske rettleiingen før første søknad og sikre at søknaden som fremmes, er mest mulig korrekt og gir et godt grunnlag for å vurdere saken?

Oxford Research oppfatter evalueringen som en *helhetlig* evaluering med fokus på oppnådde resulta-

⁹ NOAS årsrapport 2013

ter (måloppnåelse), men også et med et klart utviklende fokus. Evalueringen bør, slik vi tolker oppdraget, ha et *lærende og utviklende fokus*. De ulike problemstillingene bør ses i sammenheng.

Utredninger og forskning indikerer at det er behov for bedre systemforståelse blant en del asylsøkere. Videre indikerer studier behov for enda bedre realitetsorientering av asylsøkerne¹⁰.

Asylsøkere har svært ulik bakgrunn og forutsetninger for å forstå og tilegne seg kunnskap om asylprosess, rettigheter og plikter, noe det er viktig å ta hensyn til i evalueringen. Det er også viktig å ta hensyn til konteksten og livssituasjonen til asylsøkerne, både i evalueringen så vel som i forslag til videreutvikling av programmet.

Det er også på sin plass å presisere at programmet gjennomføres i *ankomstfasen*. Informasjonsprogrammet og vurderingen av denne bør også ses i sammenheng med annen informasjon som asylsøkerne får før, samtidig eller etter veiledningen gjennom informasjonsprogrammet.

I det følgende vil ovennevnte hovedproblemstillinger drøftes grundigere, sett i sammenheng med de foreslåtte underproblemstillinger som fremkommer av oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget.

3.4 Problemstillinger

Med utgangspunkt i formålet med evalueringen, er det fire problemstillinger som er utredet. For hver problemstilling er det utledet en operasjonalisering. Oxford Research finner de overordnede problemstillinger, samt operasjonaliseringene, hensiktsmessige og disse er derfor lagt til grunn for evalueringen.

3.4.1 A: I hvilken grad er målene med informasjons- og veiledningsprogrammet nådd?

Det følger av UDIs rundskriv RS 2010-074 at asylsøkere gjennom informasjons- og veiledningsprogrammet blant annet skal gis informasjon om:

- Saksgangen i asylsaker.
- Herunder behandlingen etter Dublin II-forordningen, rettigheter og plikter.
- Gjennomføring av asylintervjuet.

¹⁰ Se bl.a. «Evalueringen av advokatordningen for asylsøkere» (Oxford Research 2012) og «Fakta på borde. NOAS anbefalinger for bedre opplysning av asylsaker i førsteinstans» NOAS 2010).

- Tilbud om aldersundersøkelse for enslige mindreårige asylsøkere.
- De statistiske mulighetene for å få innvilget søknaden.
- Bortfall av botilbudet i asylmottak ved avslag¹¹ og
- Retur til hjemlandet.

Hensikten med dette er å realitetsorientere den enkelte. Søkeren får også informasjon om saksbehandlingstid for saker av den kategori han/hun faller innunder.¹²

Det følger av UDIs kravspesifikasjon til oppdragstaker (NOAS) at alle asylsøkere skal motta informasjon innen 0-3 dager etter ankomst, både skriftlig, muntlig og ved audiovisuelle medier.

Det har vært et mål for evalueringen å vise at organisering av programmet, herunder gjennomføring av veiledningen, er forenelig med kravet om at informasjonsarbeidet gjennomføres fortløpende slik at det ikke på noe tidspunkt blir søkere som ikke har vært igjennom informasjonsprogrammet innen fristene.

Oxford Research har med utgangspunkt i UDIs kravspesifikasjon og tilbudet fra NOAS foretatt en helhetlig vurdering av hvorvidt målene og kravene er oppnådd.

Hvordan har innholdet og formen til informasjons- og veiledningsprogrammet utviklet seg i perioden siden 2004?

UDIs evalueringsrapport fastslo at NOAS kunne være enda klarere når de presenterer sin rolle og hva NOAS er og representerer. Ofte ble denne informasjonen gitt rutinemessig og utydelig. I tillegg fant UDI at det var en del andre rammer for samtalen som burde presenteres - hver gang. Kun et par av veilederne gjorde dette konsekvent ved å presentere sin rolle, taushetsplikt, hensikten med samtalen, hvordan samtalen er bygget opp og hvor lang tid som er til disposisjon.

Oxford Research har i denne evalueringen undersøkt hvordan innholdet og formen på informasjonspro-

¹¹ UDI opplyser at dette ikke skjer i praksis.

¹² Se nærmere RS 2010-074, punkt 9.1. «Asylsøkeren gis blant annet informasjon om saksgangen i asylsaker, derunder behandlingen etter Dublin II-forordningen, rettigheter og plikter, gjennomføring av asylintervjuet, tilbud om aldersundersøkelse for enslige mindreårige asylsøkere, de statistiske mulighetene for å få innvilget søknaden, bortfall av botilbudet i asylmottak ved avslag og retur til hjemlandet. Hensikten med dette er å realitetsorientere den enkelte. Søkeren får også informasjon om saksbehandlingstid for saker av den kategori han/hun faller innunder. Det er UDI som har det overordnede ansvaret for at informasjonen som formidles til søkeren i mottaket er korrekt.»

grammet har utviklet seg siden 2004, og herunder undersøkt hvorvidt de anbefalinger som er gitt i de to evalueringsrapportene er fulgt opp av NOAS.

I hvilken grad legger dagens samtaler vekt på å formidle at det er viktig å forklare seg sannferdig og om konsekvensene av ikke å gjøre det?

Hvilke erfaringer har asylsøkere i senere stadier av asylprosessen med den innledende delen av programmet? I hvilken grad har den bidratt til en sannferdig forklaring og forberedelse til innvilgelse eller avslag og retur?

I UDIs rapport fant man at 26 av 43 søkere opplevde at de hadde fått råd i saken sin, 13 at de ikke hadde fått det. Blant de 13 som ikke fikk det kommenterer tre at de hadde fortalt historien sin. Blant de få som mente at NOAS ikke opptro respektfullt var dette punktet det utslagsgivende. Søker følte at han/hun måtte fortelle om sin historie mot sin vilje. Det er også mulig at flere av dem som opplevde de fikk råd, har fått generelle råd.

SINTEF konkluderte med at de fleste asylsøkere oppgir at de er fornøyd med den informasjonen de får i den første fasen. De fleste deltar i de oppsatte informasjonsprogrammer, og oppfatter NOAS, sammen med UDIs intervjuere, som de viktigste informatørene. SINTEF skriver at informasjonen fungerer optimalt når den gis av en informatør som deler asylsøkerens kulturbakgrunn og språk. Informatørens kulturkunnskap, evne til å skape tillit og generelle menneskekunnskap er også vesentlige for kvaliteten på informasjonsarbeidet. Med en god tolk, gir også disse god informasjon.

De tidligere rapportene har ikke særskilt behandlet spørsmålet om informasjonsprogrammet senere har bidratt til en sannferdig forklaring og/eller forberedelse på innvilgelse/avslag. Spørsmålet har vært sentralt for evalueringen.

Hvordan opplever saksbehandlerne i UDI at programmet påvirker intervjusituasjonen og den senere saksbehandlingen i UDI?

Hvilke erfaringer har de som gjennomfører programmet, gjort seg?

UDI-rapporten fant i undersøkelsen gjort blant egne ansatte (intervjuere) at søkere generelt er dårlig orientert om beskyttelseskriteriene. Dette mener rapporten også å kunne konstatere ut fra svarene man fikk på spørreundersøkelsen og intervjuene. Intervjuerne opplever imidlertid i stor grad at søker

er godt forberedt til intervju og har tillit til systemet som skal behandle saken.

3.4.2 B: Hvordan har programmet fungert sammen med andre veiledningstiltak?

Alle asylsøkere har rett til fri rettshjelp uten økonomisk behovsprøving ved advokat når UDI har avslått søknaden om asyl. Når søkeren har fått avslag på søknaden om beskyttelse i UDI, er det advokatens oppgave å bistå i en eventuell klagesak. Advokaten skal underrette om avslaget og fastsatt utreisefrist, samt informere om konsekvensene ved overskridelse av utreisefrist. Advokaten skal også informere om ordningen med assistert retur med International Organization for Migration (IOM).

Når søkeren har fått avslag i UNE, er det advokatens oppgave å underrette om avslaget, utreisefrist, konsekvenser ved overskridelse av utreisefrist og muligheten for å søke om assistert retur med IOM.

Sentrale problemstillinger her har vært hvorvidt informasjonsprogrammet *forbereder asylsøkerne* på et mulig avslag hvor man skal forholde seg til en advokat, samt hvordan koordineringen eller overlappingen mellom informasjonsprogrammet og den veiledning advokatene gir fungerer. Oxford Researchs rapport om evaluering av advokatordningen har vært sentral ved denne problemstillingen.

Er informasjons- og veiledningsprogrammet hensiktsmessig utformet for grupper som mottar advokatbistand før UDI behandler asylsøknaden?

Det gis advokatbistand i første instans til enslige mindreårige asylsøkere og i saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser, utenrikspolitiske forhold eller der utelukkelse (eksklusjon) kan bli utfallet, jf. rettshjelploven § 11 første ledd.

Enslige mindreårige asylsøkere må anses som en særlig sårbar gruppe og kan tenkes å ha et større informasjonsbehov enn andre søkere, blant annet på grunn av alder og modenhet. Oxford Research har lagt vekt på å undersøke om informasjonsprogrammet er hensiktsmessig utformet for denne gruppen av sårbare som mottar advokatbistand før søknaden er behandlet av UDI.

Hvordan samsvarer innholdet i programmet med informasjonen som asylsøkere mottar i asylmottakene og på andre arenaer i asylprosessen?

SINTEF påpeker at en utfordring i informasjonsarbeidet er å få til et helhetlig informasjonsprogram, fra asylsøkeren kommer til vedkommende flytter ut av mottak. Informasjonen som gis fra ulike kilder må være konsistent, slik at en ikke forvirrer søkerne. Også mottaksansatte som tar imot asylsøkere i neste fase - det vil si etter asylintervjuet, har behov for kunnskap om den informasjonen asylsøkerne har mottatt tidligere. Oxford Research har her lagt vekt på å frembringe kunnskap om dagens situasjon – hvor god kjennskap har de ulike informasjonsformidlerne til hverandre og den informasjonen som gis i de ulike fasene?

3.4.3 C: Hvordan har UDIs styring og kontraktsoppfølging vært i perioden?

Hvordan har UDI styrt og forvaltet informasjons- og veiledningsprogrammet?

Hvordan har forvaltningen av programmet endret seg i perioden?

Hvordan vurderer NOAS føringene fra og dialogen med UDI?

Ovennevnte problemstillinger synes ikke særskilt behandlet i de tidligere evalueringsrapporter. Oxford Research AS har med utgangspunkt i spørsmålene vurdert samspillet mellom UDI og NOAS, herunder UDIs programstyring, forvaltning, kontraktsstyring og dialogen mellom aktørene.

3.4.4 D: Hvordan bør programmet gjennomføres?

Hvordan bør programmet gjennomføres for å styrke den juridiske rettledningen før første søknad og sikre at søknaden som fremmes, er mest mulig korrekt og gir et godt grunnlag for å vurdere saken?

Det overordnede spørsmålet her er hvordan man på best og mest hensiktsmessige måte bør veilede nyankomne asylsøkere, slik at informasjonsformidlingen til søkerne styrkes og man oppnår at søknaden fremsettes korrekt.

SINTEF påpeker i sin rapport at informasjonen rundt relevant regelverk, herunder beskyttelsesvilkårene, blir for abstrakt og at en del begrepsbruk bør kunne unngås. SINTEF mener det er viktigere å være konkret i forhold til søkers historie, og at det er mulig og nødvendig å konkretisere det abstrakte for at søker skal få et realistisk forhold til asylprosessen som

sådan og kunne se sin egen asylhistorie innenfor det rammeverket saken faktisk behandles.

Hvordan kan vi allerede i ankomstfasen forberede søkerne på følgene av et eventuelt avslag og konsekvensen av ikke å etterkomme vedtaket?

Asylsøkere som har fått avslag på søknad om beskyttelse plikter å returnere til sitt hjemland. I utgangspunktet skal dette skje på eget initiativ og for egen kostnad. Søknad om assistert retur kan fremmes til International Organization for Migration (IOM), som er en uavhengig mellomstatlig organisasjon. UDIs egen rapport konkluderer med at informasjonen om avslag og retur er dårligst ivarettatt i informasjonsprogrammet. Kunnskapen om beskyttelseskriterier og retur var meget varierende, og det viste seg for ofte at søker ikke hadde kjennskap til dette. Rapporten anbefaler at beskyttelseskriteriene presenteres klarere og at det fokuseres sterkere på disse i samtaler. En utfordring her er at asylsøkere generelt ikke ønsker å forholde seg til spørsmålet om retur - de flykter ikke for å returnere.

Oxford Research har med utgangspunkt i funn fra de tidligere evalueringer vurdert og gitt anbefalinger på hvordan man på best måte kan sikre at asylsøkerne får nødvendig informasjon for å levere en korrekt søknad, og hvordan man allerede i ankomstfasen kan forberede søkerne på konsekvensene av et avslag og følgene av å ikke etterkomme dette.

Hvilke behov for informasjon og veiledning har asylsøkere?

SINTEF oppsummerer sin rapport med at den samlede informasjonen som gis både er relevant og i stor grad tilpasset asylsøkernes behov. Selv om de fleste sier at de har fått mye informasjon, er mange likevel usikre på hva som vil skje i tiden framover. Informasjonsbehovet er ifølge rapporten enormt. Et stort skille her går mellom de av asylsøkerne som behersker engelsk og de som ikke gjør det. Tilgangen de engelskspråklige har til informasjon underveis, når spørsmål dukker opp, er av stor betydning.

Fra rapportens spørreundersøkelse ser man at en relativt stor del av asylsøkerne sier at de i liten grad føler seg forberedt til asylintervjuet. Sammenholdt med resten av spørsmålene og øvrige data, tyder disse resultatene likevel ikke på at det er behov for store endringer av informasjonsomfanget, ifølge SINTEF. Forbedringspotensialet gjelder i første rekke standardisering av arbeidet, differensiering og tilpasning til ulike grupper og visse sider ved kvaliteten på informasjonsformidlingen.

Når er det mest hensiktsmessige tidspunktet å gjennomføre veiledningssamtalene, gitt de store mengdene informasjon asylsøkerne mottar i denne fasen?

Det fremkommer av UDIs rundskriv RS 2010-074 at informasjons- og veiledningsprogrammet gjennomføres i ankomstmottaket innen 1-3 dager etter ankomst. Informasjonen formidles muntlig, skriftlig og ved hjelp av audiovisuelle medier. Hovedpunktene i informasjonen formidles skriftlig i en kortfattet brosjyre på et språk søkeren forstår godt. Skriftlig informasjonsmateriell foreligger på de 30-40 vanligste språkene.

Oxford Research har vurdert hvorvidt dagens ordning hvor informasjonsprogrammet gjennomføres intensivt og umiddelbart ved ankomst til transittmottaket er hensiktsmessig. Alternativer som for eksempel mer jevn flyt av informasjon over en lengre tidsperiode er undersøkt.

Hvordan er det mest hensiktsmessig at oppgaven forvaltes i fremtiden?

På hvilke måter er det en styrke eller en svakhet ved programmet at en uavhengig organisasjon gjennomfører programmet?

Et annet viktig spørsmål i evalueringen har vært hvorvidt det er hensiktsmessig at informasjonsprogrammet gjennomføres av en uavhengig organisasjon.

Det følger av UDIs kravspesifikasjon at informasjonsarbeidet skal gjennomføres slik at asylsøkeren ikke er i tvil om representantens uavhengige status. Videre skal arbeidet organiseres slik at informasjonsarbeiderens rolle skilles klart fra eksempelvis utlendingsforvaltningens og mottaksansattes rolle. Virksomheten skal gjennomføres slik at aktørens profil som uavhengig informasjonsformidler er tydelig for søkerne, andre aktører på asylfeltet og den alminnelige offentligheten.

Kapittel 4. Metode

I dette kapittelet følger en redegjørelse av prosjektets metodikk. Prosjektet er som nevnt gjennomført av Oxford Research AS på oppdrag fra UDI, i perioden juni til september 2014.

Det metodiske opplegget er basert på kravspesifikasjonene i UDIs konkurransegrunnlag.¹³ Kravene til den korte prosjektperioden har lagt visse føringer på hva det har vært mulig å få til gjennom prosjektet. Prosjektet har vært intensivt, samtidig sammenfalt datainnsamlingsfasen med fellesferien, hvor aktuelle evaluerte aktører og informanter erfaringsvis er vanskeligere å få tak i. Dette var oppdragsgiver gjort oppmerksom på i forkant. For å minimere risiko i denne fasen var prosjektteamet særlig opptatt av at datainnsamlingen skulle komme tidlig i gang.

I dette kapittelet vil rapporten først ta for seg det overordnede evalueringsdesignet, før det gis en gjennomgang av evalueringens metodiske verktøy.

4.1 Evalueringsdesign: Evalueringens fire faser

Evalueringsprosessen er gjennomført i tråd med en fasemodell bestående av 4 faser som illustrert i figuren under.

Evalueringsdesignfasen har hatt til hensikt å få på plass et detaljert evalueringsdesign i tett samarbeid med oppdragsgiver/referansegruppe. Innledningsvis var det viktig for prosjektteamet å konsolidere evalueringsteamet via et internt **oppstartsmøte**, samt å etablere en god dialog og kommunikasjonsstruktur mellom oppdragsgiver og prosjektteamet. Oppstartsfasen siktet mot å videreutvikle og bearbeide problemstillingene og designet.

Denne fasen bestod også i å etablere en oversikt over tilgjengelig informasjon som finnes fra før på feltet og som UDI måtte gi prosjektteamet tilgang til – dette dreier seg i all hovedsak om ulike typer **dokumenter**.

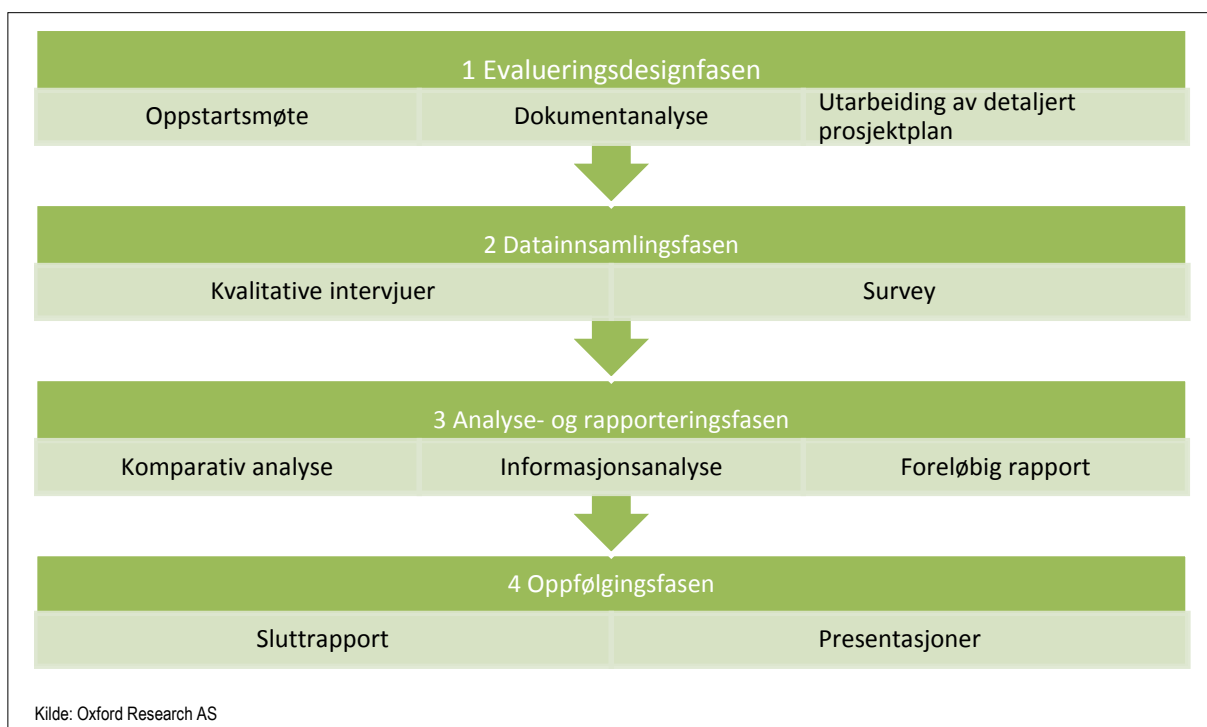
Datainnsamlingsfasen har utgjort den mest omfattende fasen i prosjektet. Denne fasen har bygget på flere metoder noe som gjør at reliabiliteten og validiteten i evalueringen sikres. Dette er med på å sikre at tolkningene som er gjort i analysen er valide, og sørger for engasjering og involvering av de berørte partene.

Tredje fase av prosjektet inneholder dataanalyse og har delvis pågått løpende med datainnsamlingen. Blant annet har Oxford Research her foretatt en informasjonsanalyse, samt en komparativ analyse. Evalueringsprosessen slik den er lagt opp, med løpende dialog mellom referansegruppen og prosjektgruppen og møtene/seminaret som ble avholdt underveis i prosjektforløpet, sikret den løpende læringen. Dette har igjen bidratt til å legitimere prosessen og videre forankre resultatene i referansegruppen og ellers hos oppdragsgiver.

I det følgende vil rapporten gi en kort redegjørelse for og begrunnelse for valg av metodiske verktøy, samt sammenhengen mellom verktøyene og de ulike problemstillingene som tidligere diskutert.

¹³ <https://kgv.doffin.no/ctm/Supplier/Documents/Folder/115014>

Figur 3: Fasestruktur i evalueringen



4.2 Metodiske verktøy

Det er benyttet følgende metodiske verktøy i evalueringen av informasjons- og veiledningsprogrammet:

- Dokumentstudier
- Kvalitative intervjuer
- Spørreundersøkelse
- Informasjonsanalyse
- Komparativ analyse

Videre følger en kort redegjørelse for hvordan og hvorfor disse verktøyene er benyttet.

4.2.1 Dokumentanalyse

Hvorfor: Evalueringen startet med en kartlegging av hvilken informasjon som allerede eksisterer. For å få et helhetlig bilde av kunnskap og veiledning som tilbys asylsøkere var dokumentstudier helt sentralt. Dokumenter har den fordelen at de ikke har oppstått som et resultat av forskningsprosjektets behov og er dermed upåvirket av disse. De gir innsyn i forhold som informanter kan ha glemt eller ikke ønsker å diskutere. Samlet sett har kunnskapen fra dokumentanalysen bidratt til et robust grunnlag for selve

evalueringsarbeidet samt de andre metodiske verktøyene.

Hvordan: UDI har stilt til disposisjon aktuelle retningslinjer, praksisdokumenter og rapporter i tillegg til notater som er utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og UDI og som kan være av betydning for prosjektet. NOAS har også bidratt med tilgjengeliggjøring av relevant materiale.

Videre utarbeidet Oxford Research en bestilling til oppdragsgiver på materiale som prosjektet har behov for. Blant annet er det gjennomgått tidligere rapporter og utredninger, som for eksempel:

- Tidligere evalueringer av informasjons- og veiledningsprogrammet.
- Årsrapporter fra NOAS og UDI.
- Måldokumenter, strategier m.m.
- Eventuelle brukerundersøkelser.

For en mer detaljert oversikt, se evalueringens litteraturliste.

4.2.2 Kvalitative intervjuer

Hvorfor: Et dybdeintervju brukes vanligvis når en ønsker seg mer dybdeinnsikt i et område hvor det finnes lite kunnskap fra før, eller dersom det er vanskelig å kunne kvantifisere informasjonen. Det siste er tilfellet i evalueringen av informasjons- og veilederprogrammet. Videre er det sentrale i denne type intervju å få frem meninger og synspunkter og gjennom det øke kunnskapen. Dette har vært sentralt for å kunne besvare problemstillingene i konkurransegrunnlaget.

Kvalitative intervjuer er også det eneste metodiske verktøyet som på en etisk god måte gir evaluator innblikk i asylsøkernes synspunkter på informasjonen og veiledningen disse gis. Det er derfor evaluators vurdering at dette er det beste valget av verktøy for å fremskaffe slik informasjon.

Hvordan: Oxford Research har gjennomført 13 intervjuer med asylsøkere som har gjennomgått informasjons- og veiledningsprogrammet etter 2004. Intervjuene ble gjennomført ved bruk av en gjennomarbeidet intervjuguide. Det er, så langt det lar seg gjøre, etterstrebt å gjennomføre intervjuene ansikt til ansikt, særlig når det er snakk om nyankomne asylsøkere. To sentrale poenger i gjennomføringen av intervjuer med asylsøkere og andre sårbare grupper er at intervjuer må utvise takt og finfølelse ovenfor informanten, samt at intervjuet må foregå på et språk informanten er komfortabel med. Dette er betydningsfullt for kvaliteten på informasjonen som fremkommer.

Informantene er valgt ut gjennom strategisk utvelgelse. I utvalgsprosessen av nyankomne asylsøkere ble det lagt vekt på å velge ut informantene etter sentrale bakgrunnsparametere for å få bredde i utvalget, som for eksempel hvor langt søkerne er kommet i søkeprosessen, hvorvidt søknaden har fått et positivt eller negativt utfall, hvor de kommer fra, hvilken gruppe de representerer, hvilken bakgrunn de har (analfabet/utdanning) med mer. Videre er det intervjuet to ulike grupper av informanter, en gruppe som relativt nylig mottok veiledningen (samme dag) er intervjuet ved Refstad transittmottak i Oslo, og en annen gruppe som har kommet lengre ut i prosessen (fra 3 mnd. til 6 år) er intervjuet ved Kristiansand statlige mottak i Kristiansand. Dette er fordi det er kvaliteten ved programmet samt måloppnåelse som står i fokus i evalueringen, og at informanter som nettopp har gjennomført samtalen har opplevelsen friskt i minne. Etter avtale med oppdragsgiver er ikke enslige mindreårige representert blant informantene. Dette skyldes at det er knyttet særlige

hensyn til akkurat denne gruppen. Det er derfor lagt ekstra vekt på å få inn informasjon om disse gjennom andre datakilder.

Til tross for et sterkt fokus på å møte utvalgskriteriene i identifiseringen av søkerne har Oxford Research til en viss grad vært prisgitt å snakke med de søkerne som har sagt seg villige til å snakke med evaluerings-teamet på de tidspunktene teamet var tilstede ved de ulike mottakene. Dette skyldes til en viss grad en nedgang i ankomster i perioden da intervjuene med asylsøkere opprinnelig var planlagt. En rekke av søkerne som det var avtalt intervju med, særlig fra land som Somalia og Afghanistan, møtte ikke heller opp til intervju som avtalt. Evalueringsarbeidet har også møtt på enkelte begrensninger i forhold til å imøtekomme søkergruppene med riktig type tolk til riktig tidspunkt: For eksempel stilte en søker fra Somalia klar til intervju, men evalueringssteamet opplevde at telefontolken ikke stilte opp som avtalt.

Det er gjennomført 13 individuelle intervjuer med søkere. Det er intervjuet 5 kvinner og 8 menn. Det er stor variasjon både i søknadsprosedyre og i utdanningsbakgrunn, som var særlig viktige parametere i utvalgsfasen. Enkelte av søkerne hadde minimalt med skolegang og lav systemforståelse, mens andre var høyt utdannet. Søkerne snakker også et vidt spekter av språk. Det ble bruk tolk i 12 av 13 intervjuer.

Søkerne kommer fra følgende land:

- Eritrea: 8
- Etiopia: 1
- Palestina/Libanon: 1 (usikker nasjonalitet)
- Jemen: 1
- Syria: 1
- Somalia: 1

Til tross for enkelte utfordringer knyttet til identifisering av informantene opplever Oxford Research at det er en god bredde i informanter som på en god nok måte er med på å belyse problemstillingene som er satt.

Evalueringssteamet har også gjennomført intervjuer med følgende grupper som har tilknytning til eller på ulike måter er delaktige aktører i informasjons- og veiledningsprogrammet:

- A. Mottaksansatte (5 intervjuer)
- B. Saksbehandlere i UDI (3 intervjuer). Det ble også gjennomført et gruppeintervju med to sentrale medarbeidere i UDI med ansvar for

- forvaltningen av informasjons- og veiledningsprogrammet.
- C. Veiledere i NOAS (1 fokusgruppeintervju med 10 deltagere)
- D. Fungerende leder for informasjons- og veiledningsprogrammet hos NOAS, Line Kha-teeb
- E. Utvalgte advokater fra vaktordningen og Advokatforeningen (4 intervjuer)
- F. Studenter fra Juss-Buss (1 intervju)
- G. Ett åpent intervju med ansatt i innvandringsavdelingen i JD.

Totalt har vi gjennomført 2 fokusgruppeintervju og 28 individuelle intervjuer fordelt på de ulike aktørene.

Vi har valgt å la intervjuene utgjøre den største og mest vesentlige delen i datainnsamlingen nettopp fordi det er det beste verktøyet for å samle inn den typen informasjon oppdragsgiver er ute etter. Oxford Research har imidlertid valgt en rekke andre metodiske verktøy for å supplere denne informasjonen, og metodetriangulere prosjektet slik kunnskapen i evalueringen blir så valid og reliabel som mulig.

4.2.3 Spørreundersøkelse

Hvorfor: Oxford Research har gjennomført en spørreundersøkelse til enkelte utvalgte aktører. Dette er fordi en metodetriangulering er gunstig for evalueringens kvalitet, og vil kunne få frem supplerende informasjon som informantene av ulike årsaker uttaler eller ikke nevner. Spørreundersøkelsene har også tilført evalueringen målbare fakta, hvilket er gunstig i en evalueringssammenheng. En slik undersøkelse har gitt et bilde av oppfatningene til den enkelte respondent og til gruppen av respondenter som helhet.

Hvordan: For å kartlegge blant annet respondentens oppfatning vedrørende programmets mål, innhold, kvalitet, formidling, påvirkning på saksgangen samt spørsmål knyttet til styring og forvaltning er det gjennomført en internettbasert intervjuundersøkelse. Slik sett har spørreundersøkelsen tilført evalueringen nyttig informasjon.

Respondentgrupper hvor spørreundersøkelse er benyttet:

- Mottaksansatte (i relevante mottak)
- UDI-ansatte

- Advokater (som er registrert i advokatordningen og vaktordningen for asylsøkere)

Når det gjelder aktuelle aktører i UDI, er epostadresser og liste over hvem respondentene er lett tilgjengelig. Oxford Research har her sendt spørreundersøkelse til samtlige potensielle respondenter i UDIs asylavdeling – altså til saksbehandlere som alle har gjennomført asylin intervjuer og som har erfaring med asylvedtak. Merk at disse enkelte ganger i evalueringen omtales som UDI-ansatte eller UDI-saksbehandlere for språkvariasjonens skyld, men respondentene her innebefatter altså også ansatte i Asylavdelingen i UDI.

Når det gjelder mottaksansatte har Oxford Research foretatt et utvalg av mottak, som har mottatt spørreundersøkelsen. I samarbeid med oppdragsgiver er det sendt undersøkelse til samtlige mottak i Region Sør og Region Øst. Spørreundersøkelsene har gått til mottaksleder eller til den/de mottaksansatte som arbeider mest med informasjon og veiledning og som har kontakt med asylsøkerne.

Det er også sendt en spørreundersøkelse til samtlige advokater i advokatordningen, blant annet om deres erfaringer og vurderinger når det gjelder informasjonsprogrammet, asylsøkernes kunnskap og mulige forbedringspunkter. Både advokater på asylsøkernes advokatordning og regionale vaktlistor er inkludert i utvalget. Det har derfor vært nødvendig å fjerne potensielle respondenter som er listet to ganger, og som både har stått på advokatordningen og på regionale lister. Til sammen ble det fjernet seks doble føringer av respondenter.

Generelt er det viktig for alle spørreundersøkelsene, at antall spørsmål begrenses. Det er derfor lagt vekt på å gjøre spørreundersøkelsene så korte som mulig. Det er også laget tre ulike spørreskjemaer, ett til hver av gruppene, for å skreddersy disse til målgruppen.

De aktuelle informantene ble på forhånd informert om undersøkelsen og oppfordret til å stille opp i forbindelse med datainnsamlingen. Dette er viktig for å sikre undersøkelsens oppslutning/respons, og dermed også for informasjonens kvalitet. For å sikre validitet og relevans i spørreskjemaet, har Oxford Research benyttet flere metodiske grep. Det er blant annet lagt vekt på å utforme spørreskjemaet slik at respondentene enkelt kan forstå og dermed svare på det som spørres om.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut elektronisk i august og september. Respondentene som ikke svarte

på undersøkelsen fikk to påminnelser. Som den neste tabellen viser, har spørreundersøkelsene en svarprosent fra 50 % til 62 % (mottaksledere 50 %, saksbehandlere i UDI 52 % og advokater 62 %). Blant mottaksledere er imidlertid antall respondenter kun 13. Svarene fra mottakslederne bør derfor tolkes med forsiktighet.

Bærum mottakssenter ble lagt ned i løpet av undersøkelsesperioden. Dette senteret er derfor utelatt fra spørreundersøkelsen til mottaksledere.

Enkelte av informantene, særlig flere av mottakslederne, gav tilbakemelding om at de ikke ønsket å gjennomføre spørreundersøkelsen fordi de ikke visste hvem NOAS er eller hadde hørt om informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere. Dette er et moment i seg selv som sier noe om hvor lite de ulike aktørene som gir informasjon til nyankomne i startfasen vet om hverandre, og som evalueringen kommenterer nærmere i kapittel 6. Den samme tilbakemeldingen ble også gitt fra enkelte advokater.

Tabell 3: Svarprosent

Spørreundersøkelse	Totalsum utsendte	Fullført	Ufullstendige	Ikke svar	Nektet deltakelse
Mottaksledere i Sør Øst	26	50 %	12 %	27 %	12 %
Saksbehandlere i UDI	155	52 %	6 %	38 %	4 %
Advokater i advokatordningen	102	62 %	4 %	27 %	7 %

Kilde: Oxford Research AS

4.2.4 Informasjonsanalyse

Hvorfor: Problemstilling A legger vekt på at evalueringen skal fremskaffe informasjon om hvorvidt målene ved informasjonsprogrammet er nådd. For å kunne vurdere dette på en tilfredsstillende måte var det nødvendig å foreta en informasjonsanalyse av informasjonsmateriell som benyttes i programmet, denne informasjonens og veiledningens innhold, hvilke kanaler som benyttes, hvilke verktøy som benyttes, med mer. Det var også relevant for å avdekke hvordan informasjonsprogrammet henvender seg til ulike målgrupper.

Informasjonsanalysen har vært særlig relevant for å diskutere problemstilling A og D, hvor oppdragsgiver ønsker innspill til hvordan denne informasjonsordningen bør være.

Hvordan: En informasjonsanalyse handler om å analysere hvordan dokumentasjonen er bygget opp slik at kunnskapen og informasjonen formidles på en mest mulig effektiv måte. Den handler også om å analysere hvorvidt de ulike brukerne/leserne finner det de trenger når de trenger det.

Asylsøkere har ulike forutsetninger til å forstå informasjon om asylprosess, rettigheter og plikter. Det er derfor viktig å ta hensyn til søkerens situasjon i selve veiledningssituasjonen. Informasjonsanalysen har tatt hensyn til dette.

En informasjonsanalyse bærer mange likhetstrekk med en kvalitativ innholdsanalyse. Kvalitativ innholdsanalyse bygger på en systematisk gjennomgang av dokumenter med sikte på kategorisering av innholdet og registrering av data som er relevante for problemstillingen i den aktuelle studien.¹⁴ Informasjonsanalysen tar på samme måte for seg et visst antall tekster/medier for en grundigere gjennomgang. I analysen legger en vekt på hvordan de ulike elementene i mediet/teksten kan forstås i sammenheng.

I denne evalueringen er det lagt til grunn en vid forståelse av informasjon. Informasjon er mer enn skriftlige tekster, brosjyrer og filmer. I informasjonsanalysen er det inkludert relevante dokumenter, veiledere, relevant informasjon fra de kvalitative intervjuene og observasjon av veiledningssamtaler og gruppesamtaler. Informasjonsanalysen er gjennomført med assistanse fra vår underleverandør, kommunikasjonsselskapet Ordkraft, i samarbeid med teammedlemmer fra vårt prosjektteam med omfattende kommunikasjonskompetanse.

I en informasjonsanalyse er det vanlig å strukturere analysen rundt tre hovedpunkter;

- Disposisjon
- Innhold
- Form

¹⁴ Grønmo 2004: 187.

Sett fra et kommunikasjonsfaglig perspektiv er evalueringen ikke bare opptatt av hva som formidles og om dette samsvarer med UDIs krav til NOAS som ansvarlig for informasjons- og veiledningsprogrammet (innhold), men også hvordan dette formidles (form og disposisjon). Informasjonens innhold er her definert som den faktabaserte informasjonen, betydningen og meningen av det som sies. Form og disposisjon er definert som informasjonens innpakning, som struktur, bruk av ulike virkemidler, strukturell oppbygging, språk, med mer. Man kan ha de beste intensjoner med informasjonen, men dersom den ikke er lagt opp slik at den når frem til mottakerne i målgruppen er kvaliteten på innholdet irrelevant. Hvem formidler hva til hvem, når gjøres det, hvordan gjøres det og hvorfor det gjøres, er nøkkel-spørsmål. Er det rom for tillit? Dette er spørsmål denne evalueringen vil ta opp videre.

Et annet viktig moment i god kommunikasjon er tilliten som må være til stede mellom **sender** og **mottaker** av budskapet, som diskutert ovenfor. Dersom en forsker ikke har tillit til en informasjonskilde, vil han/hun ikke sitere denne eller benytte denne i sitt eget arbeid. Dersom publikummet ikke har tillit til foredragsholderen, vil tilhørerne forkaste det som sies. På samme måte er det derfor grunn til å tro at tillit mellom veileder og asylsøker er vesentlig for at asylsøkeren skal tørre å stole på det som sies, men også på den andre siden våge å åpne seg og være ærlig om egen situasjon. Dette er noe evalueringen kommer grundigere tilbake til i analysedelen (kapittel 8).

4.2.5 Observasjon

Hvorfor: I dette prosjektet var det prosjektteamets vurdering at det var ønskelig å gjennomføre en eller flere observasjoner av selve veiledningssamtalene for å få et realistisk bilde av hvordan disse gjennomføres. Observasjon handler om å iaktta det som skjer på en særlig oppmerksom måte, og videre om å se etter noe med en særlig oppmerksomhet.¹⁵ Hensikten bak å velge observasjon som metodisk verktøy var å kunne gjengi virkeligheten for å ha samme virkelighet å snakke ut fra, og å kunne bruke observasjon som grunnlag for vurderinger.

Hvordan: Det er vesentlig å utvise etisk aktsomhet ved bruk av observasjon, særlig i møte med potensielt sårbare asylsøkere fra ulike bakgrunner. Det var derfor svært viktig at ingen skulle utsettes for unødige

risiko eller belastning i forbindelse med evalueringen, og at deltagerne skulle forstå hva de skulle være med på slik at de kan samtykke på reelt grunnlag. Grad av eventuell frustrasjon og ubehag for deltagerne er vurdert opp mot forventet verdi av resultatene. Det har derfor vært viktig for evalueringsteamet å begrense observasjonen til det høyst nødvendige.

I praksis deltok to personer fra prosjektteamet, en mann og en kvinne, på to veiledningsavtaler som NOAS gjennomførte ved Refstad transittmottak. Det ble fulgt med fra filmfremvisning og over i den individuelle veiledningssamtalen. I observasjonen ble det lagt vekt på å kartlegge veiledningens form, omgivelser for samtalen, forutsetninger, veilederens handlinger, stemmebruk og kroppsspråk som sender, og deretter asylsøkers kroppsspråk og stemmebruk som mottaker. Innholdet i samtaler ble i liten grad vurdert under disse observasjonene.

4.2.6 Komparative eksempler

Hvorfor: I evalueringen har det blitt hentet inn informasjon om tilsvarende ordninger i Sverige og Nederland. Hovedformålet med de komparative eksemplene har vært å gi en kort beskrivelse av kjernen i de andre lands ordninger, med fokus på forskjeller og likheter i organiseringen og institusjonell utforming. Hvordan skiller ordningene seg i Sverige og Nederland seg fra informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere i Norge? Hvilke likheter er det?

Et hovedformål har generelt vært å gi *inspirasjon* til å se den norske ordningen i perspektiv og illustrere at andre måter å organisere informasjonsarbeidet på er mulig.

Hvordan: Metoden for å innhente informasjon har vært spørsmål og svar pr. mail med ansatte i utlendingsforvaltningen i henholdsvis Sverige og Nederland. Diverse interne dokumenter og retningslinjer fra utlendingsforvaltningen i Sverige og Nederland har også blitt benyttet.

Evalueringen har også forsøkt å identifisere gode eksempler. Kan vi lære noe av organiseringen i Sverige og Nederland?

¹⁵ Bjørndal (2002)

Kapittel 5. Måloppnåelse: I hvilken grad er målene med informasjons- og veiledningsprogrammet oppnådd?

En sentral del av evalueringsarbeidet har bestått i å vurdere om målene i informasjons- og veiledningsprogrammet nås slik ordningen er i dag, med NOAS som gjennomfører. Dette er viktig for å kunne gi innspill til eventuelle forbedringer og eller endringer i gjennomføringen av programmet (se kap. 8).

Dette kapittelet starter med å presentere funn fra datainnsamlingen, som er knyttet til de ulike målene for programmet. Deretter presenteres funn knyttet til måloppnåelse for informasjonens budskap, og erfaringer knyttet til informasjonens ulike mottakere (asylsøkerne). Dernest går kapittelet over til ulike aktørers erfaringer med programmet. Med aktørernes ansatte i NOAS og UDI. Til sist i kapittelet oppsummeres funn knyttet til problemstilling A om måloppnåelse.

Kapittelet har følgende struktur:

- Informasjonens avsender
- Informasjonens budskap
- Informasjonens mottaker
- Endringer i informasjonens innhold og form siden 2004
- Ulike aktørers erfaringer i perioden

5.1 Måloppnåelse knyttet til krav til informasjonens avsender

Kravspesifikasjonen til UDI spesifiserer en rekke detaljer knyttet til informasjonens avsender (form og kontekst). Blant annet skal alle asylsøkere som ønsker det motta informasjon innen 0-3 dager etter ankomst, både skriftlig, muntlig og ved audiovisuelle medier. Informasjonsmøter og individuelle informasjonssamtaler skal gjennomføres på søkerens morsmål, eller et språk søker forstår godt. Ordinær tidsbruk per samtale vil anslagsvis være 60 minutter i gjennomsnitt, jamfør UDIs kravspesifikasjon. Denne tiden skal inkludere tid til fellesmøte og til påfølgende individuelle informasjonssamtaler for søkere som ønsker dette.

Det følger også av UDIs kravspesifikasjon at informasjonsarbeidet skal gjennomføres slik at asylsøkeren ikke er i tvil om veilederens uavhengige status. Vide-

re skal arbeidet organiseres slik at informasjonsarbeiderens rolle skilles klart fra eksempelvis utlendingsforvaltningens og mottaksansattes rolle.

UDIs rapport fastslo i 2006 at NOAS kunne vært enda klarere når de presenterer egen rolle, hva NOAS er og hva de representerer. Ofte ble denne informasjonen gitt rutinemessig og utydelig. I tillegg fant UDI at det var en del andre rammer for samtalen som burde presenteres - hver gang. Funnene konkluderte da med at kun et par av veilederne gjorde dette konsekvent ved å presentere sin rolle, taushetsplikt, hensikten med samtalen, hvordan samtalen er bygget opp og hvor lang tid som er til disposisjon. Evalueringen konkluderer med at ordningen hvor ulike virkemidler benyttes til å formidle informasjonen fungerer godt og at virkemidlene utfyller hverandre på en god måte. Det samme gjør rapporten gjennomført av SINTEF fra 2005.

I det følgende presenteres funn fra intervjuer og spørreundersøkelser som bidrar til å belyse hvilken form informasjonen som gis har, og hvorvidt dette stemmer overens med kravene fra UDI.

5.1.1 Film, brosjyre og veiledningssamtale

Det pedagogiske opplegget går ut på å formidle informasjonen via tre ulike kanaler; audiovisuell, skriftlig og gjennom individuell veiledning. Først ser asylsøkerne en film, før han/hun får utdelt en brosjyre og får tilbud om en individuell veiledningssamtale.

I dag er brosjyren og filmen oversatt til 25 språk til søkere i normalprosedyre, og 15 språk til enslige mindreårige. Det er i tillegg laget egne brosjyrer tilpasset søkere i Dublin-prosedyren og enslige mindreårige.

Søkerne er fornøyde

Samlet sett indikerer funnene fra asylintervjuene at søkerne er fornøyde, både med film, brosjyre og veiledningssamtalen. Søkerne opplevde ikke å sitte igjen med spørsmål etter å ha gjennomgått informasjonsprogrammet. Flere forklarte også at det var givende at de både fikk se film, fikk individuell samtale og brosjyre. Mange forklarte at de fremdeles

benytter brosjyren som et oppslagsverk og som et sted de kan finne informasjon.

«Jeg er særlig fornøyd med filmen og brosjyren, da de var veldig detaljert om asylprosessen og avslag, og hva som kunne skje da når man fikk endelig avslag (...) Brosjyren var detaljert og fin. Jeg synes det var bra at det står om regler og lover, og at man kan jobbe mens man venter hvis man har fått godkjent id-en sin» - asylsøker

De fleste av søkerne forklarte at de forstod godt det som ble formidlet gjennom film og brosjyre. Flere av informantene som gjennomførte programmet kort tid før intervjuet med evaluator fortalte at de husket skjebnen til kvinnen i videoen godt. Enkelte fortalte at det gjorde inntrykk på dem da kvinnen måtte reise hjem, og reagerte emosjonelt på dette.

Et fåtall av søkerne, da gjerne søkere med høy utdanning, ønsket seg en mer detaljert brosjyre med mer informasjon om juridiske rettigheter og plikter. De samme ønsket seg også mer informasjon rettet mot sin situasjon. Flere beskrev informasjonen de fikk som generell, og som noe som ikke var tilpasset dem. Enkelte av informantene med lav utdanning (mulige analfabeter) var ikke i stand til å beskrive sitt inntrykk og forståelse av informasjonen.

Veiledningssamtalens varighet er på mellom 25 - 55 minutter, i snitt rundt 40 minutter per samtale. Varigheten skal tilpasses den enkeltes behov. NOAS har ansatt flerspråklige medarbeidere som dekker en del av språkene søkere snakker. Ifølge NOAS foretas i tillegg omkring 24 prosent av samtalene via tolk. Funnene om asylsøkernes opplevelse av veiledningssamtalene bekreftes gjennom funn fra observasjonene som er gjennomført. Oxford Research observerte at veilederne viste stor respekt for søkerne, hvilket la til rette for en situasjon hvor partene hadde tillit til og respekterte hverandre. Kroppsspråket til veileder og måten det ble formidlet på bidro også til dette. Veiledere var også dyktige til å involvere søkerne, selv i utfordrende informasjonskontekster.

5.1.2 Oxford Researchs vurdering av kommunikasjonsverktøyene

I evalueringsrapporten fra SINTEF i 2005 ble det lagt vekt på å evaluere veiledningssamtalen. Ettersom filmen blir omtalt som et bærende informasjonsmoment, både i avtaler mellom UDI og NOAS og i flere

av evalueringsrapportene så langt, legger vi mest vekt på vurderingene av denne.

Veiledningssamtalene tilpasses i noen grad søker

Observasjonene som er gjennomført, samt intervjuer med flere av NOAS-veilederne, viser at veiledningssamtalen ikke alltid følger en standardisert mal. Samtalen arter seg noe annerledes fra gang til gang grunnet interaksjonen med søker. Det er toveis-kommunikasjon mellom veileder og asylsøker, og begge bidrar til å lede samtalen, noe som skaper visse variasjoner mellom samtalene. Så lenge kompetansen hos veilederne er god nok om hva som er kravet til innhold, kan veileder mot slutten av samtalen supplere med informasjon han eller hun oppdager at ikke har vært snakket om.

Brosjyrene fungerer godt

Sett fra et kommunikasjonsfaglig perspektiv er innholdet i filmen og brosjyren for normal-prosedyre omtrent det samme. Manuset i filmen tilsvarer langt på vei teksten i brosjyren. Filmene skal gi en god oversikt over saksgangen i en asylsak, situasjoner asylsøkere kan kjenne igjen senere. Gjennom vår innholds-analyse av brosjyre og film kom det fram at innholdet i disse tilfredsstiller UDIs krav til innhold i informasjons- og veiledningsprogrammet. Når det gjelder form er brosjyren godt utformet, og fungerer som et oppslagsverk der asylsøkerne kan finne mer informasjon ved behov. Dette gjelder også brosjyrene for enslige mindreårige. Fra 1. januar 2014 gjelder nye regler i Dublin III, og dagens brosjyre er pr. 20. september 2014 ikke oppdatert etter gjeldende regelverk. Dette er noe som ble påpekt fra NOAS sin side høsten 2013.

Filmen – viktig, men rom for forbedringer

Når det gjelder filmen som vises for normal-prosedyre og enslige mindreårige har Oxford Research avdekket en flere kommunikasjonsmessige svakheter knyttet til filmens utforming og innhold.

Dagens film bærer preg av å være en opplisting av informasjon det er hensiktsmessig for myndigheter og ulike instanser at søker får formidlet på det gitte tidspunkt. Gitt det søkerne selv uttrykker om manglende evne til å ta til seg informasjon på dette tidspunktet (se kapittel 8), er Oxford Researchs faglige vurdering at hensynet til søkerens rettsikkerhet må veie tyngst i utforming av informasjonsmaterieill og krav til innhold. Informasjonen som formidles bør være spisset til et enkelt budskap; hva *må* søker vite på dette tidspunktet i asylprosessen? Dette hensynet er viktig.

Derneft mener Oxford Research at dagens film bærer preg av gjentagelser, antageligvis fordi det forventes at søker da skal huske informasjonen bedre. Gjentagelsene forkludrer i stedet rekkefølgen og den logiske strukturen i det som formidles. Konteksten og rammen må presenteres for mottaker *f  r* man kan gå over til å formidle det faktiske budskapet. For eksempel bør aktørene asylsøkerne m  ter presenteres innledningsvis. Det gis et oversiktsbilde over aktørene i dagens film, men ikke f  r helt avslutningsvis (fra minutt 18.25 i filmen for normal-prosedyre). Denne kontekst-informasjonen bør være noe søkerne er klar over før selve informasjonen om rettigheter og plikter formidles. Et annet eksempel på dette er fra filmen for normal-prosedyre (minutt 7.21 i filmen for normal-prosedyre) hvor det informeres om medisinsk behandling. Først informeres det om at søker har rett på medisinsk behandling, f  r man senere formidler at dette er noe søker bør informere UDI om. Oxford Research mener den motsatte rekkefølgen vil være mer hensiktsmessig.

Sammenheng mellom bilde og tekst

Videre bør det være sammenheng mellom det som formidles gjennom bilde og tekst. Underbevisstheten til mottakeren fanger opp en rekke visuelle bilder samtidig som tekst leses opp. I filmene hender det flere ganger at disse ikke samsvarer godt nok.

Det visuelle bildet som vises tidvis er noe forstyrrende for helheten som skal formidles. De to følgende eksemplene kan etter Oxford Researchs mening skape usikkerhet og mindre tillit til informasjonen i programmet hos asylsøkerne. Det innledende bildet av en bil på en   de landevei virker ikke etter Oxford Researchs vurdering hverken tillitsskapende eller skaper gode assosiasjoner. Et annet eksempel er i filmen for søker i normal prosedyre (ved minutt 14.30 for normal-prosedyre), der en kvinne hjemme blir oppsøkt med avslag. Dette kan resultere i frykt og manglende tillit.

Filmen bør tekstes på søkers språk

Det er et kjent kommunikasjonsprinsipp at multimodalitet¹⁶ gjør at informasjonen setter seg bedre hos mottaker. Det er derfor vår vurdering at filmen bør vurderes teksten på søkers språk.

¹⁶ Multimodale – eller sammensatte – tekster er tekster der flere sosialt betingede tegnsystemer eller modaliteter spiller sammen (Tønnesen 2010). Multimodalitet står i motsetning til ideen om "monomodalitet" som lenger har preget vesten, især i skole og akademia. Kommunikasjon har blitt behandlet som om å involvere kun ett tegnsystem, som hvert har sin egen disiplin. Dagens kommunikasjonsformer, særlig som følge av utviklingen innen web-teknologi, har fremkalt en bevissthet om at ulike typer tegnsystemer virker sammen i kommunikasjon.

Samlet sett viser dette avsnittet at brosjyre og veiledningssamtale ut til å fungere godt og etter hensikten. Så lenge veilederne er erfarne og godt opplært i hva samtalen som et minimum bør inneholde, vil veileder mot slutten kunne supplere med informasjon han eller hun oppdager at de ikke har vært inne på i løpet av samtalen.

Filmene som er myntet på søkere med normal-prosedyre og enslige mindreårige inneholder flere kommunikasjonsmessige svakheter. Det er vår vurdering at filmene bør utbedres på tre hovedområder:

- Innholdet må spisses.
- Rammer og kontekst bør presenteres først, f  r rettigheter og plikter.
- Det bør være sammenheng i det som formidles gjennom bilde og tekst.

Oxford Research konkluderer med at kommunikasjonsverktøyene som benyttes inneholder den informasjonen UDI har satt krav om. Resultatene fra evalueringen viser imidlertid at innholdet i programmet ser ut til å være for omfangsrikt, og at informasjonskvaliteten derfor faller samlet sett.

5.1.3 Språk og bruk av tolk – tilpasset søkers situasjon

Tolk ble benyttet i 24 prosent av veiledningssamtalene med søkere i 2013.¹⁷ Telefontolk er mest vanlig grunnet ressursbruk. Andelen samtaler med tolk er s  v  rt lav, mye på grunn av betydelig språkkompetanse blant veilederne til NOAS. Ifølge NOAS blir det også benyttet tolker med høyest mulig kompetanse (nivå 1), for å sikre god kvalitet på veiledningssamtaler hvor tolkning er nødvendig.

I de tidligere evalueringsrapportene har man funnet at det har stor betydning at veileder snakker samme språk og har samme bakgrunn som søker. Dette underbygges langt på vei i intervjuene med asylsøkerne i denne evalueringen. Det at søkerne blir møtt på sitt eget språk beskrives udelt positivt. De opplever å bli møtt med informasjon som er tilpasset dem, og språket beskrives som en viktig del av dette. Da søkerne ble spurt om de opplevde at informasjonen var tilpasset deres situasjon, blir språket gjentatte ganger trukket fram. Informantene fokuserer i liten grad på viktigheten av å ha en veileder med samme bakgrunn, kulturelt eller etnisk. Dette avviser ikke at

¹⁷ NOAS   rsrapport 2013

likhet i bakgrunn likevel kan skape et bedre grunnlag for relasjonsbygging og tillitt mellom sender og mottaker.

NOAS-veilederne gir uttrykk for at de opplever at asylsøkere slapper mer av når det blir snakket på deres språk eller et språk de forstår godt. Flere av veilederne beskriver at søkerne senker skuldrene, og at språket gir veilederne en ekstra fordel i å skulle møte søkeren på dennes premisser.

Blant asylsøkerne som opplevde å ha tolk i sin samtale, sier samtlige at dette ikke forstyrret samtalen i nevneverdig grad.

Heller ikke veilederne fra NOAS opplever at tolkingen forstyrrer samtalen og budskapet på noen måte. Et flertall av veilederne karakteriserer det som uproblematisk å benytte tolk i en veiledning. De av veilederne som opplever at dette kan virke forstyrrende, påpeker at de i slike tilfeller ikke har fullstendig kontroll på hva som blir sagt til søker. Disse opplever også at det tidvis kan være vanskeligere å bygge tillitt med søker når det brukes tolk.

Samlet sett er det få innvendinger mot bruken av tolk, som finner sted i omkring 24 prosent av veiledningssamtalene (2013). Det er imidlertid åpenbart at det finnes enkelte utfordringer knyttet til tolkebruk. Det er tydelig fra funnene fra asylsøkerintervjuene og samtaler med NOAS-veiledere at det er gunstig for veiledningen at den gjennomføres på søkers språk. Det indikerer at dette er mer fordelaktig enn alternativet, som er det å benytte tolk. Når det tolkes tar selve samtalen vesentlig lengre tid, som igjen resulterer i en høyere kostnad, og man får mindre følelse av interaksjon med samtalepartneren. Videre kreves kompetanse på å bruke tolken på en god måte slik at denne ikke er til hindring for veiledningssamtalens formål. Det tar også tid å få kompetansen på samhandling med tolker opp på et tilfredsstillende nivå, for å minimere risiko for feilkilder. Det er evaluators vurdering at NOAS-veilederne er svært reflekterte rundt sin bruk av tolk – hvilket er en verdifull kompetanse i denne sammenhengen.

5.1.4 Taushetsplikt

I NOAS sin egen håndbok om programmet presiseres det at taushetsplikten både skal understrekes og forklares. Det skal spesielt presiseres at NOAS ikke formidler det søkeren sier til norske myndigheter. Det heter i veilederen at det også skal presiseres at

norske myndigheter ikke kan gi informasjon om søkerens anførsler til hjemlandets myndigheter.

Taushetsplikt er et tema som var svært vanskelig for asylsøkerinformantene å forstå, på tross av at begrepet i intervjuene ble forklart med enkle ord. Svært få av informantene forstod hva taushetsplikt innebærer, og var i enda mindre grad i stand til å uttrykke hva dette eventuelt hadde å si for samtalen de hadde hatt med NOAS.

Enkelte av veilederne fra NOAS derimot forteller at asylsøkerne blir mer avslappet og mottagelige for informasjon når det forklares at veileder har taushetsplikt og ikke sier videre det som blir sagt.

NOAS informerer altså asylsøkerne om taushetsplikt, men det synes som få asylsøkere forstår hva taushetsplikt innebærer.

5.2 Måloppnåelse knyttet til informasjonens budskap

Det er utarbeidet en rekke detaljerte krav til innholdet i informasjonen som skal gis til de nyankomne asylsøkerne. For ytterligere detaljer, se UDIs kravspesifikasjon til oppdragstaker (NOAS).

Hva slags informasjon og veiledning som skal gis er skissert i UDIs rundskriv RS 2010-052 og 2010-074:

- Saksgangen i asylsaker, derunder behandlingen etter Dublin-forordningen
- Rettigheter og plikter
- Gjennomføring av asylintervjuet
- Tilbud om aldersundersøkelse for enslige mindreårige asylsøkere
- Mulighetene for å få innvilget søknaden
- Bortfall av botilbudet i asylmottak ved avslag samt
- Retur til hjemlandet

Hensikten med dette er å realitetsorientere den enkelte. Søkeren får også informasjon om saksbehandlingstid for saker i den prosedyren vedkommende tilhører.

I tillegg legges det også stor vekt på at søker skal forklare seg sannferdig, og være klar over konsekvensene dersom det er tvil om hans/hennes troverdighet. Hensikten bak dette er å bidra til en mer korrekt asylsøknad.

5.2.1 Asylsøkers kunnskap om asylprosess og saksgang

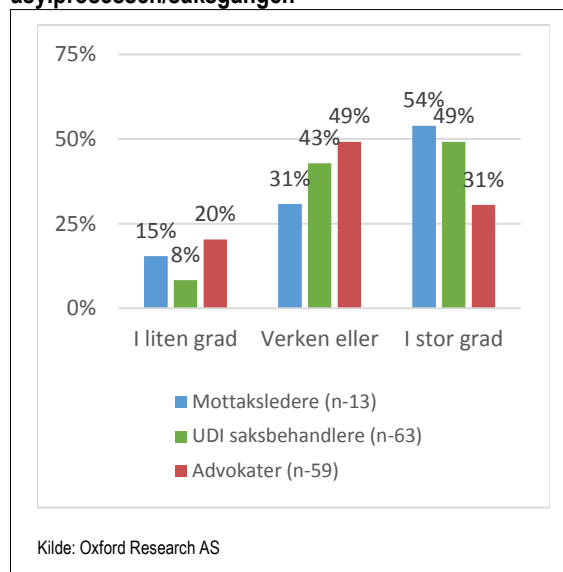
Totalt sett opplevde nyankomne asylsøkere som nettopp har gjennomført informasjons- og veiledningsprogrammet hos NOAS at de fikk god og fyldig informasjon. Dette kom fram gjennom intervjuene med asylsøkere. Mange opplevde det som svært givende og informativt å få informasjon om rettigheter, plikter og saksgang, og de fleste var i stand til å gjengi asylprosessen i grove trekk i etterkant.

De færreste av informantene som ble intervjuet like etter veiledningen, satt igjen med spørsmål i ettertid. De fleste kunne svare bekreftende på at de har fått informasjon om en rekke sentrale punkter i kravspesifikasjonen for NOAS sitt oppdrag. Likevel er totalinntrykket at det er stor variasjon på detaljeringsgraden hos de ulike søkerne. Utdanning og det å beherske engelsk ser ut til å være en avgjørende faktor for søkerens forståelse. Det er også et overordnet inntrykk fra intervjuene at flere av informantene kan bekrefte at de hadde hørt om eller fått informasjon om et spesifikt emne, uten at de er i stand til å forklare hva dette går ut på mer konkret. Dette gir indikasjoner på at kunnskapen asylsøkerne sitter igjen etter å ha deltatt på informasjonsprogrammet ser ut til å være noe generell. Unntaket er asylsøkerne som ble intervjuet lengre ute i prosessen. Disse er generelt sett bedre informert om saksgangen, noe som er naturlig ettersom mange har vært i gjennom deler av prosessen.

Blant informantene som ble intervjuet lengre ute i asylprosessen er kunnskapen mer varierende fra søker til søker. Dette skyldes at informantene i flere tilfeller har glemt hva det ble snakket om i informasjonsprogrammet.

I spørreundersøkelsen til mottakssentrene oppga halvparten av mottaksledere at de opplev at asylsøkerne har fått tilstrekkelig informasjon om selve asylprosessen og saksgangen etter informasjonsprogrammet hos NOAS. Omkring fire av ti saksbehandlere i UDI, og omkring tre av ti advokater har svart det samme. Mange av respondentene har valgt det midterste alternativet, og dermed gir uttrykk for et «verken eller»-synspunkt. Inntrykket fra intervjuene med de ulike aktørene viser at informasjon om asylprosess og prosedyre ser ut til å feste seg godt.

Figur 4 I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: Selve asylprosessen/saksgangen



Samlet sett viser datamaterialet at asylsøkerne, til tross for stor variasjon, er orientert om asylprosess og gangen i en asylsak. Dette gir indikasjoner på at verktøyene som i dag benyttes i formidlingen - film, brosjyre og veiledningssamtale - fungerer godt sammen. Verktøyene er spesielt godt egnet til å formidle informasjon om saksgangen og prosessen.

5.2.2 Søkere forberedt til asylintervjuet

I NOAS sin egen håndbok om informasjonsprogrammet heter det at: «De [søkerne] bør kunne forklare *hva* de frykter vil skje, *hvem* de frykter, og *hvorfor* – altså hva som er spesielt med akkurat dem som gjør at de tror de vil bli i fare ved retur» (s. 15).

I intervjuene med asylsøkerne oppga informantene i de fleste tilfeller at de kjente seg forberedt til asylintervjuet etter å ha gjennomført informasjonsprogrammet. Informantene uttalte enkelte ganger at de fikk indikasjoner på hvor lang tid det kunne gå før de kom på asylintervju. Andre igjen sa at de ikke fikk høre noe om hvor lenge de måtte belage seg på å vente. Da søkere ble bedt om å beskrive hva de trodde de kunne forvente seg, la de fleste fokus på at de må presentere sin sak, være detaljerte og snakke sant.

De av informantene som oppga at de ikke kjente til asylintervjuet etter informasjonsprogrammet, begrunnet dette med at de ikke kjente seg «klar» eller «i stand til» å motta informasjon på det tidspunktet

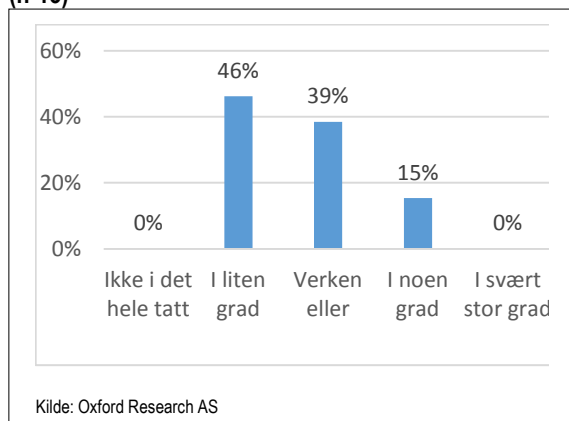
som de fikk informasjon – og at de derfor ikke fikk med seg informasjonen og som en konsekvens kjente seg dårlig forberedt (Mer om dette i kapittel 8).

Et fåtall av søkerne var bevisst på eget ansvar ved å presentere sin sak, og viktigheten av å være proaktiv i intervjusituasjonen. Søkerne var i liten grad i stand til å svare på mer detaljerte spørsmål vedrørende praktiske forhold rundt intervjuet, som for eksempel hvor lenge intervjuet skulle vare. Søkerne ga inntrykk av å ha få konkrete forventninger om hva som venter dem utover å skulle forklare sin sak og hvorfor de har kommet.

Et eksempel på dette er et intervju med en søker som ikke hadde vært på asylintervju på det tidspunkt da samtalen med evaluator ble gjennomført. Søkeren forklarte at han/hun kjente seg god forberedt til intervjuet. På oppfølgingsspørsmål om antatt lengde, hva som vil foregå med mer, svarte informanten at vedkommende «er forberedt og tror intervjuet vil være som hos politiet, bare noe videre eller bredere.» Informanten forklarte videre at han/hun antakeligvis ville bli spurt hvorfor han/hun har kommet til Norge, og at vedkommende ville bli bedt om å begrunne dette. Informanten trodde at asylintervjuet ville vare 1,5 time, og forklarer videre at han/hun har hørt fra andre søkere at det tar rundt tre måneder fra intervju til vedtaket kommer.

I spørreundersøkelsen til mottakssentrene oppga 46 prosent av mottakslederne at søkere i liten grad er forberedt på det som skal komme etter å ha deltatt på informasjonsprogram hos NOAS. 15 prosent av mottaksledere har svart at de opplever at asylsøkerne er forberedt i noen grad på det som venter dem etter informasjonsprogrammet.

Figur 5 Mottaksledere: I hvilken grad opplever du at asylsøkerne er forberedt på det som venter dem? (n=13)



Hovedvekten av respondentene i spørreundersøkelsen til UDI-ansatte oppga at de er fornøyd med kvaliteten på informasjonen som asylsøkerne har fått fra NOAS før de kommer til asylintervjuet. Informantene som ble intervjuet fra UDI ga også uttrykk for at de oppfattet at søkerne i stor grad var forberedt til asylintervjuet.

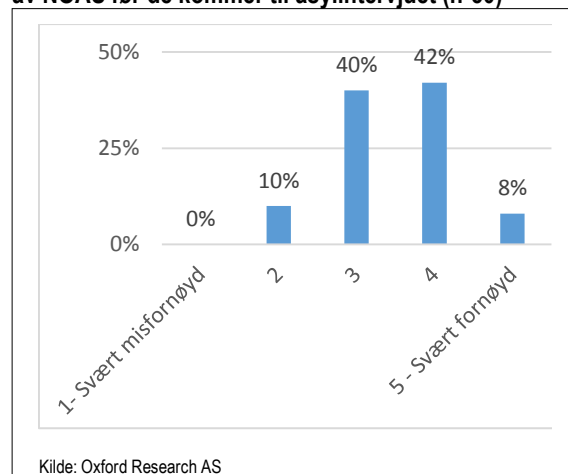
Noe som har blitt trukket frem i flere av intervjuene med UDI-ansatte er at det ofte ikke er gitt god nok informasjon til søkerne som har med seg barn om pliktene UDI har overfor barnet. Barnet har rett på samtale, men dette er ikke en plikt. Inntrykket fra intervjuene er at rettigheten er i mange tilfeller er underkommunisert. En saksbehandler beskrev det slik:

«Jeg har opplevd at søkere sier at de har fått opplyst at det vil være til fordel for saken deres at det gjennomføres en samtale med barna, noe som ikke stemmer» - UDI saksbehandler

Saksbehandlerne oppga også at barna bør forberedes bedre på hva intervjuet innebærer, slik at barnet er trygt når det kommer til UDI, og slik at intervjuet ikke blir til belastning.

Flere av saksbehandlerne viste til eksempler hvor søkere har stilt på asylintervju med forventninger om at UDI skal hjelpe dem i alle spørsmål, som for eksempel legehjelp, bytte av mottak, familiejenforing med mer. Flere av saksbehandlerne i UDI uttrykte bekymring over at verdifull tid som kunne vært benyttet på å avklare asylsaken dermed forsvant til praktiske hensyn som saksbehandler ikke rår over.

Figur 6 UDI saksbehandlere: Hvor fornøyd er du med kvaliteten på informasjonen som asylsøkerne har fått av NOAS før de kommer til asylintervjuet (n=50)



Funnene indikerer altså at asylsøkerne til en viss grad er forberedt på asylintervjuet. Likevel er det flere punkter som kan forbedres når det gjelder å tydeliggjøre informasjonen om søkers bevisplikt og praktiske detaljer ved intervjuet. Mer spesifikt gjelder dette informasjon som at saksbehandler er svært kunnskapsrik om deres lands situasjon, hvor lang tid intervjuet vil ta, og hva UDI faktisk kan bidra med (ref. spørsmål om legehjelp med mer som burde vært avklart i mottaket), og at de gjør klokt i å fremstille historien sin kronologisk. Funnene indikerer at det er rom for enkelte forbedringer på dette punktet.

5.2.3 Søkers kunnskap om beskyttelsesvilkår og eventuelt avslag

Når det gjelder informasjon om beskyttelsesvilkår og eventuelt påfølgende avslag er dette noe asylsøkerne som nettopp hadde mottatt veiledningen gjenkjente når det ble presentert for dem i intervjuet. Det var få av søkerne som var i stand til å utdype hva som skulle til for å få opphold eller hva som skulle til for å bli kategorisert som asylsøker. Inntrykket fra intervjuene er at asylsøkere med høyere utdanning eller som behersker engelsk har en bedre forståelse av kriteriene enn andre søkere.

Asylsøkerne som var langt ute i prosessen da de ble intervjuet har oftere mer detaljert kunnskap om beskyttelsesvilkår og avslag enn søkere som ble intervjuet like etter ankomst. I disse tilfellene hadde søkeren gjennomgått flere runder med avslag og påfølgende veiledning hos advokat, klage og et påfølgende nytt avslag, og det er naturlig at søkere i en slik posisjon besitter mer informasjon enn søkere som akkurat har kommet til landet.

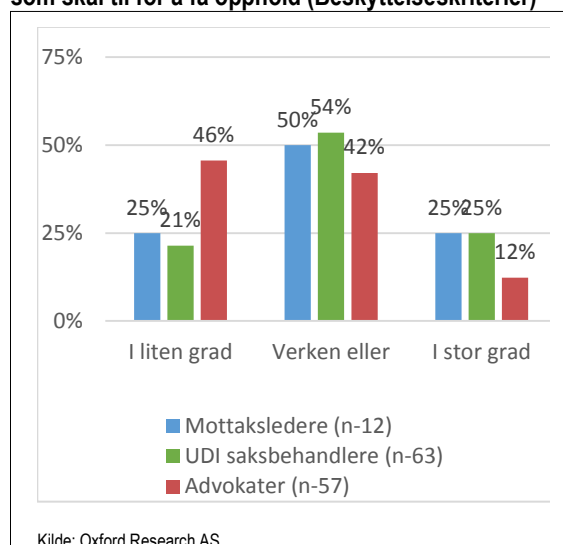
NOAS-veiledere ga tilbakemelding om at beskyttelsesvilkår, forfølgelsesbegreper og avslag er vanskelig for søkerne å forstå:

«De [søkerne] opplever å bli plaget og forfulgt der de kommer fra, hvorfor blir de sendt tilbake dit da? (...) De sier gjerne «Jeg er forfulgt, livet mitt er i fare». Hva som skal til for at de får opphold er ulikt fra land til land, så det at en iraner får opphold for noe, mens en russer med lignende historie ikke gjør det ... Det er en stor utfordring for dem.» - NOAS-veileder

Sitatet illustrerer et vesentlig poeng som går igjen i flere av asylsøkerintervjuene. Det er vanskelig for

søkerne å forstå at innvilgelsesprosenten er så forskjellig fra ulike land eller til og med mellom befolkningsgrupper. Videre viser sitatet at asylsøkerne i denne fasen er svært opptatt av hva andre kan fortelle dem, og går ofte til andre søkere som allerede har vært på intervju eller har fått vedtaket i sin sak, for å høre deres erfaringer. Denne typen overlevering av informasjon gir søkeren et tidvis uriktig bilde av asylintervjuet, hvordan UDI arbeider og hva som skal til for å få opphold. Flere av søkerne har beskrevet det de kaller «rykter» om hvordan man best bør forklare seg for å få opphold, hvordan historien deres bør høres ut med mer. Det er naturlig for søker å i forsøke å supplere informasjonen fra NOAS med informasjon fra andre asylsøkere. Gjennom intervjuer med advokater kom det frem at særlig enslig mindreårige søkere var tilbøyelig til å lytte til denne typen råd om hva de bør fortelle UDI.

Figur 7 I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: Hva som skal til for å få opphold (Beskyttelseskriterier)



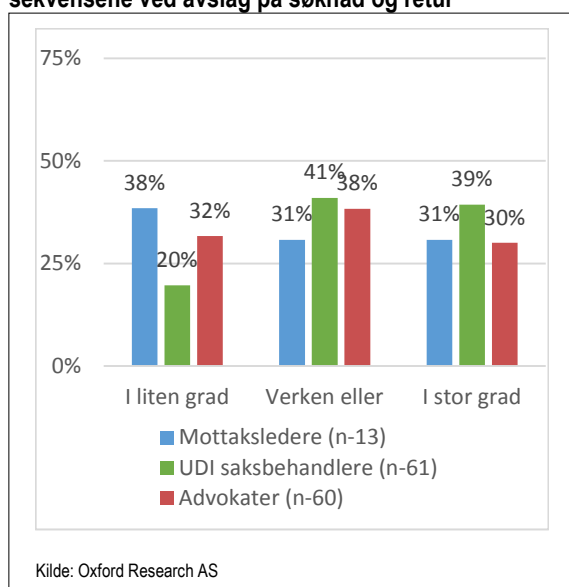
I spørreundersøkelsen til mottakene oppga 25 prosent av mottaksledere at de opplever at asylsøkerne har fått en god nok forklaring om hva som skal til for å få opphold. Mottakslederne oppga gjennom intervjuene at beboerne på mottak har liten forståelse for regelverk knyttet til retur og konsekvenser av å oversitte en utsendelsesfrist.

Til sammenligning oppga UDI-saksbehandlerne gjennom spørreundersøkelsen at de er noe mer ambivalente til asylsøkernes kunnskap, både til kunnskap om beskyttelsesvilkår, konsekvensene ved avslag på søknad og videre samarbeid med advokat. Hovedvekten av saksbehandlerne oppgir at informasjonen «verken eller» er tilstrekkelig. De UDI-ansatte oppga

at søkerne har fått minst informasjon om konsekvensene ved avslag på søknad og retur.

Advokatene var på dette spørsmålet samlet sett den mest kritiske respondentgruppen blant spørreundersøkelsene som ble gjennomført. 46 prosent av advokatene gir uttrykk for at søkerne får utilstrekkelig informasjon om beskyttelsesvilkår. Dette samsvarer også med de intervjuene som er gjort med advokater, samt den kvalitative informasjonen som har kommet fram gjennom åpne fritekst-spørsmål i spørreundersøkelsen. Flere av advokatene erfarte at beskyttelsesvilkår er noe svært få søkere forstår eller har fått tilstrekkelig med informasjon om. Videre mente 30 prosent av respondentene i advokatundersøkelsen at søkerne har utilstrekkelig kunnskap om konsekvensene av avslag og retur. Dette samsvarer med indikasjonene fra spørreundersøkelsen til saksbehandlere i UDI som nevnt ovenfor.

Figur 8 I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: Konsekvensene ved avslag på søknad og retur



Beskyttelsesvilkår og avslag/retur er området der søkerne ser ut til å ha dårligst kunnskap. Advokatene er kritiske til det søkerne ser ut til å sitte igjen med etter å ha gjennomført informasjonsprogrammet. Søkerne ser også ut til å ha være for dårlig informert om konsekvensene av et avslag og hva som skjer ved eventuell retur. Funnene indikerer at informasjons- og veiledningsprogrammet ikke ser ut til å gir søker et realistisk grunnlag til å kunne vurdere egne muligheter for å få innvilget beskyttelse i Norge.

5.2.4 Troverdighet

Samlet sett ga asylsøkere uttrykk for at de var klar over og bevisst på viktigheten av å være sannferdig i sin søknad. Det var imidlertid langt i fra alle som var i stand til å forklare hvilke konsekvenser det kunne ha for deres asylsøknad dersom det skulle oppstå tvil om sannhetsgehalten i opplysningene deres. Mange var i stedet opptatt av at de måtte være så detaljert og faktaorientert som mulig. Informantene som nettopp hadde hatt veiledningsavtalene var i noe større grad bevisst på viktigheten av å være korrekt i sin søknad sammenlignet med søkere som var lengre ute i asylprosessen. Disse var i stedet opptatt av at det kunne få negative konsekvenser i det lange løp dersom man snakket usant, og ikke så opptatt av konsekvensen av motstridende informasjon og tvilstilfeller. Selv informanter med høy utdanning så ikke ut til å ha oppfattet hva som er konsekvensen av tvil ved deres uttalelser, hvilket er noe overraskende.

Et godt eksempel på dette er en asylsøker som husket å ha fått informasjon om at det var viktig å snakke sant. Da han/hun ble bedt om å utdype hva dette bestod i mer konkret, sa søker:

«Det kan få konsekvenser [å ikke snakke sant]. Man skal ikke være usann, for det kan gjøre at man kan få mistillit. Dersom UDI fått forskjellig informasjon kan det ta lang tid å få en avgjørelse. De kan miste tillit.» - asylsøker

Igen viser dette hvordan informanten har fått med seg viktigheten av å snakke sannferdig og i dette tilfellet også at det får konsekvenser hvis ikke, men ikke hvilke konsekvenser dette i så fall er snakk om. I et annet intervju svarte informanten følgende på det samme spørsmålet:

«Jeg kan huske at vi fikk informasjon om å gi riktig informasjon. Hvis ikke kan det bli oppdaget.» - asylsøker

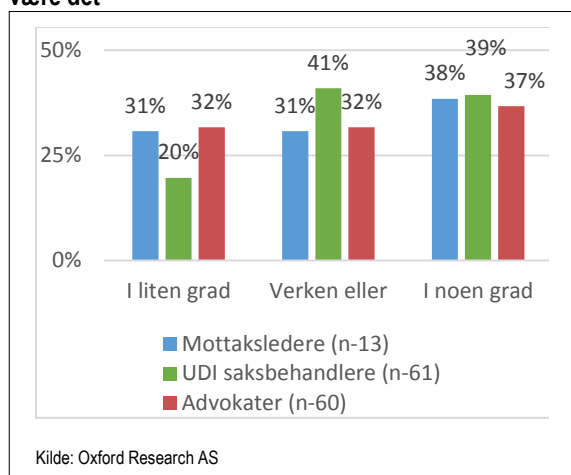
På oppfølgingsspørsmål om søker visste hva som ville skje dersom han/hun ikke snakker sant, svarte søker at han/hun ikke vet hva konsekvensene er og «ikke vet hva reglene sier».

I spørreundersøkelsen til mottaksledere ga en av tre respondenter uttrykk for at asylsøkerne hadde fått tilstrekkelig informasjon om viktigheten av å være sannferdig og konsekvensene av ikke å være det. På samme måte er det stor spredning blant respondentene, og en marginal overvekt synes å oppleve at søkerne i noen grad er informert tilstrekkelig om

viktigheten av å være sannferdig/konsekvensene av å ikke være det. UDI-saksbehandlere var noe mer positive til dette enn andre respondenter.

Funnene presentert fra spørreundersøkelsene stemmer også godt overens med de kvalitative funnene fra mottaksledere, intervjuer med saksbehandlere i UDI og advokater.

Figur 9 I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: Viktigheten av å være sannferdig/konsekvensene av å ikke være det



Samlet sett indikerer datamaterialet at søker i de fleste tilfeller har fått forklart at det er viktig å forklare seg sannferdig. Funnene indikerer imidlertid at søkerne i mindre grad ser ut til å ha tatt inn over seg hva som er konsekvensene av å tale usant eller at det blir skapt tvil ved deres troverdighet. Datamaterialet gir også indikasjoner på at det bør legges vekt på å formidle til søker at det er mulig å endre forklaring dersom man skulle ha sagt noe uriktig til politiet. Funnene indikerer altså samlet sett at søker får en overordnet kunnskap om at det er viktig å være ærlig og fremlegge riktige opplysninger, men at det i mindre grad når frem til søkerne hvorfor dette er så viktig. Dette er et sentralt funn, ettersom det sier noe om et av programmets hovedmålsettinger – nemlig at programmet skal bidra til at søkerne kan fremstille en mest mulig korrekt asylsøknad.

5.3 Måloppnåelse knyttet til informasjonens mottaker

Asylsøkerne har svært ulike forutsetninger for å ta til seg informasjonen og budskapet fra avsenderen. For eksempel viser de tidligere rapportene på feltet at analfabeter har vanskelig for å plukke opp informa-

sjon, og det samme har søkere som i mindre grad behersker engelsk. Videre har søkere i Dublin-prosedyren og enslige mindreårige vist seg å i mindre grad oppfatte informasjonen som gis.

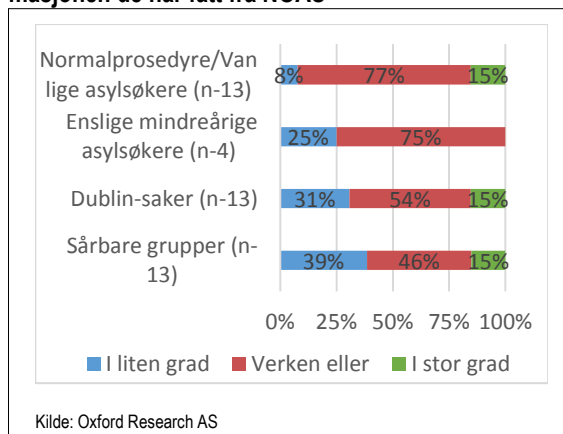
En av hovedanbefalingene fra de to tidligere rapportene er at veiledningssamtalene må balansere de formelle kravene fra UDI til innhold med en tilnærming som gir rom for medmenneskelighet og individuell tilpasning for at søkerne best mulig skal kunne ta til seg informasjon.

5.3.1 Individuell tilpasning

Blant asylsøkerne som er intervjuet sa hovedvekten at de opplevde at informasjonen var tilpasset dem. Søkerne begrunnet dette med at språket det ble formidlet på var deres eller et språk de hadde god kjennskap til. Enkelte av søkerne oppga at de opplevde at informasjonen gjerne skulle vært mindre generell. Disse informantene har høy utdanning og var aktivt på leting etter mer informasjon. Asylsøkere i Dublin-prosedyren opplevde oftere enn andre at de hadde behov for mer informasjon utover det de hadde fått i informasjonsprogrammet. Disse oppga at de hadde tenkt å benytte brosjyren som de hadde fått med seg til å lese seg ytterligere opp.

Det samlede inntrykket fra spørreundersøkelsen til mottaksledere er at søkerne i svært varierende grad tar til seg informasjonen de får. 15 prosent av de spurte ga uttrykk for at asylsøkere med normalprosedyre i noen grad har tatt til seg informasjonen de har fått hos NOAS. Til sammenligning oppga lederne at også rundt 15 prosent av søkere med Dublin-prosedyre hadde oppfattet det samme i noen grad.

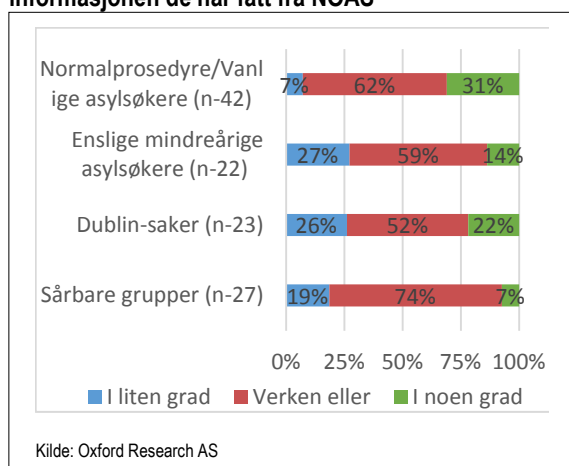
Figur 10 Mottaksansatte: Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått fra NOAS



Det mest vesentlige som kan trekkes fram fra denne figuren er at kun et fåtall av respondentene har krysset av for at søkere har tatt til seg informasjon i stor eller svært stor grad. Sårbare grupper og enslige mindreårige ser ut til å ta til seg informasjon i mindre grad enn andre.

Totalinntrykket fra UDI-spørreundersøkelsen peker i samme retning, nemlig i at det fremdeles er stor spredning mellom ulike søkergrupper i hvor mye de har tatt til seg av informasjon. Også disse oppga at det oftest er søkere med normalprosedyre som tar til seg informasjonen de har fått fra NOAS, mens søkere i sårbare grupper er dårligere informert.

Figur 11 UDI saksbehandlere: Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått fra NOAS

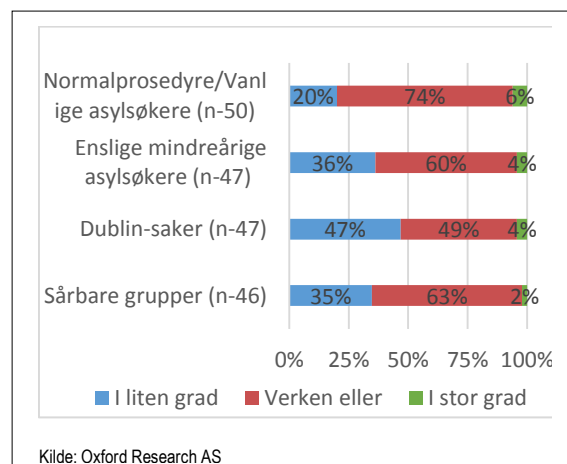


Flere NOAS-veiledere intervjuet i denne evalueringen ga uttrykk for at det er sterke behov for å tilpasse samtalen til hver unike søker, og at hver samtale er spesiell i og med at den krever individuell tilpasning. Flere av NOAS-veilederne uttrykte det som svært utfordrende å skulle holde samtalen forholdsvis standardisert og generell, mens behovene var unike for hver søker. Påstanden om behov for ytterligere individuell tilpasning underbygges også av funn fra observasjoner som har blitt gjort i veiledningssamtaler.

Når det gjelder spørreundersøkelsen til advokatene viser denne at også advokatene er relativt kritiske i sin vurdering av hvorvidt søker har tatt til seg kunnskap eller ikke - noe mer kritisk enn de to andre aktørgruppene. Resultatene bekrefter imidlertid funnene fra de to andre spørreundersøkelsene, da respondentene oppga at søkere med Dublin-prosedyre og enslige mindreårige asylsøkere ikke i

det hele tatt eller i liten grad eller tar til seg informasjonen de har fått fra NOAS.

Figur 12 Advokater: Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått fra NOAS



Funnene viser som forventet store forskjeller i hvilke søkergrupper som ser ut til å ha tatt til seg informasjonen som er blitt gitt. Søkere i sårbare grupper og enslige mindreårige ser ut til å ta til seg informasjonen de får fra NOAS i mindre grad. Resultatet kan ikke umiddelbart generaliseres til at NOAS gir lite differensiert veiledning – det må for eksempel forventes at søkere som enslige mindreårige, som de barna de er, har dårligere forutsetninger for å forstå den helhetlige asylprosessen, beskyttelsesvilkår, rettigheter og plikter. Funnene bekrefter i stedet tidligere antagelser om forskjellene mellom søkergrupper når det gjelder å være i stand til å motta informasjon. Resultatene fra spørreundersøkelsene presentert ovenfor gir samlet sett indikasjoner på at programmet fremdeles kan forbedres noe når det kommer til å tilpasse programmet til de ulike søkergruppene.

5.3.2 Enslige mindreårige asylsøkere

Ettersom det etter avtale med oppdragsgiver ikke er intervjuet enslige mindreårige asylsøkere i denne evalueringen, har Oxford Research lagt vekt på å få frem informasjon om denne søkergruppen fra andre kilder. Dette avsnittet er derfor basert på intervjuer med advokater som møter enslige mindreårige like etter at disse har vært på veiledning hos NOAS.

Det er et generelt inntrykk fra advokatene og andre søkere at de enslige mindreårige ofte har tatt til seg informasjonen i mindre grad enn andre søkere. De enslige mindreårige er en sårbar gruppe som, i

mange tilfeller ikke er i stand til å vurdere sin egen situasjon og vurdere hva de har krav på og ikke. Enkelte av advokatene var også opptatt av at de enslige mindreårige burde settes bedre i stand til å møte advokaten og stille krav til denne. Mer om dette kapittel 6.

Når det gjelder aldersundersøkelsen var det flere av advokatene som ga uttrykk for at denne ofte kommer som en overraskelse på søkeren. Dette indikerer at søkerne ikke er godt nok informert om aldersundersøkelsen og hva denne innebærer når søkerne stiller til samtale med advokat. Om mangelen skyldes at søkeren selv er for dårlig til å ta til seg informasjon eller om informasjonen ikke formidles godt nok er vanskelig å si basert på dette datamaterialet. Resultatene indikerer imidlertid at enslige mindreårige ser ut til å ha særlig vanskelig for å ta til seg informasjon, og at det derfor må presiseres tydeligere hva aldersundersøkelse er, hva det har å si for dem og hvordan det praktisk skal gjennomføres.

Intervjuene med advokater viser også at disse mente at søkerne burde få mer informasjon om hva som er konsekvensene dersom de skulle velge å si nei til undersøkelsen. I intervjuene med advokater var det flere av informantene som ga uttrykk for at de opplevde at det er lagt opp til at søkeren *skal* gjennomføre en aldersundersøkelse. Videre har flere av advokatene erfart at det får en negativ innvirkning for søkers søknad dersom han/hun velger å avstå fra en slik test.

Samlet sett indikerer resultatene at de mindreårige har for lite kunnskap om aldersundersøkelsen enn det som er ønskelig, noe som igjen indikerer lav grad av måloppnåelse på dette punktet i programmet.

5.4 Endringer i informasjonens innhold og form siden 2004

I det foregående avsnittet har evalueringen i hovedsak vært konsentrert rundt informasjonens innhold og form for å si noe om programmets måloppnåelse.

Rapportene fra UDI og SINTEF gir anbefalinger om utbedringer som kan gjøres i informasjonsarbeidet. SINTEF anbefalte blant annet at NOAS skulle utarbeide en egen mal for de individuelle samtalene.

UDIs egen evalueringsrapport, som er foretatt like etter, nevner at man nå kunne konstatere at veilederne i praksis følger de fleste punktene i den utarbeidede malen. UDI erfarte imidlertid at samtalene til dels ble mekaniske og bar preg av enveiskommunikasjon. Disse anbefalingene legges det vekt på å følge opp i denne evalueringsrapporten.

De to foregående delkapitlene av rapporten har presentert funn knyttet til dagens form og innhold. Det følgende avsnittet vil i all hovedsak basere seg på informasjonsanalysen, dokumenter og tidligere evalueringer, samt funn fra intervjuene med asylsøkerne og spørreundersøkelsene. De praktiske endringene i perioden er oppsummert gjennom tabell 4.

5.4.1 Endringer i utforming av informasjonsmaterie

Utover endringene i krav til programmet (som evalueringen går nærmere inn på i kapittel 7) har det også skjedd en rekke praktiske endringer, som en oppdatering av film og brosjyre, og en oppdatert håndbok for hvordan den individuelle samtalen skal gjennomføres for veiledere hos NOAS.

I SINTEFs evalueringsrapport fra 2005 ble filmen og brosjyren vurdert som tilfredsstillende verktøy i formidlingen. De ble beskrevet som konkrete og i en logisk rekkefølge. Kritikken fra SINTEF gikk ut på at informasjonen burde presenteres mer pedagogisk. Brosjyren ble imidlertid i 2005 oppdatert til en mer leservennlig versjon. Det ble videre funnet at tekst mangler i flere av de oversatte brosjyrene, enten ved at det er utelatt i selve oversettelsen eller at deler av teksten har falt bort ved layout/trykking.

Ifølge NOAS' årsrapporter ble det i 2011 satt i gang produksjon av ny introduksjonsfilm som ble ferdigstilt i 2012. Filmen er produsert i to versjoner, en ordinær versjon og en for enslige mindreårige. Den ordinære brosjyren er oversatt til 25 språk, mens Dublin- og EMA-brosjyrene er oversatt til 15 språk. Filmene er oversatt til de samme språkene som brosjyrene.

Tabell 4: Nøkkeltall for oppdatering av informasjons- og veiledningsmaterieil

Parameter		2004	2005		2011	2012	2013	2014
Film	Normal-prosedyre	38 språk	30 språk			25 språk		
	Tilpasset enslige mindreårige					15 språk		
	Tilpasset 48 t og Dublin*	38 språk	30 språk					Brukes ikke
Brosjyre	Normal-prosedyre	38 språk	30 språk		23-25 språk			
	Tilpasset enslige mindreårige				13-15 språk			
	Tilpasset 48 t og Dublin*		30 språk		14-15 språk			Dublin III**

Kilde: Oxford Research AS / UDI Årsrapporter 2004-2013 / NOAS Årsrapporter 2004 – 2013

Merknader: I enkelte rapporter ble det funnet motstridende tall vedr. antall språk filmen/brosjyren har p.t. Derfor omtrentlige tall. Antall ankomster er basert på UDIs egen statistikk, da denne var mer komplett enn NOAS egen rapportering.

* Tidl. kalt "grunnløse" søknader ** Forventes ila høsten

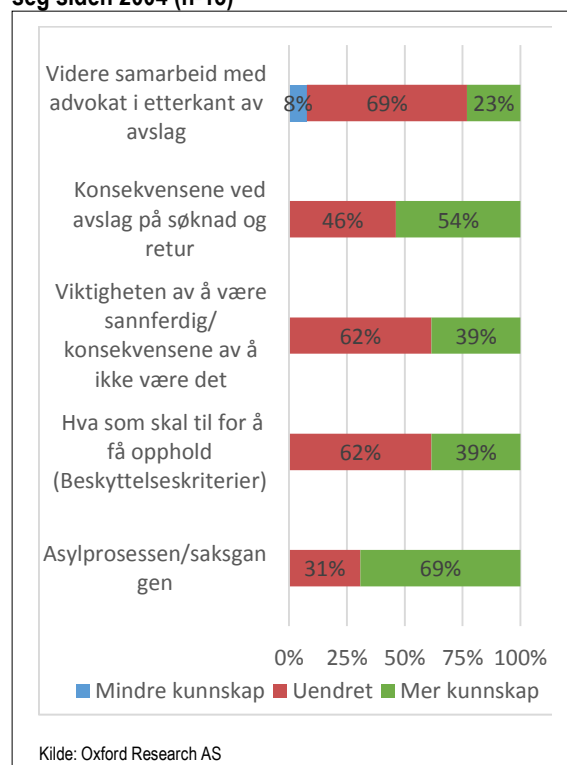
Utover dette gjennomførte UDI i 2013 et informasjonsflytprosjekt i samarbeid med andre aktører involvert i asylprosessen. Prosjektet resulterte i et nytt prosesskart som alle samarbeidspartnere skal bruke i sine møter med asylsøkerne. Kartet viser en helhetlig asylprosess som søkerne skal gjennom.¹⁸

5.4.2 Søkeres kunnskap i perioden

Når en undersøker endringer i form og innhold i programmet, kommer en ikke utenom å undersøke om søkeres kunnskap har endret seg i den samme perioden. Til tross for enkelte mindre endringer og et mer tydelig konkurransegrunnlag, er det et tydelig krav som stilles fra UDIs side gjennom perioden: Et av de viktigste formålene til informasjons- og veiledningsprogrammet har vært og er å informere søkerne og gi dem kunnskap. Det samlede inntrykket fra spørreundersøkelsen til mottaksledere er at asylsøkerne har fått økt kunnskap siden 2004 på en rekke områder. Det er særlig på informasjonen om asylprosess og saksgang, konsekvensene ved avslag på søknad og retur at mottakslederne mener at søkeres kunnskap har blitt bedre. På områder som videre samarbeid med advokat og beskyttelsesvilkår ser kunnskapen ut til å ha stått på stedet hvil.

Funn fra UDI-saksbehandlere indikerer også en økning i kunnskap på enkelte temaområder hos asylsøkere etter 2004.

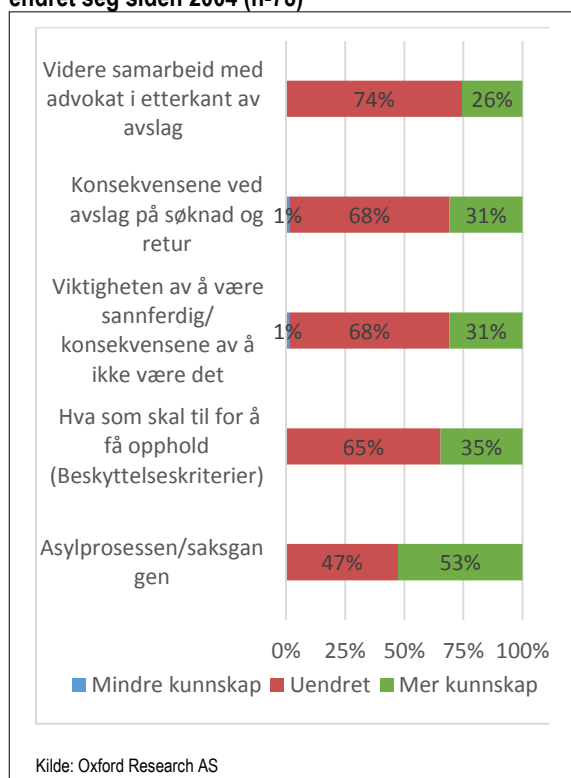
Figur 13 Mottaksledere: Hvordan opplever du at asylsøkeres kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004 (n=13)



¹⁸ Fra infoflyt-prosjektet til UDI, ferdigstilt 2013. Se også figur 1.

På området om asylprosessen og saksgangen opplevde saksbehandlerne at det har skjedd en forbedring i informasjonen som søkere har når de kommer på asylintervju. Dette samsvarer med funnene fra mottaksansatte som beskrevet ovenfor. Ingen av saksbehandlerne har oppgitt at kunnskapen har blitt mindre.

Figur 14 UDI saksbehandlere: Hvordan opplever du at asylsøkeres kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004 (n=78)

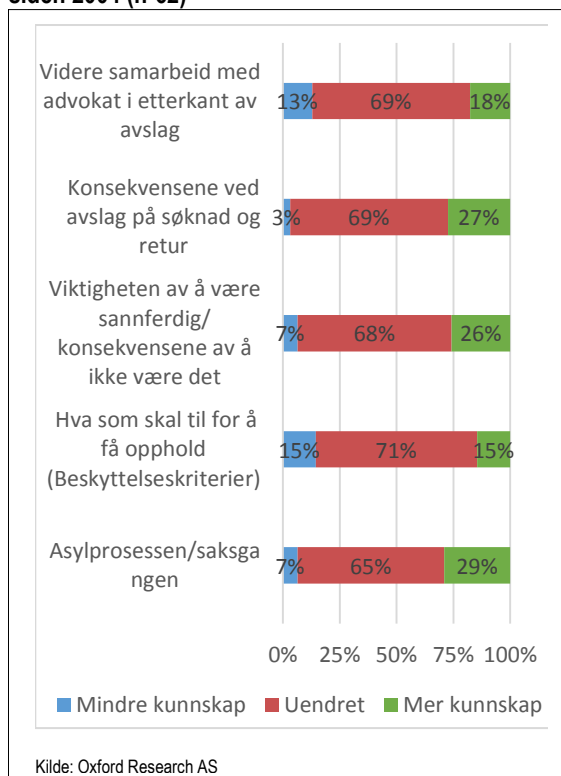


Gjennom intervjuene uttrykte flere av saksbehandlerne at informasjonen som er rettet mot søkere har blitt langt bedre i dag. For eksempel beskrev en av saksbehandlerne det slik:

«Det har bare gått en vei, og det er oppover. Det er mindre behov nå for at vi forklarer alt sammen og setter premissene i selve asylintervjuet, det er veldig bra.» - UDI saksbehandler

Den samme saksbehandleren forklarte videre at han/hun erfarer at søkerne i større grad enn tidligere har hørt om flere av begrepene, men at søkerne fremdeles har problemer med å forstå hele konsepter - som for eksempel beskyttelseskriteriene. Flere av veilederne pekte også ut NOAS sin innsats som en klar årsak til denne økte kunnskapen hos asylsøkerne i perioden.

Figur 15 Advokater: Hvordan opplever du at asylsøkeres kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004 (n=62)



Gjennom spørreundersøkelsen til advokater kommer det frem at advokatene i langt større grad enn de andre aktørene mener at kunnskapen hos søkerne er uendret. Hovedvekten av respondentene oppga at søkeres kunnskap om ulike emner er uendret. Advokatene oppga at asylsøkerne har fått noe mer kunnskap om asylprosess og konsekvensene ved avslag og assistert retur, mens de oppga at søkerne kan mindre om hva som skal til for å få opphold. Gjennom intervjuene med advokater som er gjennomført ga informantene uttrykk for at de er svært kritisk til dagens innhold i informasjonsprogrammet. Samtlige av advokatene som er intervjuet mente at programmet var bedre da advokatene selv var ansvarlige for informasjonsformidlingen.

Samlet sett gir resultatene indikasjoner på at det søker ser ut til å sitte igjen med av informasjon er forbedret i løpet av perioden på områder som gjelder saksgang og prosedyre. Saksbehandlere hos UDI kobler årsaken til dette til innsatsen fra NOAS. Endringen på feltet det siste året kan potensielt sees i sammenheng med det nye flytkartet for asylprosessen som ble utviklet i 2013, og som aktivt brukes i informasjonsformidlingen hos NOAS.

Det er enkelte indikasjoner i datamaterialet på at også informasjon om avslag og retur har blitt bedre, selv om denne tendensen er noe mindre tydelig. Videre er det verdt å bemerke at advokatene virker å vurdere kunnskapen til søkerne som uendret eller mener at utviklingen har tatt en negativ retning. Advokatenes kritikk er særlig knyttet til søkerens rettsikkerhet, hvor de uttrykker bekymring over at søkerne ikke kan nok om beskyttelsesvilkår, egne rettigheter og plikter i henhold til FNs flyktningekommisjon og norsk lov.

5.5 Erfaringer fra NOAS og UDI

For å få fram eventuelle perspektiver som ikke avdekkes gjennom intervjuer med asylsøkerne, gir evalueringen i det følgende avsnittet en kort gjennomgang av hva saksbehandlere i UDI og veiledere i NOAS har av erfaringer.

5.5.1 Hvordan opplever saksbehandlerne i UDI at programmet påvirker intervjusituasjonen og den senere saksbehandlingen i UDI?

Saksbehandlerne forklarte at de hadde for vane å spørre søker innledningsvis i asylintervjuet om denne har vært på informasjonsprogram hos NOAS. Samtlige saksbehandlere som er intervjuet ga uttrykk for at de forventer at asylsøkerne har gjennomført informasjonsprogrammet med NOAS når de kommer på asylintervju.

Innledningsvis i asylintervjuet blir premissene for samtalen satt. Saksbehandlerne ga uttrykk for at disse som regel er kjent for søkeren.

Enkelte av informantene ga imidlertid uttrykk for bekymring om hvorvidt informasjonen som ble gitt på ulike måter kunne «farge» søkerens oppfatning før asylintervjuet med UDI.

«Veiledningen [med NOAS] fungerer veldig godt nå. Men veiledning kan fort gjøre at man legger premisser og begrensninger for samtalen i selve intervjuet. Intervjuet skal jo være den første ordentlige samtalen de har» - UDI saksbehandler

En annen saksbehandler ga uttrykk for at samtalen søkerne har med NOAS enkelte ganger påvirker intervjuet i negativ forstand, særlig i de tilfeller der intervjuer oppdager at søker ikke har fått eller har tatt til seg tilstrekkelig med informasjon:

«Vi stiller iblant kontrollspørsmål til søker og da hender det at vi opplever ofte at de sier at de ikke har hørt om det vi spør om. Det er gjerne ting vi hadde trodd eller tar for gitt at de kan, som for eksempel hva asyl er» - UDI saksbehandler

Sitatet viser at informasjons- og veiledningsprogrammet har makt til å påvirke asylintervjuet både i positiv og negativ forstand. Det sier også noe om rasjonale og samfunnsnyttene for et informasjonsprogram for nyankomne asylsøkere. En av informantene forklarte at det ga dem en større trygghet i saksbehandlingen og i selve asylintervjuet at søkeren er kjent med sine rettigheter og plikter i asylprosessen.

Flere av saksbehandlerne oppga altså at informasjonsformidlingen fra NOAS særlig påvirker hvor mye tid intervjueren må sette av til å informere asylsøkeren. Dersom søkeren fremstår som informert, går intervjuer videre til andre viktige momenter og kan da bruke mer tid på intervjuets egentlige formål.

Enkelte av informantene som ble intervjuet i UDI var utover dette i liten grad i stand til å uttrykke hvordan de oppfattet at informasjonsprogrammet for asylsøkerne påvirker den videre saksbehandlingen. Dette skyltes langt på vei at flere av saksbehandlerne hadde dårlig kjennskap til informasjonsprogrammet og innholdet i dette, til tross for at samtlige regnes som erfarne på feltet.

Samlet sett indikerer datamaterialet på dette punktet at informasjons- og veiledningsprogrammet for asylsøkere i all hovedsak påvirker intervjusituasjonen i og med at det gjør søker mer opplyst om ulike temaer enn den ellers ville vært.

5.5.2 Hvilke erfaringer har de som gjennomfører programmet, gjort seg?

Denne delen av evalueringen er basert på intervjuer med veiledere og leder(e) i NOAS.¹⁹ Tilbakemeldingene fra NOAS kan grovt sett oppsummeres gjennom følgende tre punkter:

- Det at en uavhengig leverandør med taushetsplikt gjennomfører programmet oppfattes som særlig viktig.

¹⁹ NOAS ble bedt om å lese og komme med kommentarer på et tilnærmet ferdig utkast av dette delkapittelet for å sikre at meningene som formidles samsvarer med intervjuobjektene faktiske oppfatninger. Kommentarene og innspillene var uproblematisk og er i stor grad inkorporert i teksten.

- Tidspunktet for programmet oppleves tidvis som vanskelig for søker, da denne kan ha vanskelig for å ta inn mye informasjon.
- Forventningene/kravene til informasjonsmengden i programmet blir tidvis for vid, tatt i betraktning alt annet søkerne vil ha svar på før de er i stand til å motta informasjon som er pålagt.

Veilederne intervjuet hos NOAS ga uttrykk for at de, som en konsekvens av innspill fra tidligere evalueringer, forsøker å være særlig tydelig i programmet. Dette gjelder også når de setter rammen for samtalen, og forklarer sin egen og NOAS sin rolle. Flere av informantene forklarte at dette er med på å skape tillit og ro, slik at asylsøkerne slapper bedre av og er mer mottagelige for informasjon:

«De får innta plass, så forklarer vi at vi har taushetsplikt og at vi ikke sier videre det de sier. At det skal være her. Da letter trykket, og deres oppmerksomhet blir bedre, og de blir mer avslappet i kroppsspråket. (...) Så forklarer vi prosessen og hva som skjer, at «så skal du dit» osv. Når vi kommer dit i samtalen er de veldig åpne. De har ofte stor tillit, og er veldig mottagelig for all info, og har full tillit til deg.» - NOAS veileder

Også andre informanter forklarte at de opplever at tilliten gradvis bygger seg opp og at asylsøkerne slapper av når de forklarer hvilken rolle NOAS har og at det de snakker om er konfidensielt:

«De senker skuldrene. Deretter begynner de å spørre om ting de lurer på. Så forteller de om saken sin, og vi gir råd og veiledning.» - NOAS veileder

Imidlertid ga intervjuene med veilederne inntrykk av at det er varierende hvor mye asylsøkerne forstår av det å være uavhengig fra myndighetene og det å ha taushetsplikt. Ifølge flere av veilederne er systemforståelsen hos søker ganske varierende, og dette har igjen betydning for hvorvidt søkerne opplever taushetsplikt og uavhengighet som en tillitvekkende faktor. Noen av veilederne forklarte at de gjerne klargjør akkurat dette med taushetsplikt og uavhengighet flere ganger for å være sikker på at søker forstår det.

Når asylsøkerne er i ankomstfasen, har de to tidligere evalueringene vist at de har et meget betydelig informasjonsbehov. NOAS-veilederne forklarte at de opplever at uavhengigheten NOAS har som organisasjon gir dem som veiledere den tilliten og legitimiteten de trenger for å være en aktør søkerne velger å lytte til i denne perioden.

ten de trenger for å være en aktør søkerne velger å lytte til i denne perioden.

Tidspunkt for programmet var et punkt flere av veilederne selv tok opp som et område hvor det er behov for endring i dagens organisering av informasjons- og veiledningsprogrammet. Mange veiledere hadde sterke meninger knyttet til dette. Overordnet sett ble det formidlet at innholdet i programmet er for stort til å komme så tidlig i asylsøkerens prosess. Et argument som ble nevnt flere ganger var at asylsøkerne er svært sårbare i situasjonen de er i når de akkurat har kommet (0 til 3 dager), og at flere av veilederne opplevde at søkerne ikke er i stand til å motta informasjonen når de får den. Et moment som ble løftet frem flere ganger var at veilederne oppfatter informasjonsbehovet hos søkerne som enormt, men at hva de klarer å ta til seg er begrenset.

Et annet argument som ble brukt var at søkeren ofte blir «skremt» når de er på politiregistrering, og at de når de kommer til NOAS ofte innrømmer å ha oppgitt uriktig eller holdt tilbake informasjon fordi de var redde eller usikre. Slike feil innledningsvis kan få store konsekvenser for søkeren, da dette kan skape tvil om informasjonens sannhetsgehalt. Enkelte av veilederne mente at det beste for søkers rettsikkerhet ville være om de fikk møte en uavhengig instans før de skulle registreres med personinformasjon hos politiet, slik at de fant roen først. Det ble foreslått at søker eventuelt fikk se informasjonsfilmen mens de venter på registrering hos politiet.

Flere av informantene hevdet at det ideelt sett burde være informasjon både før og etter registreringen hos politiet, og samtidig like før asylintervjuet hos UDI. Det ble argumentert med at det er mer optimalt å få informasjonen i bolker, ettersom nye spørsmål dukker opp når søkerne får bodd seg litt til og samlet litt informasjon. Veilederne sa at erfaringsvis oppstod det mange nye spørsmål i denne fasen. Alt i alt var veilederne svært bevisste på at tidspunktet måtte balansere behovet for nærhet i tid både til søkers ankomst og til asylintervju hos UDI. Igjen ble det foreslått å dele programmet i to eller flere deler på ulike tidspunkt.

Flere av veilederne sa at en spissing av informasjonen vil vært hensiktsmessig. Dette viser igjen at det må rettes et fokus mot *hvilken* informasjon som bør gis *når*, og av *hvem* den gis til og *hvem* som mottar. Det er særlig informasjon om returordninger og andre praktiske opplysninger om flytting og transit for som veilederne oppfatter som av liten relevans for asylintervjuet. Veilederne ønsket et mer spisset

informasjons- og veiledningsprogram, med fokus på saksgang, rettigheter og plikter som er relevant for forberedelse til asylintervjuet. Det er verdt å nevne i denne sammenhengen at det har vært et mål for UDIs eget informasjonsflytprosjekt nettopp å tydeliggjøre informasjonen som gis, og samordne informasjonen på tvers av aktører. Denne evalueringen diskuterer forholdet mellom ulike aktører mer inngående i Kapittel 6. Evalueringen kommer nærmere tilbake til styringsdialogen mellom NOAS og UDI i **Feil! Fant ikke referanseilden.**

5.6 Konklusjoner

Evalueringens funn indikerer så langt at målene for informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere nås på enkelte punkter. Innholdet i informasjonen oppfattes av asylsøkerne, men her er det store variasjoner i land- og utdanningsbakgrunn som skaper skiller. Særlig søkere i Dublin-prosedyren og enslige mindreårige ser ut til å oppfatte informasjonen dårligere enn andre. Likevel ser altså informasjons- og veiledningsprogrammet overordnet ut til å møte forventningene som er satt for det.

Søkerne er godt informert – overordnet sett

Samlet sett viser datamaterialet at asylsøkerne, til tross for stor variasjon, er orientert om asylprosess og gangen i en asylsak. Dette gir indikasjoner på at målsettingen om at søkere skal være informert om saksgangen og prosessen til dels ser ut til å være oppnådd. Dette gir indikasjoner på at verktøyene som i dag benyttes i formidlingen, da med tanke på film, brosjyre og veiledningssamtale fungerer godt sammen når det kommer til å få formidlet saksgangen og prosessen. Det er imidlertid avdekket en lav systemforståelse og detaljeringsgrad.

Forberedt til intervjuet, men manglende forståelse av viktigheten

Funnene viser også samlet sett at asylsøkerne til en viss grad er forberedt på asylintervjuet. Flere har også forstått viktigheten av dette. Søkerne er forberedt på at han/hun må forklare seg detaljert, og snakke sant, med mer. Likevel er det flere punkter hvor resultatene har avdekket enkelte utfordringer. Dette særlig når det gjelder fremhevelse av søkers bevisplikt og praktiske detaljer ved intervjuet, hva UDI faktisk kan bidra med, og at søkerne gjør klokt i å fremstille historien sin kronologisk. Resultatene presentert så langt gir altså inntrykk av at søkerne

bør ha en bedre forståelse av de praktiske detaljene rundt intervjuet for å sikre mest mulig korrekt søknad. Resultatene indikerer således en lavere grad av måloppnåelse på dette punktet.

Lav kjennskap til beskyttelsesvilkår og avslag

Resultatene så langt har avdekket at beskyttelsesvilkår er det søkerne ser ut til å ha minst kunnskap om. Søkerne er i liten grad i stand til å forklare hva som skal til for å få status som asylsøker, og hva som kreves for å oppnå beskyttelse i Norge. Særlig advokatene er kritiske til søkeres kjennskap til beskyttelsesvilkår. Søkerne ser også ut til å ha utilstrekkelig kunnskap om konsekvensene av et avslag og hva som vil skje ved eventuell retur. Dette indikerer at informasjons- og veiledningsprogrammet ikke ser ut til å gi søker nok informasjon. Søker kan ikke, på et realistisk grunnlag, vurdere egne muligheter for å få innvilget beskyttelse i Norge. Dette er uheldig da dette er et av programmets hovedmål.

God kjennskap til viktigheten av å snakke sant, men ikke konsekvensen av å ikke gjøre det

Funnene indikerer samlet sett at søker får en overordnet kunnskap om at det er viktig å være ærlig og fremlegge riktige opplysninger, men at det i mindre grad når frem til søkerne hvorfor dette er vesentlig. Datamaterialet gir også indikasjoner på at det bør legges vekt på å formidle til søker at det er mulig å endre forklaring dersom man skulle ha sagt noe uriktig til politiet. Funnene gir indikasjoner på at programmet til en viss grad når sine mål. Dette er et særlig sentralt funn, ettersom det sier noe om et av programmets hovedmålsettinger – nemlig å bidra til at søkerne fremstiller en mest mulig korrekt asylsøknad.

Brosjyre og samtale fungerer godt – filmene har en rekke svakheter

Samlet sett fungerer brosjyren og veiledningssamtalen godt, og etter hensikten. Så lenge veilederne er erfarne og godt opplært i hva samtalen som et minimum bør inneholde, vil veileder mot slutten kunne supplere med informasjon han eller hun oppdager at de ikke har vært inne på i løpet av samtalen. Asylsøkerne oppgir at de får mye ut av dette, og setter pris på å kunne stille oppfølgingsspørsmål til en veileder de kan stole på. Filmen vurderes imidlertid som av lav kvalitet, og med flere kommunikasjonsmessige svakheter.

Språkmektige veiledere skaper tillit

Andelen veiledningssamtaler med tolk er svært lav. At så mange av samtalene gjennomføres på søkers morsmål og med en veileder som behersker dette, er utvilsomt en styrke for programmet, ettersom de på en enkel måte kan møte søker på søkers premisser (språk). Det at søkerne blir møtt på sitt språk beskrives uttalt positivt. Det tar tid å få kompetansen om samhandling med tolker opp på et tilfredsstillende nivå. Det er en klar fordel at veilederne selv snakker søkerens språk.

Individuell tilpasning

Resultatene fra spørreundersøkelsene viser at det fremdeles er en vei å gå når det kommer til å tilpasse programmet til de ulike søkergruppene. Flere NOAS-veiledere intervjuet i denne evalueringen uttrykker at det er sterkt behov for å tilpasse samtalen til hver unike søker, og at hver samtale er spesiell på sitt vis. Flere av NOAS-veilederne uttrykte det som svært utfordrende å skulle holde samtalen forholdsvis standardisert og generell, mens behovene var unike for hver søker. Påstanden om behov for ytterligere tilpasning underbygges også av funn fra observasjoner som har blitt gjort i veiledningssamtaler.

Blir overrasket over aldersundersøkelser

Samlet sett indikerer resultatene at de mindreårige søkerne har for lite kunnskap om aldersundersøkelsen enn det som er ønskelig. Dette indikerer lav grad av måloppnåelse på dette punktet i programmet.

Endringer i innhold og form etter 2004 – til det bedre

Evalueringen viser at innholdet i informasjonen er forbedret i løpet av perioden, og spesielt gjelder dette på områder som saksgang og prosedyre. Særlig

saksbehandlere hos UDI kobler årsaken til denne endringen til innsatsen fra NOAS. Det er enkelte indikasjoner i spørreundersøkelsene på at også informasjon om avslag og retur har blitt bedre, selv om denne tendensen er noe mindre tydelig. Videre er det verdt å bemerke at særlig advokatene vurderer kunnskapen til søkerne som uendret. Advokatenes kritikk er særlig knyttet til søkerens rettsikkerhet og bekymring over at søkerne ikke kan nok om beskyttelsesvilkår, egne rettigheter og plikter i henhold til FNs flyktningekommisjon og videre om norsk lov.

Erfaringer fra UDI – programmet beriker asylintervjuet

På dette punktet ble relevante informanter fra UDI bedt om å dele sine erfaringer med hvordan veiledningen fra NOAS påvirket asylintervjuet og den senere saksgangen i UDI. Saksbehandlerne gir uttrykk for at søker er mer belyst om ulike temaer enn den ellers ville vært dersom de ikke hadde gjennomgått noe informasjonsprogram. Programmet har trolig en betydning for asylsøkers kunnskap.

Erfaringer fra NOAS

Tilbakemeldingene fra NOAS kan grovt sett oppsummeres i tre punkter:

- Veilederne opplever at det at en uavhengig leverandør med taushetsplikt gjennomfører programmet er særlig viktig i veiledningssituasjonen.
- Forventningene/kravene til informasjonsmengden i programmet blir tidvis for vid.
- Tidspunktet for programmet oppleves tidvis som svært krevende for søker, da denne kan ha vanskelig for å ta inn mye informasjon like etter ankomst.

Kapittel 6. Informasjonsprogrammet og andre veiledningstiltak

Kapittel 6 tar for seg hvordan informasjons- og veiledningsprogrammet har fungert sammen med andre veiledningstiltak. Dette er viktig for å belyse hvordan informasjonen asylsøkerne får i ankomstfasen fungerer sammen med informasjon søkerne får fra andre aktører og instanser.

Kapittelet er bygget opp som følger:

- Grad av samordning med rettshjelpsordningen for asylsøkere.
- Grad av samordning med andre informasjonsformidlere i ankomstfasen.

6.1 Rettshjelpsordningen for asylsøkere

Hvordan fungerer informasjons- og veiledningsprogrammet sammen med rettshjelpsordningen for asylsøkere (advokatordningen)? Dette er spørsmålet som først og fremst skal belyses i dette delkapittelet. Derneft vil kapittelet også ta for seg hvorvidt informasjons- og veiledningsprogrammet er hensiktsmessig utformet for grupper som mottar advokatbistand før UDI behandler asylsøknaden. Spørsmålet som skal besvares her er hvorvidt informasjons- og veiledningsprogrammet er hensiktsmessig utformet for grupper som mottar advokatbistand før UDI behandler asylsøknaden. I denne evalueringen gjelder dette i all hovedsak enslige mindreårige asylsøkere. Delkapittelet er i stor grad basert på intervjuer med asylsøkere, intervjuer og spørreundersøkelsen til advokater.

Utover å forberede søkerne på asyLintervjuet og informere om rettigheter og plikter, skal informasjons- og veiledningsprogrammet også forberede søkere i normal-prosedyre på møtet med advokater i klagegangen og enslige mindreårige på samarbeidet med advokat før asyLintervju. Hvordan søkere opplever å være forberedt på å forholde seg til advokat, og hvordan advokatene opplever at søkeren er forberedt til å møte dem sier derfor noe om hvordan informasjonsprogrammet er samordnet med rettshjelpsordningen.

Som presentert gjennom andre funn, er asylsøkerne i stor grad klar over at de har rett til å klage dersom

de får avslag på søknaden sin, samt at de har rett på bistand fra advokat. Særlig asylsøkere som er lengre ute i saksprosessen er i stand til å sette ord på dette. Flere av informantene nevner dette på egen oppfordring.

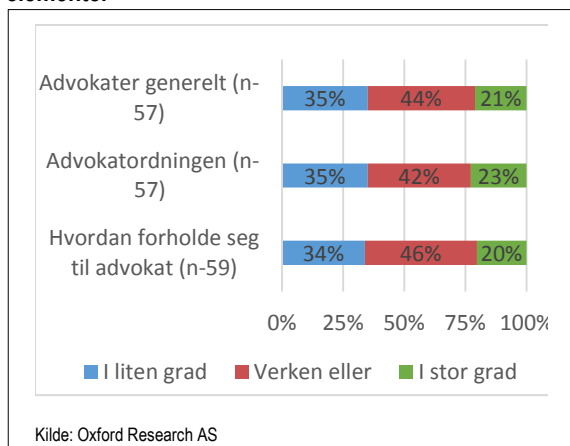
Advokatene ga i intervjuene uttrykk for at søkerne får utilstrekkelig informasjon om beskyttelsesvilkår, og opplever ikke at søkerne er forberedt. Dette svarer også med den kvalitative informasjonen som har kommet fram gjennom åpne fritekst-spørsmål i spørreundersøkelsen.

Flere av advokatene beskriver det de mener er en manglende realitets- og konsekvensforståelse hos asylsøkerne. Advokatene mener dette er en konsekvens av manglende kunnskap om beskyttelsesvilkår og avslag. Noe som også bekreftes gjennom intervjuer med mottaksledere. Advokatene beskrev i flere tilfeller at de vanligvis må forklare søker om denne kvalifiserer for asyl, og dermed gi asylsøkerne forventningsavklaring i henhold til deres situasjon. Advokatene opplever at søkerne i mange tilfeller hører om dette for første gang.

Som neste figur illustrerer, er det bare 20 prosent av de spurte advokatene som oppgir at asylsøkerne har fått tilstrekkelig informasjon om hvordan de skal forholde seg til advokater. 23 prosent oppgir at søkere har fått tilstrekkelig informasjon om vaktordningen, og 21 prosent at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om advokater generelt.

Overvekten av advokater har altså svart «verken eller» og at søkerne i liten grad har fått tilstrekkelig informasjon. Funnene ovenfor bekreftes også gjennom funn fra intervjuene med advokater. Det kommer blant annet fram at flere av asylsøkerne tror at advokaten er en del av utlendingsforvaltningen, og flere av de enslige mindreårige har problemer med å skille mellom vergen og advokaten. Flere av advokatene er opptatt av at enslige mindreårige søkere også burde fått mer informasjon om verges rolle, og at vergen ideelt sett burde delta på informasjons-samtalen asylsøkeren har med NOAS.

Figur 16 Advokater: I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer

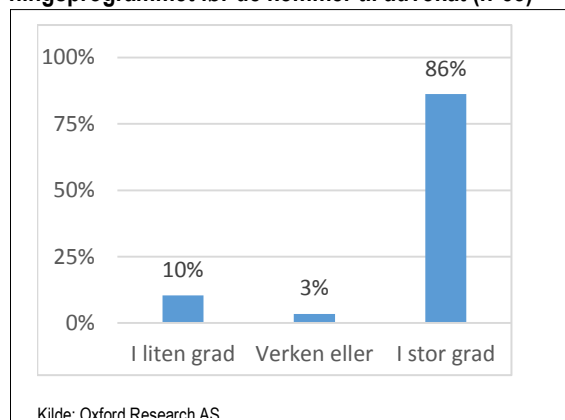


Resultatene fra intervjuene indikerer at advokatene ofte opplever å måtte informere om andre forhold enn det de anser at ligger innenfor deres ansvarsområde. Advokatene beskriver ikke en misnøye med innholdet som gis av informasjon, men snarere om kunnskapshull og om informasjon som ikke gis. Flere av advokatene beskriver at de må gi informasjon som de hadde forventet at søker var informert om på forhånd. De opplever særlig at søkere mangler kunnskap om beskyttelsesvilkår, FNs flyktningkonvensjon, lovgrunnlaget og hva som er vanlig rettspraksis, og hvilke krav som stilles til søkerne hva gjelder dokumentasjon og fremstilling av søknadsgrunnlaget. Her trekker respondentene også frem eksempler som FNs flyktningkonvensjon og krav etter utlendingsloven med mer. Advokatene hevder også at dagens program gir for dårlig informasjon om at søkeren må dokumentere sin identitet og asylgrunnlag. Flere opplever at søkerne har for store forventninger til positivt svar på søknaden etter å ha vært på veiledning.

Advokatene har også inntrykk av at særlig søkere med Dublin-prosedyre ser ut til å mangle vesentlig informasjon om sin sak og prosedyre. Advokatene fremhever at disse særlig må informeres om muligheten for utsatt iverksettelse og utvisning.

Til tross for den svært kritiske holdningen til informasjons- og veiledningsprogrammet fra advokatenes side, svarer hele 86 prosent av advokatene at enslige mindreårige asylsøkere har behov for å gjennomføre informasjons- og veiledningsprogrammet før de kommer til advokat.

Figur 17 Advokater: Har enslige mindreårige asylsøkere behov for å gjennomgå informasjons- og veiledningsprogrammet før de kommer til advokat (n=58)



Funnene fra denne delen av evalueringen viser at søkerne generelt sett er for dårlig forberedt på det de møter hos advokaten etter å ha vært hos NOAS. Likevel gir advokatene sterkt uttrykk for at søkerne har behov for å gjennomføre informasjons- og veiledningsprogrammet. Det ser ut til at ordningene supplerer hverandre på en god måte. Det er, som kapittelet hittil har vist, imidlertid rom for å forbedre enkelte punkter som advokatene er spesielt opptatt av, da særlig punkter som beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet. Likevel er det altså et stort behov for at søkerne gjennomfører programmet før de kommer til advokat. Dette indikerer at advokatene, trass den kritiske holdningen, likevel ser ut til å se verdien av programmet slik det er i dag.

6.2 Informasjonen fra andre informasjonsaktører i ankomstfasen

Med annen informasjon fra andre aktører menes UDI, informasjon i selve asylintervjuet, informasjon fra advokat og informasjon som formidles til søker i løpet av den første tiden i mottak.

I intervjuene med asylsøkerne ble det i liten grad avdekket forskjeller i informasjon mellom de ulike aktørene. Enkelte av asylsøkere sa at de opplevde at NOAS hadde gitt dem et positivt bilde av saken, mens advokaten de hadde møtt etter å ha klaget hadde vært langt mer negativ. Utover dette er det få eller ingen indikasjoner fra intervjuene med asylsøkere på at innholdet i programmet avviker fra informasjon som asylsøkere mottar i asylmottakene og på andre arenaer i asylprosessen.

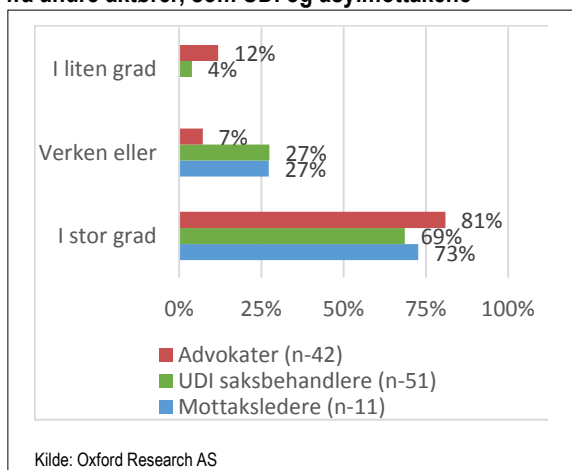
Det samme inntrykket kommer fra advokatene, som diskutert i forrige delkapittel. Advokatene beskriver

ingen avvik i informasjonen, men snarere en manglende informasjon om beskyttelsesvilkår og en juridisk forståelse av deres rettigheter og plikter.

En av fem mottaksledere har svart at de er fornøyd eller svært fornøyd med kvaliteten på informasjonen som asylsøkerne får før de kommer til deres mottak. Omtrent to av tre har svart at verken eller, mens en av fem har svart at de er misfornøyd med den informasjonen søkerne har fått. 18 prosent av mottakslederne oppga at søkerne virket misfornøyd med den informasjonen de hadde fått, mens 9 prosent sa at søkerne virket fornøyd.

I spørreundersøkelsen til mottakssentrene oppga syv av ti mottaksledere at de opplevde at informasjonen som søkerne får gjennom NOAS sitt veiledningsprogram samsvarer med den informasjonen som gis fra andre aktører, som fra UDI og deres eget asylmottak. De tre siste hadde svart verken eller, hvilket betyr at ingen mottaksledere har krysset av for at de opplever inkonsistent informasjon eller at informasjonen som søkerne får ikke samsvarer med hverandre.

Figur 18 I hvilken grad opplever du at innholdet i informasjonen som søkerne får i NOAS' informasjonsprogram samsvarer med den informasjonen som gis fra andre aktører, som UDI og asylmottakene



De ulike mottakslederne ble stilt spørsmål knyttet til om hvor godt de kjente til informasjonen som ble gitt av NOAS, og hvordan denne samsvarte med informasjonen de selv ga ved mottaket. Et veldig interessant funn i den forbindelse var at mottakslederne hadde liten kjennskap til informasjonen som gis. Noen av informantene var innforstått med at asylsøkerne gjennomgikk et slikt program og at det var NOAS som utførte det. Derimot hadde de liten eller ingen kunnskap omkring selve innholdet i informasjonen og hvordan den ble formidlet. Dette gjorde det således vanskelig for de aktuelle infor-

mantene å vurdere kvaliteten på informasjonen som blir gitt. Mottakslederne oppga selv et ønske om grundigere kunnskap om hva slags informasjon som blir gitt av NOAS, og hvordan denne informasjonen konkret gis.

Til sammenligning oppga omkring 69 prosent av saksbehandlerne i UDI at de i stor eller svært stor grad opplever at informasjonen mellom ulike aktører samsvarer med hverandre. Imidlertid var det også blant UDIs saksbehandlere uttrykk for at mange ikke visste hva innholdet i informasjonsprogrammet var, og at de derfor ikke kjente seg i stand til å vurdere dette opp mot informasjonen de selv ga innledningsvis i asylintervjuer og ellers i kontakt med søkeren selv.

I spørreundersøkelsen til advokatene oppgir hele 81 prosent av respondentene at informasjonen mellom de ulike aktørene samsvarer i stor eller svært stor grad. 12 prosent av respondentene har svart at de opplever at informasjonen samsvarer i liten grad. Disse respondentene har begrunnet svaret sitt med at NOAS som interesseorganisasjon ikke gir god nok relevant informasjon til søkeren vedrørende den rettslige situasjonen. Argumentene gjenspeiler således i stor grad bekymringen fra advokatenes side som diskutert i forrige delkapittel.

Samlet sett viser resultatene ovenfor at informasjonen asylsøkere mottar i asylmottakene og på andre arenaer i asylprosessen langt på vei stemmer overens med innholdet som formidles gjennom informasjons- og veiledningsprogrammet. Resultatene har imidlertid avdekket at det er store behov for en kunnskapsøkning og bevisstgjøring blant disse aktørene, da særlig mottaksansatte og saksbehandlere i UDI, om hva informasjons- og veiledningsprogrammet faktisk inneholder og som de dermed (til en viss grad) kan forvente at søker har hørt om tidligere. Disse forholdene kan tyde på at mottaksansatte og saksbehandlerne selv ikke er i stand til å vurdere hvorvidt informasjonen avviker eller ikke – og svarene deres må derfor vektles mindre i vurderingen av dette punktet. Når det er sagt, må det også løftes frem en mulig divergens gitt advokatenes misnøye med det de opplever som en manglende informering om asylsøkeres rettigheter og plikter sett fra et juridisk ståsted. Utover dette er det få eller ingen indikasjoner på avvik mellom de ulike aktørene på dette punktet.

6.3 Konklusjoner

I dette kapitlet har vi tatt for oss hvordan informasjons- og veiledningsprogrammet har fungert sammen med andre veiledningstiltak. Hvordan disse fungerer sammen er særlig viktig ettersom informasjonen asylsøkerne får i ankomstfasen må være så enhetlig og koordinert som mulig for å øke søkeres forståelse og minimere risiko for misforståelser og feiltolkninger.

Lav kjennskap til informasjonsprogrammet blant informasjonsaktører i ankomstfasen

Oxford Research finner at de involverte aktørene har forholdsvis lav kunnskap om innholdet i informasjons- og veiledningsprogrammet. Kunnskap om hva andre aktører informerer om er en viktig *forutsetning* for å sikre samordning og en helhetlig informasjonskjede. Det skal i denne sammenhengen nevnes at UDI allerede har gjennomført prosjekter internt for å kartlegge og forbedre informasjonsflyten.

Advokatordningen og informasjons- og veiledningsprogrammet supplerer hverandre

Det ser ut til at ordningene supplerer hverandre på en god måte. Samlet sett viser resultatene ovenfor at informasjon som asylsøkere mottar i asylmottakene og på andre arenaer i asylprosessen langt på vei stemmer overens med innholdet som formidles gjennom informasjons- og veiledningsprogrammet.

Aktørene vi har spurt mener det er et klart behov for programmet. Særlig advokater oppgir at det er vesentlig at enslige mindreårige gjennomfører informasjons- og veiledningsprogrammet *før* de kommer til advokat. Oxford Research anser dette som et viktig funn. Også UDI-ansatte ser en særlig verdi i programmet med tanke på asylintervjuet.

Kritikk fra advokatene

Oxford Research finner videre at advokatene er forholdsvis kritiske til asylsøkernes kunnskap om

rettigheter og asylintervju. Dette gjelder særlig beskyttelsesvilkår og en realitetsforståelse av muligheter for opphold og avslag. Advokatene hevder at asylsøkerne uavhengig av prosedyre ikke får god nok juridisk oppfølging og rettledning før første søknad gjennom informasjonsprogrammet.

Advokatene har tillit til programmet

Oxford Research vurderer at advokatene legger til grunn en forholdsvis høy standard. Selv om advokatene mener at asylsøkerne ikke er godt nok informert om beskyttelsesvilkår, har advokatene samtidig tillit til programmet. Oxford Research vil understreke advokatenes tillit til programmet som sådan.

Oppsummert er de viktigste funnene følgende:

- Advokatordningen og informasjons- og veiledningsprogrammet supplerer hverandre. Dette er et viktig funn.
- Det er forholdsvis lav kunnskap om innholdet i informasjonsprogrammet blant aktørene
- Det er ifølge advokatene rom for forbedring når det gjelder informasjon om beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.
- Advokatene har overordnet sett tillit til programmet.

En viktig hovedkonklusjon er at informasjonsprogrammet ser ut til å *supplere* advokatordningen og asylintervjuet på en god måte. Aktørene vi har spurt mener det er et klart behov for programmet, hvilket Oxford Research mener er et viktig funn.

Det er samtidig behov for forbedring av informasjonen som gis innenfor områder som beskyttelsesvilkår og andre relevante juridiske forhold, for ytterligere å forberede søker til asylintervjuet og sårbare grupper til bistand hos advokat.

Kapittel 7. UDIs styring og kontraktoppfølging

Hvordan har UDI styring og forvaltning av informasjons- og veiledningsprogrammet vært? Dette er en problemstilling som ikke synes særskilt behandlet i de tidligere evalueringsrapportene. Oxford Research vil i dette kapitlet vurdere samarbeidet mellom UDI og NOAS, herunder UDIs forvaltning, kontraktsoppfølging, samt dialogen mellom aktørene.

Kapitlet er bygget opp som følger:

- Hvordan har UDI forvaltet informasjons- og veiledningsprogrammet?
- Hvordan har forvaltningen av programmet endret seg i perioden?
- Erfaringer fra styringsdialogen mellom UDI og NOAS

7.1 Hvordan har UDI styrt og forvaltet informasjons- og veiledningsprogrammet?

7.1.1 Administrativ forvaltning

Kontraktene er et godt styringsverktøy for UDI. Kontraktene har tilstrekkelige hjemler for nødvendig oppfølging. Det er én ansatt i Administrasjons- og utviklingsstaben i ASA som de senere årene har hatt ansvar for å utforme og følge opp kontrakter med NOAS. Det er denne ansatte som har vært kontaktpunktet mot NOAS om eventuelle kontraktuelle spørsmål. Dialogen om slike spørsmål, har hovedsakelig blitt gjennomført med daglig leder for programmet hos NOAS. Kontakten foregår stort sett på epost og over telefon.

Oppfatningen til informantene i UDI er at den administrative styringen har fungert bra. Det meste av praktiske forhold har gått seg til i løpet av perioden. Det kan selvsagt være noen forskjeller i hvor godt dialogen fungerer etter hvem som til enhver tid innehar de ulike rollene, men hovedinntrykket er at det er en god dialog.

7.1.2 Faglig styring og kvalitetssikring

Ifølge informantene er utfordringene med forvaltningen av ordningen ikke den konkrete praktiske

administrative styringen, men praktisk kunnskap om hva som skjer, samt de reelle mulighetene for kvalitetssikring av programmet. Med dette menes at det er svært utfordrende å vite hva søkerne faktisk får av informasjon, og hva søkerne får ut av informasjonsprogrammet. Hvilken kunnskap og forståelse gir det? Det oppleves som en utfordring for informantene i UDI.

Via stikkprøver og mer tilfeldige inntrykk har UDI erfart noen uheldige tilfeller. Et eksempel som særlig ble nevnt var at en NOAS-veileder gikk alt for langt i å «fatte vedtak» eller ta stilling til saken. NOAS-veilederen sa nærmest konkret «du får ikke asyl». Når det gjelder andre utfordringer, peker UDI på at det i enkelte tilfeller kan virke som NOAS ikke helt har *oppfattet UDIs praksis riktig*. Det har vært eksempler på at motstridende informasjon har blitt gitt av henholdsvis NOAS og UDI. Det kan også virke som det i noen tilfeller tar litt tid før NOAS oppfatter og implementerer UDIs praksis²⁰.

Det er også en viss utfordring slik ordningen har vært, at det har vært *begrenset kvalitetssikring* fra UDIs side av hvordan programmet i praksis gjennomføres²¹. Dermed vet man ikke om, og i hvilken grad det gis motstridende informasjon og/eller at oppfatningene av praksis og regelverk avviker fra UDIs tolkning av det samme regelverket og praksis. Dette er imidlertid meget utfordrende og ressurskrevende å kartlegge utover stikkprøver.

7.2 Hvordan har forvaltningen av programmet endret seg i perioden?

Siden 2004 har det skjedd flere endringer i forvaltningen av informasjons- og veiledningsprogrammet. Den største endringen skjedde da gjennomføringen av programmet ble lyst ut på anbud, og tildelt NOAS. Det daværende informasjons- og veiledningsprogrammet ble fra januar 2005 utvidet i forbindelse med endringer i advokatordningen. Ordningen erstattet advokatbistand i førsteinstans og trådte i kraft 1. januar 2005. Oppdraget er i avtalen definert som et undervisningsoppdrag. Mens NOAS før 2005 kun skulle gi generell informasjon, omfatter det

²⁰ Kilde: UDI. Administrasjons- og utviklingsstaben Asylavdelingen.

²¹ På den annen side er det innført flere systemtiltak de senere årene for å kvalitetssikre informasjonen, se kapittel 7.2. om endringer i forvaltningen.

Tabell 5 Nøkkeltall for styringen av informasjons- og veiledningsprogrammet

Parameter	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antall medarbeidere/årsverk NOAS		6	5	5	10	8		7,5	7,5	8,5	
Antall ankomster	7 950	5 402	5 320	6 528	14 431	17 226	10 064	9 053	9 785	11 983	-
Andel søkere enslige mindreårige	5 %	5 %	5 %	6 %	3 %	2 %	4 %	4 %	4 %	9 %	10 %**
Andel til veiledning hos NOAS		95 %						90 %		91 %	
Andel samtaler med tolk		30 %						32 %		24 %	28%***
Tildelte midler fra UDI		5,5 mill. kr	4,05 mill.kr	4,05 mill.kr	8,89 mill.kr	12,55 mill.kr*		7,83 mill.kr	8,65 mill.kr	11,66 mill.kr	

Kilde: Oxford Research AS / UDI Årsrapporter 2004-2013 / NOAS Årsrapporter 2004 – 2013

Merknader: I enkelte rapporter ble det funnet motstridende tall vedr. antall språk filmen/brosjyren har p.t. Derfor omtrentlige tall. Antall ankomster er basert på UDIs egen statistikk, da denne var mer komplett enn NOAS egen rapportering.

* Omsetning, ikke tildelte midler. **Per 31.08.14. *** Per 31.05.2014

utvidede informasjonsprogrammet også et ansvar for å informere og gi asylsøkeren råd.

Utover dette har det blitt *mer spesifiserte* krav til innhold og formidling. Hva slags informasjon og veiledning som skal gis er skissert i UDIs rundskriv 060 fra 2004 (2004-060 ASA). Dette rundskrivet ble justert i 2010 (RS 2010-052 og 2010-074).

Endringene er særlig tydelige i konkurransegrunnlagene og de påfølgende avtalene mellom UDI og NOAS i utlysningen av ny kontraktperiode i henholdsvis 2004, 2009 og 2013. Konkurransegrunnlaget fra UDI har blitt langt mer omfattende, men hovedpunktene for innhold har vært de samme.

Allerede i 2004 var det stort fokus på å differensiere informasjonen til ulike søkergrupper. Søkergruppene gjenspeiler dagens måte å dele informasjonen mellom grupper på, hvor det den gang ble delt mellom søkere med antatt grunnløse søknader (48-timers prosedyre), antatt godt begrunnede søknader og øvrige søknader. I tillegg var informasjonen spesielt tilrettelagt for kvinner, enslige mindreårige asylsøkere, barn og barnefamilier og søkere i Dublin-konvensjonen. I 2009 og i 2013 skilles det mellom 48-timers og 3 ukers-prosedyren. Når det gjelder endringer i form, spesifiserte konkurransegrunnlaget fra 2004 at søker skulle informeres fra dag 1 til 3 etter ankomst. I 2009 er dette endret til innen tre dager etter ankomst, og i 2013 heter det at den skal gjennomføres så snart om mulig. Utover dette har

UDI også utviklet eget rundskriv om hvordan enslige mindreårige søkere skal behandles i ankomstfasen.²²

I 2009 er UDI langt mer konkret i sine krav til operatøren (NOAS) sine kunnskaper og faglige kvalifikasjoner. Det er også et økt fokus på at søker skal forberedes til asylintervju. Det er mindre vektlagt enn tidligere at søker skal kunne trekke søknaden. Fra 2009 av er det også et økt fokus på identitet og retur. I 2013 legges det til språktest, rett til samtale med asylintervjuere for barn, samt aldersundersøkelse for enslige mindreårige. I 2014 har UDI også utarbeidet et eget rundskriv som beskriver informasjonen til nyankomne asylsøkere om lovforbud mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.²³

7.3 Erfaringer med kontraktsoppfølgingen - NOAS

Det er særlig to momenter som går igjen i datamaterialet og som belyser forholdet mellom UDI og NOAS, sett fra NOAS sitt ståsted. Dette er:

- At det tar for lang tid at informasjonsmaterieell blir oppdatert.
- At UDIs krav til innhold er for vide.

Det første punktet handler om at NOAS enkelte ganger opplever at det tar for lang tid fra vedtak eller regelverk endres til det kommer oppdatert informasjon og materieell til NOAS. Dersom UDI har

²² <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2005-049/>

²³ <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2014-015/Intervju>

besluttet å endre asylpraksis på et punkt, er det viktig at veilederne som skal gi råd oppdateres på dette. Dette er tydelig gjennom eksempelet med Dublin III-brosjyren som ikke er oppdatert, ref. kapittel 5.

Som nevnt i avsnittet om erfaringer fra NOAS, var det flere av veilederne som ga uttrykk for at de opplever kravspesifikasjonen fra UDI som noe vid. Veilederne opplever at «alt skal tidlig inn», og at det er «alt for mye informasjon som er pakket inn». Informanten som er sitert under opplever for eksempel at det er vanskelig å få formidlet viktige poenger om asylintervju og rettsikkerhet, fordi det også må tas hensyn til å formidle punkter knyttet til UDIs opplysningsplikt, mottaket, overføring til andre mottak, klageomgangen, IOM, med mer:

«Vi ønsker å gi info om selve intervjuet og saken, men har fått oppdrag å gi info fra til A til Å. Det er for tidlig å snakke om retur allerede her (...) Vi skal si svært mye» - NOAS veileder

Flere av veilederne ga uttrykk for at de skulle ønske de hadde tid til å sette seg ned og gå igjennom asylintervjuet i detalj, og at ikke fokuset i veiledningen skulle avledes av «alle de andre trådene» som måtte tas hensyn til og sies.

En NOAS-veileder uttrykte frustrasjon over det han/hun opplever som urealistiske føringer knyttet til omfanget som søker skal informeres om gjennom informasjons- og veiledningsprogrammet:

«Det er vel og bra at alt skal tidlig inn, men jeg tror ikke det nytter (...) Det ligger føringer fra mye høyere oppe, som vi ikke kan endre ... Vi sier i fra at dette ikke fungerer, og vi strekker oss for at ting skal gå opp. Det er jo vi som er i kontakt med søkerne og ser hvordan informasjonen blir tatt imot i praksis» - NOAS veileder

7.4 Konklusjoner

Kontraktene er et godt styringsverktøy for UDI. Kontraktene har tilstrekkelige hjemler for nødvendig oppfølging. Oxford Research finner at den administrative styringen har fungert bra, og dialogen mellom UDI og NOAS er i all hovedsak god.

Oxford Research finner at det er utfordrende for UDI å få praktisk kunnskap om hva som skjer og *reelle*

muligheter for kvalitetssikring av programmet. Med dette menes at det er vanskelig å vite hva søkerne faktisk får av informasjon og hva søkerne får ut av informasjonsprogrammet. En mulighet er at UDI noe mer aktivt deltar i observasjoner av programmet, for eksempel ved å observere samtaler.

Når det gjelder andre utfordringer, kan det i enkelte tilfeller virke som NOAS ikke helt har *oppfattet UDIs asylpraksis riktig*. Det har vært eksempler på at motstridende informasjon har blitt gitt av henholdsvis NOAS og UDI. Det kan også virke som det i noen tilfeller tar litt tid før NOAS oppfatter og implementerer UDIs praksis.

Endringer i styringen

Det har blitt gjennomført flere endringer. Oxford Research har avdekket at flere av endringene mer har kommet fra et løpende behov hos UDI, enn en systematisk tilnærming til behovet. Når det gjelder innhold er dette spesielt fremtredende.²⁴

Erfaringer fra NOAS

NOAS opplever særlig to utfordringer når det gjelder å utføre oppdraget:

- Programmet inneholder mye forskjellig informasjon, og NOAS mener programmets innhold burde spisses.
- NOAS opplever at det noen ganger tar tid før informasjonsmaterieell som brosjyrer blir oppdatert.

Oppsummert er de viktigste funnene følgende:

- Kontraktene er et godt styringsverktøy for UDI.
- Den administrative styringen har fungert godt.
- Dialogen mellom UDI og NOAS er i all hovedsak god.
- Det kan være fare for systematiske misoppfatninger mellom oppdragsgiver (UDI) og leverandør (NOAS).
- Det kan ta noe tid før informasjon fra UDI blir implementert hos NOAS sine veiledere.
- NOAS opplever at det noen ganger tar tid før informasjonsmaterieell som brosjyrer blir oppdatert.

Oxford Research finner samlet sett at den administrative styringen og kontraktsoppfølgingen i all hovedsak har fungert godt og etter hensikten.

²⁴ Kilde: UDI. Administrasjons- og utviklingsstaben i Asylavdelingen.

Kapittel 8. Fremtidig utforming av programmet

I denne delen av rapporten vil Oxford Research presentere resultater knyttet til en rekke forhold for å finne den mest hensiktsmessige måten å organisere informasjons- og veiledningsprogrammet på.

Kapittelet er strukturert som følger:

- Komparative eksempler.
- Hvilken aktør er mest hensiktsmessig?
- Styrket rettleiding og mest mulig korrekt søknad.
- Forberede søker på avslag og konsekvensen av ikke å etterkomme vedtaket.
- Mest hensiktsmessige tidspunkt.
- Mest hensiktsmessige form.

Til slutt presenterer Oxford Research fire modeller for fremtidig organisering av informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere. Modellene vurderer særlig hvem som skal utføre oppdraget, når informasjonen skal gis (tidspunkt) og programmets innhold og form.

Modellene har sine fordeler og ulemper, men kan på ulike vis forbedre svakheter ved dagens modell. Det er opp til oppdragsgiver å vurdere hvilken av disse modellene som eventuelt bør iverksettes i fremtiden.

Det overordnede formålet med kapittelet er å gi innspill til hvordan programmet bør struktureres videre. Diskusjonen i kapitelet er basert på de empiriske resultatene som allerede er lagt fram i evalueringens tidligere deler. Det presenteres også ny empiri knyttet til enkelte av problemstillingene. For å opprettholde et klart skille mellom resultat og vurdering makes det tydelig i diskusjonen når det er snakk om Oxford Researchs egne vurderinger.

8.1 Komparative eksempler

Hvordan er det mest hensiktsmessig at oppgaven forvaltes i fremtiden? Oxford Research har valgt å belyse denne delen av oppdraget ved å se til land med tilsvarende ordninger og hvordan de har løst og organisert informasjonsoppgaven. De aktuelle landene som vil presenteres kort i et komparativt perspektiv er Sverige og Nederland. Til slutt i avsnittet følger en kort oppsummering og vår vurdering.

8.1.1 Nederland

Organisering og gjennomføring: I Nederland er det NGO-en «Vluchtelingenwerk» (Nederlandsk råd for flyktninger) som gir informasjon til nyankomne asylsøkere. Det nederlandske rådet for flyktninger er en organisasjon som tilbyr asylsøkere praktisk støtte i asylprosessen, og hjelper dem i deres integrering i det nederlandske samfunnet. En del av denne støtten dreier seg om å gi informasjon om hva som skal skje i den videre prosessen og å bli med asylsøkeren på intervjuet (etter forespørsel).

Til forskjell fra de fleste andre EU-land, har denne organisasjonen en formell rolle og skal gi asylsøkeren informasjon om en rekke aspekter. Frem til 1. juli 2010 ble selve informasjon om prosedyren gitt av IND (Immigratie en Naturalisatiedienst) både skriftlig (brosjyrer ble overlevert til asylsøkeren rett før starten av prosedyren) og verbalt (på hvert trinn i prosedyren). I tillegg ga det nederlandske rådet for flyktninger asylsøkeren informasjon om prosedyren, for å illustrere hvor og hvordan de kunne bistå asylsøkeren.

I praksis viste det seg at asylsøkeren ble informert flere ganger, av ulike organisasjoner og fra ulike vinkler. Det å møte en rekke ulike organisasjoner på kort tid viste seg å være forvirrende for søkeren. På bakgrunn av dette ble prosedyren endret i 2010, med den hensikt å gjøre prosessen mer nøyaktig og effektiv. Ideen var å kutte antallet informasjonsmøter, og sørge for at organisasjonene kommuniserte det samme. Fordi det nederlandske Flyktningrådet har en viktig rolle i å bistå asylsøkeren under prosedyren, og fordi de (i praksis) allerede ga informasjon til asylsøkere, ble det vedtatt at de skulle utføre denne oppgaven. Alle aktørene som tidligere var involvert samarbeider om å utarbeide felles brosjyrer, som viser de ulike trinnene og rollene de ulike aktørene har. Underveis i asylprosessen supplerer aktørene med ytterligere informasjon. Her henviser alle til den samme informasjonen som gis av det nederlandske flyktningrådet.

Det har ikke vært noen formelle evalueringer av det nederlandske systemet. Brosjyrene revideres en til to ganger per år, i tillegg til når det implementeres store endringer.

Utfordringer, beste praksis og læring: Når det gjelder fordeler, fremhever informantene det at aktørene i samarbeid kommer frem til hvilken informasjon som skal gis til asylsøkeren. Det påpekes også at all informasjon blir formidlet til asylsøkeren fra én organisasjon. Andre organisasjoner kan referere til den samme beskjeden på senere tidspunkt. Dette resulterer i en helhetlig tilnærming til det som kommuniseres. Ulemper ved ordningen er at regelendringer krever at aktørene først må bli enige om hva som skal kommuniseres. Dette gjør at det tar lang tid å implementere endringer. Videre er det nederlandske flyktningrådet ifølge informanter i IND tilbakeholdne med å gi informasjon om retur til asylsøkere som har mottatt avslag på oppholdstillatelse.

Advokatordningen for asylsøkere i Nederland: Informasjonsordningen til nyankomne asylsøkere bør ses i sammenheng med tilgang på (annen) fri retts-hjelp. I Nederland er det en forholdsvis vid adgang til fri rettshjelp for asylsøkere, også i førsteinstans.²⁵ Ordningen med fri rettshjelp er i Nederland bygget opp etter et poengsystem, hvor det er fastsatt et bestemt antall timers jobb en får for hver sak, etter sakstype. Det er altså en slags vektet stykkprisordning. Det medfører at det ikke er noe system for en vurdering av antallet timer en faktisk bruker på saken.

Det er staten som utnevner advokaten asylsøkeren får tildelt. For å komme på listen over potensielle advokater må advokaten være ferdig utdannet og ta kurs i utlendingsrett for nybegynnere. For å kunne fortsette å være på listen må advokaten ta en rekke fast bestemte/obligatoriske oppdateringskurs hvert år. Asylsøkere i Nederland får bistand av en advokat gjennom hele asylprosessen, men ikke til enhver tid. For eksempel er ikke advokaten med på selve intervjuet.²⁶

Det er interessant at man har en forholdsvis vid adgang til advokathjelp som en supplerende kanal for veiledning for nyankomne asylsøkere i Nederland. Flyktningrådet gir informasjon om det generelle, asylprosess med videre, mens det er advokaten som bistår med juridisk rådgivning i den konkrete asylsaken.

8.1.2 Sverige

Organisering og gjennomføring: Det er Migrasjonsverket som er ansvarlig for å ta imot asylsøkerne i Sverige. De skal muntlig, ved bruk av tolk, informere de nyankomne asylsøkerne om deres rettigheter, plikter og generelt om asylprosessen. Informasjonen som gis er regulert av styringsdokumentet VCI 1/2014 og det finnes manus og lysbildepresentasjoner som skal sikre at informasjonen som gis forskjellige steder i prosessen er identisk. Informasjonsmøter har blitt gitt til organisasjonens ansatte, for å sikre kollektiv forståelse av gjennomføringspraksis.

Internt er Migrationsverket inndelt i fire ulike virksomhetsområder; en avdeling som behandler spørsmål om ankomst, en beskyttelsesavdeling, en avdeling for opphold, statsborgerskap og besøk, og til sist en avdeling for prosess.

Det er Mottaksenheten som har hovedansvaret for informasjonen til asylsøkerne. Informasjonen kontrolleres også av virksomhetsområdene asylprosessen og kommunikasjonsenheten. Informasjonen har blitt forkortet noe de siste årene for å gjøre det mulig å informere flere asylsøkere på et tidligere stadium gjennom gruppeinformasjon. Muligheten for mer målrettet informasjon gis sammen med «utredningssamtalen» og ved behov i «sociala samtal».

I forbindelse med «utredningssamtalen» utdeles det en velkomstmappe med skriftlig informasjon.²⁷ Utredningssamtalen holdes senest fem dager før avtalt asylintervju.

Mottaksenheten skal gjennomføre gruppeinformasjonen snarest mulig etter at en asylsøknad er registrert. Her vises det lysbildepresentasjoner og eventuelt filmer. Tolk anvendes i alle situasjoner hvor det er kontakt med søker. Samtlige asylsøkere over 18 år skal kalles inn. Søkeren har ingen mulighet til å utsette informasjonsmøtet, fordi informasjonen er tilpasset deltakerne i hvert enkelt møte. Dersom det er spesielle saker, som eksempelvis under Dublinforordningen, må det gis mer tid til å stille spørsmål om prosedyren.

Utfordringer, best praksis og læring: Informantene i Migrationsverket mener at det er bra ut fra kvalitets-sikringssynspunkt, at Migrasjonsverket er ansvarlig for hvilken informasjonen som gis. Det gjør det lette-

²⁵ Upublisert rapport Juss –Buss (2012): *Studietur til Sverige og Nederland Innvandringsrettsgruppa på Juss-Buss Mars 2012*

²⁶ Upublisert rapport Juss –Buss (2012): *Studietur til Sverige og Nederland Innvandringsrettsgruppa på Juss-Buss Mars 2012*. Side 13

²⁷ Utredningssamtale: Alle familier kalles inn til et første møte på mottaksenheten. Her får de informasjon om enhetens rolle og praktisk informasjon om barns rettigheter.

re å oppdatere informasjon knyttet til endringer i regelverk, praksis og lignende.

Den største utfordringen er å kalle inn alle asylsøkerne så tidlig som mulig, og å sikre at de får en tolk som snakker et språk som de forstår godt. Dersom det er flere, mindre språkgrupper, kan en enhet bli tvunget til å vente med å kalle inn personer til det finnes flere mennesker som snakker det samme språket. Utover dette ser ikke informantene i Migrationsverket vesentlige utfordringer ved å gi informasjon til søkeren. Asylsøkerne oppgir selv at de setter pris på informasjonen som blir gitt og at de ønsker å ha informasjonsmøter oftere, slik at de kan stille spørsmål som dukker opp i mellom møtene.

Den forrige informasjonspakken ble først testet på to pilotenheter i seks måneder før den ble evaluert og justert til dagens form.

Advokatordningen i Sverige: Alle asylsøkere får som utgangspunkt oppnevnt et biträde - en medhjelper - når de søker om beskyttelse i Sverige. Et offentlig biträde vil vanligvis være en jurist eller en advokat, men det behøver ikke være det. I andre sakstyper enn asylsaker får man kun oppnevnt en advokat ved søknadstidspunktet dersom det er en særlig komplisert sak.²⁸

I praksis er det i stor grad Migrationsverket selv som gir informasjon om rettigheter og plikter til nyankomne asylsøkere.

8.1.3 Oppsummerende vurdering fra Oxford Research

Denne begrensede komparative kartleggingen viser at det det er mulig å organisere et informasjonsprogram for nyankomne asylsøkere på ulike måter. Organiseringen i Sverige er i stor grad en «myndighetsmodell», hvor Migrationsverket selv gir mye informasjon. Det er kanskje denne modellen som skiller seg mest fra den norske.

Ulike måter å organisere informasjonsarbeidet på reiser spørsmålet om det har betydning hvem som utfører programmet. På denne ene siden synes det som det kan være fordeler med en ren myndighetsmodell. Informantene i Migrationsverket peker på effektiv oppdatering av informasjon og effektiv styring. Dette er interessant siden nettopp effektiv informasjonsflyt pekes på som en av utfordringene

ved dagens organisering i Norge. På den andre siden viser rapporten fra Trivector (2013)²⁹ at en del søkere i Sverige opplever informasjonssamtalene med Migrationsverket som for «avhørspregete» og konsentrert rundt innhenting av informasjon, og i mindre grad åpne for spørsmål.³⁰ Dette er en betydelig innvending.

I Norge og Nederland er det en NGO som har oppdraget med å informere nyankomne asylsøkere. I Nederland rapporteres det at NGO-ene i mindre grad fokuserer på spørsmål knyttet til avslag og retur. Det er med andre ord både fordeler og ulemper som følger med slik organisering. Hvilken som er mest hensiktsmessig vil avhenge av hvilke mål en har med informasjonsprogrammet.

Den fysiske utformingen av en organisasjon ha betydning for samhandling, effektivitet, ressursbruk, styring med mer. Samlokalisering kan sies å bety strukturell forenkling, noe som blant annet vil bedre kommunikasjonen og minske kontrollspennet. Dette henger også sammen med at samhandling øker ved fysisk nærhet³¹.

Det må sies å være en fordel med den norske ordningen at den er sentralisert på ankomsttransittene. I Sverige gis informasjon til nyankomne ved flere lokaliseringer. For stor grad av geografisk spesialisering synes ikke gunstig.

8.2 Hvilken aktør er mest hensiktsmessig

UDI har per i dag satt programmet ut på anbud. Spørsmålet er om det er en uavhengig organisasjon eller ikke som skal ha oppdraget med å gjennomføre programmet i fremtiden. Prinsipielt kan vi tenke oss at myndighetene selv, eksempelvis UDI, utfører programmet. Hvis en uavhengig organisasjon skal utføre programmet, er det viktig å presisere at det *prinsipielt* er et oppdrag som kan tildeles *organisasjoner* som oppfyller kvalifikasjonskravene. NOAS er én slik organisasjon.

Er det hensiktsmessig at programmet utføres av en uavhengig organisasjon? Hvilke andre aktører er aktuelle?

²⁹ Trivector (2013): Asylsøkandes informationsbehov – fokusgrupper med arabisktalende asylsøkande

³⁰ Trivector (2013): Asylsøkandes informationsbehov – fokusgrupper med arabisktalende asylsøkande

³¹ Egeberg, Morten (1989). «Fysisk struktur som organisasjonsfaktor: Noen mulige konsekvenser for politisk administrativ adferd», kap.7 i Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano

²⁸ Kvalitet i svensk asylprövning». En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd, UNCHR og Migrationsverket 2011»

Når man tenker på uavhengighet tenker de fleste på institusjonell uavhengighet. I praksis er både advokater i rettshjelpsordningen og NOAS finansiert av UDI. Mer vesentlig er det at en NGO kan mene hva de vil og stå for det de vil. Dette gjør at NGO-er ofte oppfattes slike som ideelle fordi de drives av andre formål enn profitt. NOAS er en slik organisasjon. Det at NOAS eller en annen uavhengig organisasjon gjennomfører programmet har derfor visse styrker prinsipielt sett. For eksempel kan man tenkte seg at asylsøkerne har mer tillit til informasjonen når den kommuniseres og kvalitetssikres av en uavhengig aktør.

8.2.1 Hva mener aktørene selv?

Gjennom intervjuene med asylsøkere kom det tydelig frem at det er en utbredt tillit til NOAS som organisasjon. Det er også en sterk tillit til den enkelte veilederen som har gitt søkerne informasjon. Nesten samtlige informanter forklarte at de opplevde å kunne stole på NOAS, og at de kunne spørre om det de ønsket. De opplevde også å bli møtt med respekt.

Ordene «privat», «nøytral» og «uavhengig» er ord søkerne selv brukte for å beskrive NOAS. Likevel kunne de færreste av søkerne forklare betydningen at NOAS er en uavhengig organisasjon, og hva det hadde å si for dem i veiledningssituasjonen. Heller ikke informanter med høy utdanning var i stand til å sette ord på dette. Da informantene på oppfordring ble bedt om å utdype om de ville vært like fornøyde om UDI hadde gitt informasjonen, svarte enkelte av informantene at de ville foretrukket å få informasjon av NOAS fremfor UDI grunnet deres uavhengighet.

Informantene lengre ute i asylprosessen var i noe mindre grad i stand til å forklare hva NOAS er, og hva det vil si at veilederne som ga dem informasjon er uavhengig. Et fåtall av informantene var kritiske til NOAS, fordi de i etterkant av veiledningen oppdaget at NOAS var finansiert av UDI. For de informantene dette gjelder skapte finansieringen så store utfordringer at de ikke kunne se hvordan det var mulig å stole på NOAS. Enkelte informanter fra denne delen av asylprosessen hadde også store utfordringer med å skille informasjonsprogrammet hos NOAS og asylintervjuet hos UDI.

I tillegg til å gi informasjonen på oppdrag fra UDI, skal NOAS være en organisasjon for asylsøkere. Disse rollene forvirrer enkelte av asylsøkere. Noen av informantene har inntrykk av at NOAS skal gi dem informasjon «gjennom hele prosessen», og at NOAS

«hele tiden kommer til å gi dem informasjon». Selv om dette bare gjelder enkelte informanter, er det et interessant funn fordi det viser et todelt bilde av hva som er NOAS sin rolle. På den ene siden får søkerne opplyst at NOAS er nøytral og uavhengig, at de ikke kan gripe inn i søkernes sak. Dette er riktige karakteristikk ved rollen NOAS har som informasjonsformidler. Samtidig fanger søkerne opp – enten det er gjennom programmet eller andre kanaler – at NOAS kan hjelpe dem dersom de blir urettferdig behandlet. Enkelte av asylsøkerne gikk så langt som å si at de slett ikke ville beskrive NOAS som uavhengig, men at de oppfattet dem som «partisk» og «på søkerens side». Spørsmålet er om dette er forenelig med bildet av NOAS som en uavhengig informasjonsformidler. Problematikken gjenspeiler imidlertid noe av kompleksiteten som finnes i NOAS sine verdier som organisasjon; et ønske om solidaritet med asylsøkeren, kunnskap om situasjonen og integritet og uavhengighet i holdninger og vurderinger.

NOAS-veilederne ga uttrykk for at de opplevde sin organisatoriske uavhengighet som en fordel i møte med asylsøkerne. Flere av veilederne beskrev at søkerne ble roligere og mer avslappet når de forklarte sin rolle.

Spørreundersøkelsen og flere av intervjuene med advokater, viser at rollen en uavhengig organisasjon som NOAS har iblant kan være vanskelig for søkerne å forstå. Advokatene begrunnet dette med at «det blir oppfattet at NOAS sitter på begge sider av bordet.» Advokatene var også kritiske til at det er en «ufaglært» organisasjon som har kontroll på informasjonen som formidles, og mente at UDI selv burde gjennomføre programmet for å ha bedre kontroll på dette. Advokatene var spesielt opptatt av at UDI skulle ha bedre grep om den faglige (juridiske) delen.

Hovedfunnet fra intervjuene med mottaksledere er at disse informantene mente at det er en fordel at det er en uavhengig organisasjon som gjennomfører programmet. Dette gjenspeiles også i stor grad gjennom intervjuene med saksbehandlere i UDI. Flere av saksbehandlerne løftet imidlertid frem at de kjente seg usikre på hvor mye søkerne forstod av at NOAS er uavhengig, og dermed om søkerne forstår betydningen av dette. Likevel var informantene tydelige på at de foretrakk at NOAS gjennomfører programmet fremfor at UDI skal ha ansvaret.

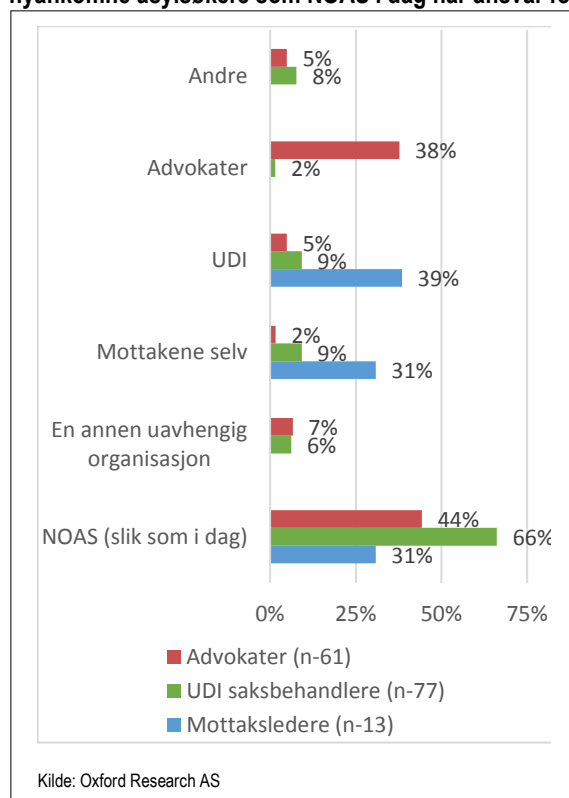
Det samlede inntrykket fra spørreundersøkelsene til de ulike aktørene er at disse med overvekt mener det vil være mest hensiktsmessig at en uavhengig aktør fortsetter som ansvarlig for programmet. Hos

mottaksledere mener en svak overvekt at UDI selv bør stå for gjennomføringen.

Blant UDI-saksbehandlere oppga 66 prosent at de helst ser at NOAS gjennomfører informasjonsprogrammet. I fritekstbesvarelsen var det imidlertid enkelte av saksbehandlerne som er svært kritiske til at det er NOAS som er gjennomfører, som for eksempel uttrykt i dette svaret:

«UDI og advokater er best skikket til å informere om kriteriene for å få beskyttelse om konsekvensene av negative vedtak, særlig endelige vedtak. Mottakene eller NOAS/annen uavhengig organisasjon kan være best skikket til å opplyse om viktigheten av å opplyse saken skikkelig. Mottakene og UDI er best skikket til å informere om retur» - UDI saksbehandler

Figur 19 Hvilken aktør mener du er best skikket til å ivareta informasjons- og veiledningsoppgaven for nyankomne asylsøkere som NOAS i dag har ansvar for



I spørreundersøkelsen til advokater kommer det frem at hele 44 prosent ønsker at NOAS skal stå for gjennomføringen (slik det er i dag), mens 40 prosent ønsker at det er en advokat. Legg videre merke til at det kun er en marginal andel av aktørene som øns-

ker at det er en annen uavhengig organisasjon som skal gjennomføre programmet.

8.2.2 Oppsummerende vurdering fra Oxford Research

Oxford Research diskuterer i det følgende styrker og svakheter ved ulike aktører som operatør for programmet.

Aktør: Uavhengig organisasjon. Programmet gjennomføres som i dag, av en uavhengig aktør. Samlet sett finner Oxford Research i denne evalueringen at det er en utbredt tillit til NOAS som organisasjon og til veilederen som hadde gitt asylsøkeren informasjon. Funnene som er presentert i evalueringen indikerer at søkeren ikke godt nok har forstått hva det vil si at programmet gjennomføres av en uavhengig organisasjon. De færreste av søkerne er i stand til å forklare betydningen av at NOAS er uavhengig, og hva det betyr for dem i gjennomføringen av informasjonsprogrammet. Også flere av aktørene, som advokater og UDI-saksbehandlere, uttrykte en bekymring for denne manglende forståelsen.

Hovedvekten av styrkene ved at ansvarlig aktør er uavhengig er knyttet til en forventning om at asylsøker i større grad vil stole på avsender av budskapet og budskapet i seg selv. Uavhengigheten mister mye av sin effekt, dersom søker ikke er klar over betydningen. Det er opplagt at det at en uavhengig organisasjon gjennomfører programmet har et stort potensiale, men dette forutsetter at søkerne forstår betydningen av det. Funnene fra evalueringen viser at det altså at det per i dag kan utløse ytterligere effekt å tydeliggjøre ansvarlig aktørs uavhengige rolle.

SINTEF ser i sin rapport flere fordeler ved dagens modell. Som en nøytral organisasjon har NOAS større legitimitet som informasjonsformidler og veileder av asylsøkere, mener SINTEF. En slik nøytralitet som tidligere ble dekket gjennom advokatordningen, kan etter SINTEFs oppfatning vanskelig ivaretas av UDI, siden de representerer myndighetene som avgjør utfallet av asylsaken.

Det kan være viktig for asylsøkernes rettssikkerhet at dette arbeidet utføres av noen som på en troverdig måte kan framstå som nøytral. I likhet med advokater, har en uavhengig aktør potensialet til å framstå som komplementære i forhold til myndighetene, noe UDI som myndighetsorgan ikke kan.

Funn fra denne evalueringen understreker også at tilliten de fleste asylsøkere uttrykker i forhold til NOAS, ikke bare skyldes at NOAS oppfattes som en nøytral aktør. Det skyldes i stor grad også kvalifikasjonene til NOAS sine informasjonsmedarbeidere. Det å få informasjon av en aktør som snakker deres språk, og forstår deres bakgrunn, har mye å si for asylsøkernes tillit til informasjonen de mottar. Dette innebærer en klar styrke ved dagens organisering.

Alternativt kan programmet gjennomføres av en uavhengig organisasjon som i dag, men det gjennomføres en kompetanseheving av veiledere knyttet til de svakheter som evalueringen har avdekket. Dette kan gjøres ved å stille krav til kompetanse hos den uavhengige organisasjonen på det juridiske feltet, og til at veilederne har tilstrekkelig kunnskap til å veilede asylsøkerne på vedrørende sentrale tema som beskyttelseskriterier og bevisplikt.

Aktør: UDI. Det er ikke opplagt at informasjonsprogrammet skal driftes av en uavhengig organisasjon. Vi har sett at Migrationsverket i Sverige selv ivaretar informasjonen til nyankomne asylsøkere. I en myndighetsmodell vil informasjonen til nyankomne asylsøkere bli helt eller delvis gitt av UDI selv.

Oxford Research mener det i en slik utforming bør være dedikerte ansatte som gjennomfører informasjonsprogrammet, altså at det er ansatte som ikke har andre oppgaver knyttet til asylsaken. Det bør videre sikres intern organisasjonsmessig uavhengighet i UDI, for eksempel ved at det opprettes en egen enhet for informasjon til nyankomne asylsøkere (eventuelt under Asylavdelingen). Poenget er å sikre tilstrekkelig uavhengighet fra selve asylsaksbehandlingen. Det vil være en styrke for legitimiteten og omdømmet til informasjonen som gis.

Fordelene ved en myndighetsmodell *kan* være redusert kostand ved informasjonsflyt og styring, og raske oppdatering av informasjonen ved endringer av retningslinjer, praksis eller lignende. Det kan øke kvaliteten på informasjonen, ettersom denne ikke vil gå gjennom flere ledd før den havner hos asylsøkeren. Man minimerer altså risiko for feilinformasjon og misforståelser.

En mulig svakhet vil være at veilederne, uansett hvor mye de forklarer at de har taushetsplikt, av noen asylsøkere vil assosieres med saksbehandlingen, UDI og myndighetene for øvrig. Imidlertid har vi sett at flere av asylsøkerne har begrenset kunnskap om hva en uavhengig organisasjon er, slik at det muligens ikke har en praktisk betydning. Imidlertid er det et

viktig prinsipielt argument. Videre vil det ikke være noen ideell organisasjon (dagens NOAS) som kvalitetssikrer og «ser myndighetene i kortene» dersom programmet skulle inneholde noe uriktig.³²

Aktør: Advokatene. I denne modellen legger Oxford Research til grunn en versjon av programmet som likner ordningen som ble avvirket i 2004. Styrken ved en slik modell er at asylsøkerne potensielt vil kunne være bedre informert om rettigheter, plikter, bevisplikt og beskyttelsesvilkår, og samtidig være realitetsorientert av en advokat. Ved en slik modell vil potensielt søkers rettsikkerhet sikres, og en kan forvente en mer korrekt søknad fordi søkeren vil sitte med mer informasjon. En svakhet ved denne modellen er at advokatene mest sannsynlig ikke vil evne møte menneskene på samme måte som dagens ordning gjør. Asylsøkere har stor respekt for advokatenes rolle, og det kan bli høyere terskel for å stille spørsmål. Videre vil det bli behov for mer tolking enn det er i dagens informasjonsprogram. Dette fordi advokatene neppe er så språkmektige, hvilket kan være et risikoaspekt for å sikre at informasjonen kommer fram. En annen svakhet er det økonomiske aspektet. Å investere i informasjon kan imidlertid vise seg å betale seg senere i løpet, ikke bare for søkeren selv men også samfunnsøkonomisk sett. Det må imidlertid en større samfunnsøkonomisk beregning til for å avgjøre hva dette innebærer.

8.3 Styrket rettledning og mest mulig korrekt søknad

Hvordan bør programmet gjennomføres for å styrke den juridiske rettledningen før første søknad og sikre at søknaden som fremmes, er mest mulig korrekt og gir et godt grunnlag for å vurdere saken?

Resultatene i evalueringen indikerer at dagens utforming av programmet kun gir asylsøkeren informasjon på et overordnet nivå. Videre finner evalueringen at det ikke i tilstrekkelig grad kvalitetssikres om søker har forstått og tatt til seg informasjonen. Det er tidligere påpekt at søkerne er orienterte, men ikke i den grad at de er i stand til å forstå konsekvensene av informasjonen de akkurat har fått, eller hva det betyr for deres situasjon. Dette betyr at, til tross for at de informeres, vil søker ikke være i stand til å vurdere enge muligheter for opphold i Norge etter asylkriteriene. Søker vil også i mindre grad enn hensiktsmessig være realitetsorientert.

³² Det er p.t. en klausul i kontrakten mellom NOAS og UDI som sier at NOAS ikke vil informere om noe som står i strid med deres vedtekter som organisasjon.

At enslige mindreårige i dag får advokatbistand før første søknad ser evaluator på som særlig hensiktsmessig, for å sikre mest mulig korrekt søknad og styrket rettledning. Når det er sagt, er det flere funn fra evalueringen som indikerer at informasjons- og veiledningsprogrammet kunne bidratt ytterligere til styrket rettledning før første søknad for de enslige mindreårige. Dette kan gjøres ved å informere de mindreårige ytterligere om verger og advokater, hvilken rolle disse har, og ved å forbedre informasjonen om aldersundersøkelser.

Det er Oxford Researchs vurdering, basert på evalueringens funn, at særlig økt informasjon om plikter og rettigheter før politireistreringen (dag 0) vil heve måloppnåelsen i programmet, og sikre at søkerne kan fremstille søknaden mest mulig korrekt. Selv om dette egentlig går utover evalueringens mandat, er det tydelige funn som tyder på at søkerne ikke er godt nok informert når de gjennomfører politireistreringen. Informasjonen søker oppgir, eller glemmer å oppgi i politireistreringen, ser ut til å skape utfordringer for søkeren senere i saksgangen. Dette er etter evaluators mening en mangel som grunnet for dårlig koordinering mellom etatene rammer asylsøkerne som gruppe. Det bør vurderes utbedret. Utfordringen kunne ha vært løst ved å holde deler av informasjons- og veiledningsprogrammet i en svært komprimert form før registrering hos politiet. Et alternativt tiltak er at søker kan få tilbud om å se en komprimert form av informasjonsfilmen som i dag vises hos NOAS, mens han/hun venter på registrering. Dette ville skape minimalt med organisatoriske utfordringer og forandringer, og samtidig potensielt øke søkers kunnskap før registrering.

Et forslag som også kan vurderes for å sikre juridisk rettledning før førstesøknad er å gi søkeren mer informasjon om hva som skal til for å få opphold. Det må videre informeres tydeligere om at søker selv er ansvarlig for å fremskaffe dokumentasjon som kan støtte hans/hennes sak før asylintervjuet. Funn tyder på at denne informasjonen i mange tilfeller først treffer søker i klageomgangen, i møtet med advokat. Dersom søker legger til eller kommer med ny informasjon i klagerunden, hevder flere advokater at dette blir oppfattet som at søker ikke informerte skikkelig om dette i første runde. Konsekvensen kan være at søkers troverdighet svekkes.

Dersom søker er bedre informert om hva som forventes vil søker være i bedre stand til å fremme en korrekt søknad, og selv vurdere hvorvidt hans eller hennes søknad gir grunnlag for asyl i Norge. Å gi

asylsøkerne mer informasjon om dette henger direkte sammen med økt måloppnåelse i programmet.

Til sist vil Oxford Research foreslå at det vurderes å tilby alle asylsøkere assistanse fra advokat, i tillegg til dagens program. I dag gjelder dette kun de sårbare gruppene. Et slikt tilbud ville ha økt søkers kunnskaper om hans/hennes juridiske rettigheter og plikter, og potensielt gitt søker en mer detaljert juridisk forståelse.

8.3.1 Oppsummerende vurdering fra Oxford Research

Å gi asylsøkerne mer informasjon om beskyttelsesvilkår, bevisplikt og asylintervjuet henger direkte sammen med økt måloppnåelse i programmet, og er noe evaluator anbefaler. Utover dette er det Oxford Researchs vurdering at søker også bør få økt informasjon før politireistrering, i det minste form av en kortfattet film eller lignende.

Det er evaluators vurdering at det med fordel kan gis mer informasjon om vergens rolle og aldersundersøkelser til enslige mindreårige. Videre vil søkerne kunne ha behov for mer informasjon om konsekvensen av å bli oppfattet som lite troverdig. Dette stemmer også overens med funnene som er gjort i evalueringen. I tillegg bør det følges opp hvorvidt søker har fått med seg informasjonen eller ikke.

Tiltak som kan vurderes for å styrke rettledning før førstesøknad og en mest mulig korrekt søknad:

- Økt informasjon om plikter og rettigheter før politireistreringen (dag 0).
- Økt informasjon om beskyttelsesvilkår og asylintervju.
- Økt kunnskap om konsekvensene av det å snakke sant og bevisplikt.
- Tilby advokatbistand til søkere som ønsker det før asylintervju med UDI.
- Bedre kvalitetssikring av informasjonen søker får gjennom dagens individuelle veiledningssamtale.
- Gjentakelse av den viktigste informasjonen på et senere tidspunkt (eventuelt todeling av informasjonsprogrammet) hvor man samtidig kvalitets-sikrer at søker har fått med seg det viktigste.

8.4 Forberede søker på avslag og konsekvensen av ikke å etterkomme vedtaket

Hvordan kan søker allerede i ankomstfasen forberedes på følgene av et eventuelt avslag og konsekvensen av ikke å etterkomme vedtaket?

Funn i evalueringen viser at søkerne har lavere forståelse av beskyttelsesvilkår, konsekvensen ved avslag og om retur enn om andre punkter de informeres om gjennom programmet. Samtidig ser informasjonen søkerne har om retur og avslag ut til å ha forbedret seg de siste årene (jfr. kapittel 5).

Evalueringen viser at flere av søkere har en lav realitetsforståelse. Det ligger en viss dualisme i dagens program knyttet til å realitetsorientere søker. Jamført programmets formål skal programmet ikke fungere som rådgivende for den individuelle søker, men i stedet tilby generell informasjon. Veilederen skal ikke gå inn i saken til den enkelte – dette har NOAS hverken juridisk kompetanse eller mandat til. Det er altså begrenset hvor mye programmet faktisk kan realitetsorientere, i og med at veilederen ikke kan gå inn i søkerens sak helt konkret. Det er ikke rom for at veileder formidler hvorvidt søker fyller kriteriene for asyl eller ikke. Dette er viktig fordi veilederne ikke skal forhåndsprosedere, vurdere, eller på noen måte påvirke søknaden.

8.4.1 Oppsummerende vurdering fra Oxford Research

Evaluator finner det underlig at ikke det brukes mer tid (og ressurser) på å informere søker i ankomstfasen, versus å bruke omfattende summer på klagebehandling, tvangsretur med mer i de senere faser. Dette er også viktig sett fra et rettssikkerhetsmessig perspektiv.

Det ligger en tosidighet i målsettingen for dagens program når det kommer til å realitetsorientere søker om konsekvensene avslag og retur. Det er derfor vår vurdering at dagens målsettinger knyttet til dette bør vurderes nedprioritert eller tatt ut av dagens informasjons- og veiledningsprogram.

Tiltak for å forberede søker på avslag og konsekvensene av ikke etterkomme vedtaket:

- Fortsette å gi realistiske forventninger som i dag.
- Si noe om avslag på et overordnet nivå.

- Vurdere å flytte noe av denne informasjonsoppgaven om avslag og da særlig retur til andre instanser, for eksempel advokatene, en tenkt del to av informasjons- og veiledningsprogrammet, eller eventuelt overføre informasjonsoppgaven til en aktør som er juridisk kompetent ved mottakene.

8.5 Mest hensiktsmessige tidspunkt

Når er det mest hensiktsmessige tidspunktet å gjennomføre informasjonsprogrammet, gitt de store mengdene informasjon asylsøkerne mottar?

Når det gjelder tidspunktet for programmet, sier kravene fra UDI at asylsøkerne skal motta programmet i løpet av de første 3 dagene disse befinner seg i Norge.

8.5.1 Hva synes aktørene?

Hovedvekten av asylsøkerne opplevde at programmet gjennomføres for tidlig etter ankomst.³³ En av asylsøkerne beskrev det som at han/hun opplevde at «... jeg slettes ikke var klar for å få informasjonen fra NOAS så tidlig som jeg fikk det.» Søkeren ga uttrykk for å være misfornøyd med å ha fått så vesentlig informasjon på et så sårbart tidspunkt. Søker forklarte videre at han opplevde at han på i informasjonstidspunktet var i en svært krevende situasjon, hvor han var redd og usikker. Informanten var også kritisk til om rettssikkerheten til søkerne blir ivarettatt ved en slik utforming: «Det er en misbruk av våre rettigheter at vi blir informert i en sånn tilstand.»

Sitatene fra en annen asylsøker underbygger påstandene fra søkeren sitert ovenfor:

«Det nok er for tidlig å få informasjon så tidlig. Jeg skulle også gjerne ønske at det hadde gått an å få tilpasset seg litt mer først (...) Hvis man tar en traumatisert person inn i Norge, så må man spørre seg hva de skal ta med seg av det som blir sagt.»

En av søkerne som ikke kjente seg forberedt forklarte dette på følgende måte:

«Vi var omgitt av sorg og ingen ansikter var helt i orden. Vi bodde på et dårlig mottak på

³³ Merk at det ikke ble lagt vekt på å belyse veiledningens tidspunkt i intervjuene som ble gjennomført med informanter som nettopp hadde gjennomgått veiledningen.

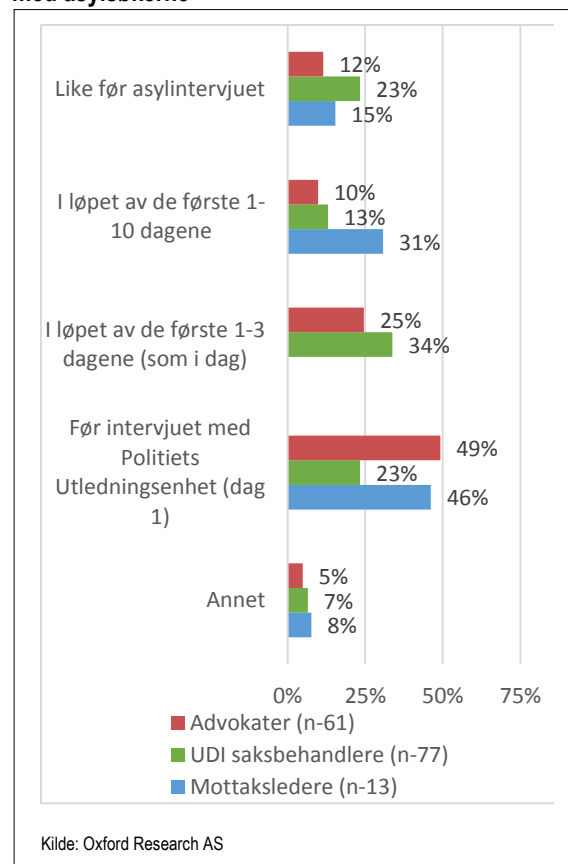
Østlandet, med dårlige sanitære og helsemessige forhold. Vi var ikke klare for et intervju.» - asylsøker

Som diskutert i beskrivelsen av informasjonsanalysen i kapittel 4, er det at mottaker er *mottagelig* for informasjonen et nøkkelord for å sikre god kommunikasjon. Sett fra et kommunikasjonsfaglig perspektiv, er det fundamentalt at sender tar hensyn til målgruppens behov for å nå ut med budskapet. Flere av søkerne beskrev at de hadde vært bedre i stand til å ta til seg informasjonen dersom de hadde fått «roe seg litt» først, eller «lande» litt. Spørsmålet er om asylsøkers rettsikkerhet ivaretas dersom det blir informert om rettigheter og plikter på et tidspunkt de ikke har forutsetninger for å ta dem til etterretning.

Det som fremkommer gjennom andre datakilder, som spørreundersøkelser og intervjuer med advokater, mottaksledere og saksbehandlere i UDI, er noe mer nyansert enn inntrykket fra asylintervjuene. I spørreundersøkelsen til mottaksledere ga 46 prosent av de spurte uttrykk for at det vil være mest hensiktsmessig at asylsøkerne får informasjon før intervjuet med Politiets utlendingsenhet (dag 1). Intervjuene med mottakslederne gir indikasjoner på at flere opplever at asylsøkerne er for dårlig informert, men informantene presiserer at det ikke nødvendigvis henger sammen med at informasjonen som NOAS gir er for dårlig, men at den i stedet blir gitt på et for tidlig stadium til at asylsøkerne makter å oppfatte den. Disse samtalen burde ut fra mottaksledernes mening, bli lagt senere i asylprosessen.

Spørreundersøkelsen til UDI-saksbehandlere viser at disse mener det er mest hensiktsmessig at informasjonen gis på det tidspunkt den gjøres i dag. 34 prosent oppga at de aller helst ser at informasjonen fortsatt gis i løpet av de første tre dagene (men etter registreringen hos Politiets utlendingsenhet). Informantene som ble intervjuet vektla at informasjonen må gis så tidlig som mulig, men presiserte at det burde være en repetisjon av informasjonen like i forkant av asylintervjuet slik at informasjonen blir oppfrisket. Det gjelder spesielt dersom asylsøkeren må vente lenge på asylintervju.

Figur 20 Når mener du det er mest hensiktsmessig å gjennomføre informasjons- og veiledningsprogrammet med asylsøkerne



Spørreundersøkelsen til advokater viser at 49 prosent av respondentene fant det mest hensiktsmessig at informasjonsprogrammet kom før intervjuet med politiets utlendingsenhet (dag 1). Derne oppgir 23 prosent at de ønsker å videreføre dagens tidspunkt, med informasjon innen tre dager. Flere av advokatene begrunner dette, i fritekst og gjennom kvalitative intervjuer, med at opplysningene som kommer i programmet ofte kommer for sent, og at søkeren bør ha vært kjent med mye av dette for å være i stand til å gjennomføre selve registreringen hos PU. Dette kan illustreres gjennom det følgende sitatet:

«Det må gis informasjon på tidligere stadium, før PU. Enten det, ellers så må politiet unnlate å ta opp informasjon i registreringen som blir brukt mot søkerne i asylintervjuet dersom de ikke har opplyst om alt allerede da. (...) Alternativt må UDI være oppmerksom på at søkerne får beskjed om at de kun skal forklare seg kort. Ofte ser saksbehandlere det som at søkerne ikke har vært sannferdig, også blir søknaden avvist fordi søkerne ikke har gitt de opplysningene han/hun skulle. Slik jeg ser det er det i dag

søkerne som taper på systemsvikten» - advokat

Enkelte av advokatene mente også at den innledende delen av programmet bør gjentas senere i prosessen, da de argumenterer for at søkerne vil ha bedre grunnlag for å ta dette til seg jo lengre de har vært i Norge. Inntrykket fra advokatene bekrefter i så måte funnet fra asylintervjuene om at søkerne ikke virker å være i stand til å motta mye informasjon i ankomstfasen. Flere av advokatene ytret videre et ønske om at advokater skal komme tidligere inn i asylprosessen, gjerne gjennom en personlig samtale med søker før intervju med UDI, eller en egen samtale med advokat før politiregistreringen.

8.5.2 Oppsummerende vurdering fra Oxford Research

I det følgende vil Oxford Research diskutere et utvalg aktuelle tidspunkt for gjennomføring av programmet. Vi vil drøfte ulike styrker og svakheter ved de ulike løsningene. Vi viser for øvrig til kapittel 8.7, som tar for seg ulike modeller for hvem som bør gjennomføre programmet.

Tidspunkt som i dag. Samlet sett viser evalueringen at søker ser ut til å være i for dårlig stand til å motta, ta til seg og dra nytte av informasjonsprogrammet i løpet av de første tre dagene. Det er Oxford Researchs vurdering at dette hensynet til asylsøkerne må veie tungt i vurderingen av programmets tidspunkt. Det vil styrke programmets måloppnåelse å gjennomføre veiledningen på et senere tidspunkt, der søkerne sannsynligvis vil sitte igjen med mer informasjon enn de gjør i dag. Samtidig virker god informasjon i forkant av registreringen hos PU å være en kritisk faktor for om asylsøknaden blir korrekt utført eller ikke. Dagens informasjonsprogram kommer i så måte for sent til å sikre en mest mulig korrekt søknad. Informasjonen søkerne får før registreringen er altså vesentlig for søkerens rettsikkerhet. Det er evaluators vurdering at vektingen av hensynet til asylsøkers evne til å motta informasjon og søkers rettsikkerhet er fundamentalt for den videre utformingen av informasjonsprogrammet.

Tidspunkt før politiregistrering hos PU. Programmet gjennomføres samlet som i dag, men avholdes før politiregistreringen. Evalueringen viser at mottaksansatte og advokater mener at den vesentligste informasjonen bør komme før asylsøkere møter PU, dette for å øke rettsikkerheten til søker. Det vil være en styrke at asylsøkerne sannsynligvis vil få økt rett-

sikkerhet fordi de er bedre informert når de gjennomfører registreringen. En svakhet ved denne modellen er at det vil være praktisk utfordrende, ettersom søkerne på dette tidspunktet ikke vil være registrert. Alternativt kunne UDI gjennomført registreringen og gitt ankomstinformasjonen samtidig. Dette innebærer imidlertid organisatoriske endringer, samt en del praktiske utfordringer.

Tidspunkt før og etter politiregistrering. Informasjonsprogrammet deles her i to mindre deler. Dette gjøres ved at den første delen gjennomføres før politiregistreringen, men i en kortere og mer spisset utgave enn i dag. Den andre delen gjennomføres nærmere opptil asylintervjuet i en mer utvidet variant. Styrker ved en slik modell er at den gir rom for å kvalitetssikre og følge opp søker, og på den måten sikre at søker har forstått innholdet. Den gir også rom for at søker får roet seg etter første samtale, og i mellomtiden kan få reflektert rundt hva som er viktig for han/henne at hun eventuelt spør veileder om. Forhåpentligvis er søker også i bedre stand til å motta mer detaljert informasjon etter noe tid. En annen styrke ved denne modellen er at man kan sikre at søkere får tilstrekkelig informasjon i tidlig fase, og at søkers rettsikkerhet dermed ivaretas før PU. Utformingen vil altså ta hensyn til begge forholdene som evalueringen har fremhevet som særlig viktig. En annen styrke ved denne organiseringen er at søkerne også vil huske mer detaljert til selve asylintervjuet, og at – dersom det skulle vise seg å gå lang tid mellom ankomst og asylintervju – blir søkeren likevel fulgt opp gjennom en samtale når det nærmer seg. Den andre delen av programmet kan i dette tilfellet gjennomføres mens søkeren fremdeles bor på transittmottak, hvilket er en fordel med tanke på organisering. En mulig svakhet er at man risikerer at søkerne blir feilinformert fra andre kilder underveis, hvilket er ugunstig. Det er imidlertid evaluators vurdering at mottaket eventuelt kan få som oppgave å følge opp spørsmål som måtte komme i mellomtiden.

En variant av denne måten å organisere programmet på er å dele informasjonsprogrammet i tre deler, en før politiregistreringen, en i forkant av asylintervjuet (ved 2 til 3 uker etter ankomst), og en i etterkant av asylintervjuet. I en slik modell kan man i større grad samle opp og spisse informasjonen til det tidspunktet søker får informasjon på – for eksempel vil det i bolken som da vil bli lagt til etter asylintervjuet bli mer relevant å fokusere på ulike vedtak og hvilke konsekvenser disse kan få for søker. Også informasjon om assistert retur vil kunne inngå her.

8.6 Mest hensiktsmessige form

For å drive et mest mulig hensiktsmessig informasjonsprogram, må verktøyene som benyttes tilpasses målgruppen som skal nås med budskapet.

Evalueringsfunn har vist at informasjonsmengden som asylsøkerne får i tidlig fase er for stor til at de klarer å dra nytte av den. Oxford Researchs vurdering er derfor at et mer hensiktsmessig informasjons- og veiledningsprogram tar hensyn til dette både gjennom tidspunktet for programmet, og gjennom innholdet. Vår anbefaling at det bør opereres med en lavere informasjonstetthet enn det gjør i dag dersom programmet skal fortsette i samme form. Informasjonens tidspunkt henger nært sammen med hvor stor andel av informasjonens asylsøkeren tar til seg.

Evalueringen kritiserer videre filmen som i dag benyttes, samt mangelen på en oppdatert Dublin III-brosjyre. For at informasjonen skal være mest mulig hensiktsmessig utformet er det vesentlig å møte

søker med oppdatert og korrekt informasjon. Her må brosjyren og filmen supplere hverandre, og brosjyren fungere som et «oppslagsverk». På den måten kan søker lete opp igjen informasjon ved behov.

8.6.1 Oppsummerende vurdering fra Oxford Research

Det er evaluators overordnede anbefaling at informasjonsprogrammets innhold og form må spisses for å nå målgruppen bedre. Informasjonen som gis bør være begrenset til et minimum tidlig i ankomstfasen, og ha noe høyere detaljeringsgrad jo lengre etter ankomst informasjonen gis.

Hvilken informasjon asylsøkerne har særlig behov for er mer detaljert beskrevet i kapittel 5. Basert på dette Oxford Research nedenfor satt opp et forslag til over en tenkt fordeling av innholdet, gitt at programmet deles i to, jamfør diskusjon ovenfor. Oppdragsgiver må selv vurdere hvor mye spissing som skal foretas.

Tabell 6 Gjennomgang og vurdering av informasjonens innhold, gitt valg todelt organisering

Krav	Detaljeringsnivå del 1, før PU	Detaljeringsnivå andre runde, før asylintervjuet
Presentere saken sin på best mulig måte • Troverdighet/fortelle sannheten • Avklare identitet/Legge frem papirer	Høy Høy	Høy Middels
Realistisk grunnlag for å kunne vurdere mulighetene for å innvilges beskyttelse i Norge • Realitetsorientering • Beskyttelsesvilkår	Lav Høy	Høy Høy
Saksgangen i asylsaker (inklusive behandling etter Dublin II forordningen)	Lav	Middels
Rettigheter og plikter som asylsøker	Lav	Middels
Gjennomføring av asylintervjuet	Irrelevant	Høy
Rett til samtale med asylintervjuer for medfølgende barn	Irrelevant	Høy
Språktest	Irrelevant	Middels
EMA: aldersundersøkelser	Middels	Høy
Mulighet for avslag og retur til hjemlandet (frivillig/ufrivillig) • Ved avslag: Plikt til å returnere • Mulighet for bistand til retur og reintegrering i hjemlandet • Hva bistanden innebærer (betingelser) • Hvordan søknad fremmes (IOMs rolle) • Konsekvens av å ikke rette seg etter negativt vedtak (tvangsretur) • Krav til individuelt tilpasset informasjon	Irrelevant Irrelevant Irrelevant Irrelevant Irrelevant	Middels* Lav* Lav* Lav* Middels Middels
Forbud mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse	Irrelevant	Lav*
Kvinner: spesiell tilrettelegging av intervjusituasjon	Irrelevant	Middels
Barnefamilier: Info om tilbud om intervju med barn	Irrelevant	Høy
Identifisere sårbare grupper	Høy	Middels

Kilde: Oxford Research AS * Disse informasjonsoppgavene kan vurderes overtatt av mottakene

Anbefalinger for hensiktsmessig form:

- Tilpasse omfanget av informasjonen til målgruppen / det søker klarer å ta til seg.
- Tilpasse tidspunktet av informasjonen til et tidspunkt der målgruppen er i stad til å motta den.
- Utbedre og spisse dagens informasjonsfilm (ref. kritikk i kap. 5), ved å sette konteksten innledningsvis, og skape sammenheng i det som formidles gjennom bilde og tekst.
- Sørge for at en oppdatert versjon av Dublin III-brosjyren kommer på plass så snart som mulig.
- Utvikle bedre rutiner for å oppdatere informasjonsmaterieell, både med hensyn til informasjonsoverføring fra UDI til NOAS og med tanke på hvem som har ansvar for hva i gjennomføringen av dette (prosessverktøy).

8.7 Modeller for organisering av programmet

En av de viktigste målsettingene i denne evalueringen har vært å skaffe til veie informasjon som kan bidra til å utvikle ordningen videre. Kapittel 8 er et svar på evalueringens problemstilling om hvordan programmet bør gjennomføres for å styrke den juridiske rettleidingen før første søknad og sikre at søknaden som fremmes, er mest mulig korrekt og gir et godt grunnlag for å vurdere saken.

Oxford Research foreslår i det følgende fire ulike modeller for fremtidig organisering av informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere. Modellene har sine fordeler og ulemper, men kan på ulike vis forbedre svakheter ved dagens modell. Det er opp til oppdragsgiver selv å vurdere hvilken av disse modellene som eventuelt bør iverksettes i fremtiden.

I tabellen på neste side presenteres de fire ulike modellene. De ulike modellene har ulike kombinasjo-

ner av valg når det gjelder hvilken aktør som skal ha ansvar for å utføre programmet (aktør), tidspunktet for veiledningen og endelig veiledningens form og innhold.

Aktør

Når det gjelder spørsmål om hvilken aktør som skal utføre programmet er det to hovedalternativer. Det ene er at en *uavhengig aktør* (organisasjon) utfører programmet og det andre er en «myndighetsmodell» hvor det er en offentlig myndighet som utfører programmet. Et tredje alternativ hvor advokater vurderes er også lagt inn.

Tidspunkt

Modellene er også ulike når det gjelder tidspunktet for gjennomføringen av veiledningen. Hovedforskjellen er om informasjonen i programmet gis kun *en gang* i løpet av de 2-3 første dagene etter ankomst (slik som i dagens program), eller om informasjonen i programmet deles i to ulike delprogrammer og gis på to ulike tidspunkter. Vi har foreslått at den første informasjonen bør gis allerede før registrering hos Politiets Utlendingsenhet (PU) og andre del av informasjonen i programmet før asylintervjuet.

Innhold

Endelig foreslår vi to ulike alternativer for *innhold* i programmet. Det ene er en mindre justering av innholdet i dagens program. Vi foreslår at innholdet i programmet skal være som i dag, men med noe mer fokus på beskyttelsesvilkår. Det andre alternativet er en større justering av innholdet, som må ses i sammenheng med forslaget om deling av informasjonen i to delprogrammer eller to informasjonsmoduler som gis på to ulike tidspunkt. Vi foreslår at den første informasjonsmodulen bør inneholde svært spisset og kortfattet informasjon, mens den andre informasjonsmodulen kan gi mer detaljert informasjon om beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.

Tabell 7: Oversikt over forslag til modeller

Modell	Aktør	Tidspunkt	Form/innhold
Modell 1 «Uavhengig organisasjon» - Mindre endringer	Uavhengig organisasjon med økt juridisk kompetanse	Ingen endringer fra dagens program	Som i dag, med økt fokus på beskyttelsesvilkår
Modell 2: «Uavhengig organisasjon» - Mange endringer	Uavhengig organisasjon med økt juridisk kompetanse	Programmet deles i to informasjonsmoduler. Første del holdes før registrering hos PU og andre del før asylintervjuet.	Første runde spisset og kortfattet, mens andre runde går mer detaljert inn på beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.
Modell 3: «Uavhengig organisasjon og advokater» - Mange endringer	Uavhengig organisasjon og advokater	Programmet deles i to informasjonsmoduler. Første del holdes før registrering hos PU og andre del før asylintervjuet.	Første runde spisset og kortfattet, mens andre runde går mer detaljert inn på beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.
Modell 4: «Myndighetsmodell» -Mange endringer	Offentlig myndighet (UDI)	Programmet deles i to informasjonsmoduler. Første del holdes før PU og andre del før asylintervjuet.	Første runde spisset og kortfattet, mens andre runde går mer detaljert inn på beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.
Kilde: Oxford Research AS			

8.7.1 Uavhengig aktør

Modell 1 [Mindre justeringer]

- Tidspunkt: som i dag.
- Aktør: Uavhengig organisasjon med økt juridisk kompetanse.
- Form/innhold: Som i dag, med økt fokus på beskyttelsesvilkår.

Det er vår anbefaling at den uavhengige aktøren i dette tilfellet får styrket teamet med en person som (i større grad enn i dag) er kompetent på juridiske spørsmål. En advokat eller jurist med kompetanse i utlendingsrett vil kunne bidra til å kurse og styrke de andre veilederne og på den måten heve kvaliteten i programmet, og samtidig fungere som en ressurs og et tilbud for veiledere og/eller søkere som har behov svar på konkrete juridiske spørsmål.

I denne modellen foreslår Oxford Research ingen endring i tidspunkt – men dette forutsetter som tidligere nevnt at informasjonen kortes ned og begrenses til et minimum, og samtidig at informasjonen trappes opp i for- og etterkant. Eventuelt kan denne modellen også gjennomføres etter at søkeren har fått «roet seg litt», fortrinnsvis rundt to til tre uker etter ankomst.

8.7.2 Uavhengig aktør

Modell 2 [Mange justeringer]

- Tidspunkt: Programmet deles i to. Første del gjennomføres før registrering hos PU og andre del før asylintervjuet.
- Aktør: Uavhengig organisasjon med økt juridisk kompetanse.
- Form/innhold: Første runde svært spisset og kortfattet, mens andre runde går mer detaljert inn på beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.

Innholdsmessig legger Oxford Research til grunn en modell hvor informasjonens omfang er noe innskrenket sammenlignet med dagens utforming, og i stedet har et særlig fokus på beskyttelsesvilkår og asylintervjuet. Imidlertid foreslår Oxford Research her at programmet etter denne modellen – basert på komparative innspill fra Sverige og Nederland – med fordel kan deles i to for å gi et forbedret utbytte for asylsøkerne. En fordel med en slik modell er at informasjonen fra første runde kan gjentas og kvalitetssikres – slik at man i større grad kan sørge for at søkeren er informert og ikke bare orientert.

Det er vår samlede vurdering at informasjonstettheten i dagens informasjons- og veiledningsprogram er for høy. Samtidig viser evalueringen at asylsøkerne ikke fullt ut ser ut til å kunne dra nytte av et omfattende informasjons- og veiledningsprogram på dagens tidspunkt. Vår anbefaling er derfor at programmets innhold spisses og at unødvendig informa-

sjon fjernes, slik at det kun fokuseres på det høyst nødvendige for søkeren. Evaluator ser her for oss at den første delen av ordningen kan gjennomføres i en nedstrippet versjon før politiregistreringen hos PU, men den andre delen av ordningen kan legges nærmere asylintervjuet, etter at søkeren har vært i landet mellom to til tre uker. Den andre delen av ordningen bør fokusere på forberedelse til asylintervjuet og rent praktiske forhold ved dette.

En annen undervariant av modell 2 er som tidligere nevnt at informasjonsprogrammet deles i tre. Den siste delen vil i så fall havne etter asylintervjuet, der den innholdsmessig vil konsentreres rundt avslag og retur.

8.7.1 Advokatmodell

Modell 3 «Advokatmodell» [Mange justeringer]

- Tidspunkt: Programmet deles i to. Første del holdes før PU og andre del før asylintervjuet.
- Aktør: Uavhengig organisasjon og advokater
- Form/innhold: Første runde er spisset og kortfattet, mens andre runde går mer detaljert inn på beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.

En undervariant av modell 2 er at den siste delen av programmet eventuelt gjennomføres av advokater. Dette vil potensielt kunne styrke asylsøkernes rettssikkerhet og detaljkunnskap om juridiske forhold.

Denne modellen er, slik evaluator ser det, også hensiktsmessig for organisering av informasjonsprogrammet. I denne modellen legger Oxford Research til grunn at ordningen gjennomføres som beskrevet i diskusjonen av en uavhengig organisasjon som aktør, med unntak av at den andre veiledningsrunden som foreslås gjennomført av advokater. En styrke ved denne modellen er at den vil imøtekomme kritikken som gjennom denne evalueringen har kommet fram fra advokatene, og forbedre informasjonen søkerne får om realitetsorientering, avslag, og retur, beskyttelsesvilkår og selve asylintervjuet. Det er imidlertid ikke gitt at asylsøkerne vil ta til seg informasjonen bedre selv om det er en advokat som er avsenderen, men tanken er at advokatene vil ha en bedre juridisk kompetanse og også dermed grunnlag for å kunne bistå asylsøkeren juridisk i søkers sak.

En slik modell vil potensielt kunne bedre søkers rettssikkerhet før førstesøknad, og samtidig bidra til at

søkeren går et bedre grunnlag for å vurdere sin egen situasjon og muligheter for asyl.

En ulempe ved modellen er at dette vil kunne komme til å koste mer enn dagens ordning. Slik evaluator ser det må man imidlertid ta denne eventuelle økte kostnaden i ankomstfasen som en investering, ettersom en forbedret evne til vurdere egen situasjon for asylsøkeren potensielt vil kunne lede til et bedre asylintervju, en forbedret asylprosess, og potensielt også en økt forståelse for søkerne når det gjelder konsekvensen av endelig vedtak og det å returnere.

8.7.2 Myndighetsmodell

Modell 4 «Myndighetsmodell» [Mange justeringer]

- Tidspunkt: Programmet deles i to. Første del holdes før PU og andre del før asylintervjuet.
- Aktør: UDI.
- Form/innhold: Første runde svært spisset og kortfattet, mens andre runde går mer detaljert inn på beskyttelsesvilkår og forberedelse til asylintervjuet.

Det er ikke opplagt at informasjonsprogrammet skal driftes av en uavhengig organisasjon. I en myndighetsmodell kunne informasjonen til nyankomne asylsøkere bli utført av UDI selv.

Vi foreslår at informasjonen i en slik modell blir gitt på to ulike tidspunkter. Den første informasjon avholdes før registrering hos PU og andre del av informasjonen før asylintervjuet. Delingen i to har også konsekvenser for form og innhold. Vi ser for oss at den første informasjonen som gis er spisset med sikte på å gi søkeren oversikt over videre saksgang og overordnet om rettigheter og plikter. Når det gjelder del to av informasjonen som er tenkt gitt før asylintervju, bør denne være mer i dybden og konkret dreie seg om asylintervjuet og spørsmål som blir stilt der.

Vi forslår at det er UDI selv som skal være ansvarlig for å utføre informasjonsoppgavene. Det er en radikal endring fra i dag. Det bør i en slik modell sikres internt organisasjonsmessig uavhengighet i UDI, for eksempel ved at det opprettes en egen organisasjonsmessig enhet for informasjon til nyankomne asylsøkere i UDI (eventuelt under Asylavdelingen). Det vil være avgjørende for legitimitet og omdømme.

Hvilke styrker og svakheter kan en slik «myndighetsmodell» ha? Fordelene ved en myndighetsmodell kan være redusert kostnad ved informasjonsflyt og styring, og raskere oppdatering av informasjonen ved endringer av retningslinjer eller lignende. Det kan bli en økt kvalitet på informasjonen, ettersom denne ikke vil gå gjennom flere ledd før den havner hos asylsøkeren.

En mulig svakhet vil være at veilederne, uansett hvor mye de forklarer at de har taushetsplikt, vil av noen

av asylsøkerne assosieres med saksbehandlingen, UDI og myndighetene for øvrig. Imidlertid har vi sett at flere av asylsøkerne har begrenset kunnskap om hva en uavhengig organisasjon er. Imidlertid er det et viktig prinsipielt argument. Videre vil det ikke være noen ideell organisasjon (dagens NOAS) som kvalitetssikrer og «ser myndighetene i kortene» dersom programmet skulle inneholde noe uriktig.

Kapittel 9. Litteratur

Egeberg, Morten (1989). «Fysisk struktur som organisasjonsfaktor: Noen mulige konsekvenser for politisk administrativ adferd», kap.7 i Egeberg, Morten (red.): Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Oslo: Tano

Grønmo, Sigurd (2004) Samfunnsvitenskapelige metoder. Bergen: Fagbokforlaget

Juss –Buss (2012): Studietur til Sverige og Nederland, Upublisert rapport.

Migrasjonsverket og UNHCR (2011) «Kvalitet i svensk asylprövning En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internasjonellt skydd.» Lastet ned 10.08.14 fra http://www.unhcr.se/fileadmin/user_upload/PDFdocuments/Studies-reports/QI-rapport-110909.pdf

NOAS (2004 til 2013) Årsrapporter i perioden 2004 til 2013, lastet ned 01.09.14 fra <http://www.noas.no/noas-rsrapporter-arkiv/>

NOAS (2010) «Fakta på bordet. NOAS anbefalinger for bedre opplysning av asylsaker i første instans» Lastet ned 20-06.14 fra http://www.noas.no/wp-content/uploads/2013/08/Fakta_p%C3%A5_bordet.pdf

Oxford Research (2012) «Evalueringen av advokatordningen for asylsøkere» på oppdrag for UDI.

Trivector (2013): Asylsökandes informationsbehov – fokusgrupper med arabisktalende asylsøkande

Tønnessen, Elise Seip (2010) “Å lese og lære fra multimodal tekst”, i konferanserapport fra konferansen Språket, kroppen och rummet. Multimodala och digitala perspektiv på lärande, Södertörns högskola 25-26 november 2010, Stockholm: SMDI.

UDI (2004 til 2013) UDIs årsrapporter fra 2004 til 2013, lastet ned 01.09.14 fra <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/eldre-arsrapporter/>

UDI Konkurransesgrunnlag (2014) Hentet 15.09.14 fra <https://kgv.doffin.no/ctm/Supplier/Documents/Folder/115014>

Vedlegg

Tabeller fra spørreundersøkelsen til advokater

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) er ansvarlig for informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere på oppdrag fra UDI. Hvor god kjennskap har du til ... - NOAS	Antall	Prosent
1- ingen kjennskap	1	1,6
2	9	14,3
3	19	30,2
4	18	28,6
5 - svært god kjennskap	16	25,4
Total	63	100,0

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) er ansvarlig for informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere på oppdrag fra UDI. Hvor god kjennskap har du til ... - Formålet med informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere	Antall	Prosent
1- ingen kjennskap	4	6,3
2	7	11,1
3	21	33,3
4	17	27,0
5 - svært god kjennskap	14	22,2
Total	63	100,0

Har enslige mindreårige asylsøkere behov for å gjennomgå informasjons- og veiledningsprogrammet før de kommer til advokat?	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	1	1,6
I liten grad	5	7,9
Verken eller	2	3,2
I noen grad	27	42,9
I svært stor grad	23	36,5
Vet ikke/ikke relevant	5	7,9
Total	63	100,0

I hvilken grad opplever du at innholdet i informasjonen som søkerne får i NOAS' informasjonsprogram samsvarer med den informasjonen som gis fra andre aktører, som UDI og asylmottakene?	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt		
I liten grad	5	7,9
Verken eller	3	4,8
I noen grad	23	36,5
I svært stor grad	11	17,5
Vet ikke/ikke relevant	21	33,3
Total	63	100,0

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Selve asylprosessen/saksgangen	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	3	4,8
I liten grad	9	14,3
Verken eller	29	46,0
I noen grad	13	20,6
I svært stor grad	5	7,9
Vet ikke/ikke relevant	4	6,3
Total	63	100,0

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Hva som skal til for å få opphold (Beskyttelsesvilkår)	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	6	9,5
I liten grad	20	31,7
Verken eller	24	38,1
I noen grad	6	9,5
I svært stor grad	1	1,6
Vet ikke/ikke relevant	6	9,5
Total	63	100,0

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Viktigheten av å være sannferdig/konsekvensene av å ikke være det	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	2	3,2
I liten grad	17	27,0
Verken eller	19	30,2
I noen grad	16	25,4
I svært stor grad	6	9,5
Vet ikke/ikke relevant	3	4,8
Total	63	100,0

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Konsekvensene ved avslag på søknad og retur	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	5	7,9
I liten grad	14	22,2
Verken eller	23	36,5
I noen grad	14	22,2
I svært stor grad	4	6,3
Vet ikke/ikke relevant	3	4,8
Total	63	100,0

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Advokater generelt	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	2	3,2

I liten grad	18	28,6
Verken eller	25	39,7
I noen grad	10	15,9
I svært stor grad	2	3,2
Vet ikke/ikke relevant	6	9,5
Total	63	100,0

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Advokatordningen	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	4	6,3
I liten grad	16	25,4
Verken eller	24	38,1
I noen grad	9	14,3
I svært stor grad	4	6,3
Vet ikke/ikke relevant	6	9,5
Total	63	100,0

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Hvordan forholde seg til advokat	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	5	7,9
I liten grad	15	23,8
Verken eller	27	42,9
I noen grad	9	14,3
I svært stor grad	3	4,8
Vet ikke/ikke relevant	4	6,3
Total	63	100,0

Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått fra NOAS: - Enslige mindreårige asylsøkere	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	2	3,2
I liten grad	15	24,2
Verken eller	28	45,2
I noen grad	1	1,6
I svært stor grad	1	1,6
Vet ikke/ikke relevant	15	24,2
Total	62	100,0

Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått fra NOAS: - Normalprosedyre/Vanlige asylsøkere	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	2	3,2
I liten grad	8	12,9
Verken eller	37	59,7
I noen grad	3	4,8
I svært stor grad	0	0,0

Vet ikke/ikke relevant	12	19,4
Total	62	100,0

Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått fra NOAS: - Dublin-saker	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	3	4,8
I liten grad	19	30,6
I noen grad	23	37,1
I stor grad	2	3,2
I svært stor grad	0	0,0
Vet ikke/ikke relevant	15	24,2
Total	62	100,0

Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått fra NOAS: - Sårbare grupper	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	3	4,8
I liten grad	13	21,0
I noen grad	29	46,8
I stor grad	1	1,6
I svært stor grad	0	0,0
Vet ikke/ikke relevant	16	25,8
Total	62	100,0

Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004? - Asylprosessen/saksgangen	Antall	Prosent
Mindre kunnskap	4	6,5
Uendret	40	64,5
Mer kunnskap	18	29,0
Total	62	100,0

Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004? - Hva som skal til for å få opphold (Beskyttelsesvilkår)	Antall	Prosent
Mindre kunnskap	9	14,5
Uendret	44	71,0
Mer kunnskap	9	14,5
Total	62	100,0

Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004? - Viktigheten av å være sannferdig/ konsekvensene av å ikke være det	Antall	Prosent
Mindre kunnskap	4	6,5
Uendret	42	67,7
Mer kunnskap	16	25,8
Total	62	100,0

Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004? - Konsekvensene ved avslag på søknad og retur	Antall	Prosent
Mindre kunnskap	2	3,2
Uendret	43	69,4
Mer kunnskap	17	27,4
Total	62	100,0

Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004? - Videre samarbeid med advokat i etterkant av avslag	Antall	Prosent
Mindre kunnskap	8	12,9
Uendret	43	69,4
Mer kunnskap	11	17,7
Total	62	100,0

Når mener du det er mest hensiktsmessig å gjennomføre informasjons- og veiledningsprogrammet med asylsøkerne?	Antall	Prosent
Før intervjuet med Politiets Utlendingsenhet (dag 1)	30	49,2
I løpet av de første 1-3 dagene (som i dag)	15	24,6
I løpet av de første 1-10 dagene	6	9,8
Like før asylintervjuet	7	11,5
Annet (vennligst spesifiser i feltet under)	3	4,9
Total	61	100,0

Hvilken aktør mener du er best skikket til å ivareta informasjons- og veiledningsoppgaven for nyankomne asylsøkere som NOAS i dag har ansvar for?	Antall	Prosent
NOAS (slik som i dag)	27	44,3
En annen uavhengig organisasjon	4	6,6
Mottakene selv	1	1,6
UDI	3	4,9
Advokater	23	37,7
Andre, vennligst spesifiser i feltet under	3	4,9
Total	61	100,0

Tabeller fra spørreundersøkelsen til mottaksledere i region Sør Øst

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) er ansvarlig for informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere på oppdrag fra UDI. Hvor god kjennskap har du til... - NOAS	Antall	Prosent
1- ingen kjennskap	1	7,7
2	0	0,0
3	2	15,4
4	8	61,5
5 - svært god kjennskap	2	15,4

Total	13	100,0
-------	----	-------

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) er ansvarlig for informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere på oppdrag fra UDI. Hvor god kjennskap har du til... - Formålet med informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere	Antall	Prosent
1- ingen kjennskap	1	7,7
2	1	7,7
3	3	23,1
4	5	38,5
5 - svært god kjennskap	3	23,1
Total	13	100,0

Hvor fornøyd er du med følgende punkter: - Hvor fornøyd er du med kvaliteten på informasjonen som asylsøkerne har fått av NOAS før de kommer til deres mottak?	Antall	Prosent
1 - Svært misfornøyd	0	0,0
2	0	0,0
3	7	53,8
4	1	7,7
5 - Svært fornøyd	1	7,7
Total	13	100,0

Hvor fornøyd er du med følgende punkter: - Hvor fornøyd opplever du at søkerne selv er med informasjonen de har fått av NOAS før de kommer til deres mottak?	Antall	Prosent
1 - Svært misfornøyd	0	0,0
2	3	23,1
3	9	69,2
4	1	7,7
5 - Svært fornøyd	0	0,0
Total	13	100,0

I hvilken grad har informasjonen hos NOAS gitt en god nok forklaring til søkeren om forberedelse til innvilgelse eller avslag og retur?	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	2	15,4
Verken eller	8	61,5
I noen grad	2	15,4
I svært stor grad	1	7,7
Total	13	100,0

I hvilken grad opplever du at asylsøkerne er forberedt på det som venter dem?	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	6	46,2
Verken eller	5	38,5

I noen grad	2	15,4
I svært stor grad	0	0,0
Total	13	100,0

Enhetlig og konsistent informasjon - I hvilken grad opplever du at innholdet i informasjonen som søkerne får i NOAS' informasjonsprogram samsvarer med den informasjonen som gis fra andre aktører, som fra UDI og deres eget asylmottak?	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	0	0,0
Verken eller	3	23,1
I noen grad	5	38,5
I svært stor grad	3	23,1
Vet ikke/ikke relevant	2	15,4
Total	13	100,0

Du har svart at informasjonen samsvarer i liten eller svært liten grad. Kan du forklare kort hva forskjellene består i? [fritekst]
Ingen svar

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Selve asylprosessen/saksgangen	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	2	15,4
Verken eller	4	30,8
I noen grad	6	46,2
I svært stor grad	1	7,7
Vet ikke/ikke relevant	0	0,0
Total	13	100,0

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Hva som skal til for å få opphold? (Beskyttelsesvilkår)	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	3	23,1
Verken eller	6	46,2
I noen grad	2	15,4
I svært stor grad	1	7,7
Vet ikke/ikke relevant	1	7,7
Total	13	100,0

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Viktigheten av å være sannferdig/konsekvensene av å ikke være det	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	4	30,8
Verken eller	4	30,8

I noen grad	4	30,8
I svært stor grad	1	7,7
Vet ikke/ikke relevant	0	0,0
Total	13	100,0
I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Konsekvensene ved avslag på søknad og retur	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	5	38,5
Verken eller	4	30,8
I noen grad	2	15,4
I svært stor grad	2	15,4
Vet ikke/ikke relevant	0	0,0
Total	13	100,0

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Videre samarbeid med advokat i etterkant av avslag	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	6	46,2
Verken eller	6	46,2
I noen grad	0	0,0
I svært stor grad	1	7,7
Vet ikke/ikke relevant	0	0,0
Total	13	100,0

Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004? - Asylprosessen/saksgangen	Antall	Prosent
Mindre kunnskap	0	0,0
Uendret	4	30,8
Mer kunnskap	9	69,2
Total	13	100,0

Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004? - Hva som skal til for å få opphold (Beskyttelsesvilkår)	Antall	Prosent
Mindre kunnskap	0	0,0
Uendret	8	61,5
Mer kunnskap	5	38,5
Total	13	100,0

Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004? - Viktigheten av å være sannferdig/ konsekvensene av å ikke være det	Antall	Prosent
Mindre kunnskap	0	0,0
Uendret	8	61,5
Mer kunnskap	5	38,5
Total	13	100,0

Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004? - Konsekvensene ved avslag på søknad og (assistert) retur	Antall	Prosent
Mindre kunnskap	0	0,0
Uendret	6	46,2
Mer kunnskap	7	53,8
Total	13	100,0

Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004? - Videre samarbeid med advokat i etterkant av avslag	Antall	Prosent
Mindre kunnskap	1	7,7
Uendret	9	69,2
Mer kunnskap	3	23,1
Total	13	100,0

Når mener du det er mest hensiktsmessig å gjennomføre informasjons- og veiledningsprogrammet med asylsøkerne? -	Antall	Prosent
Før intervjuet med Politiets Utleddingsenhet (dag 1)	6	46,2
I løpet av de første 1-3 dagene (som i dag)	0	0,0
I løpet av de første 1-10 dagene	4	30,8
Like før asylintervjuet	2	15,4
Annet (vennligst spesifiser i feltet under)	1,0	7,7
Total	13	100,0

Hvilken aktør mener du er best skikket til å ivareta informasjons- og veiledningsoppgaven for nyankomne asylsøkere? -	Antall	Prosent
NOAS (slik som i dag)	4	30,8
En annen uavhengig organisasjon	0	0,0
Mottakene selv	4	30,8
UDI	5	38,5
Advokater	0	0,0
Andre, vennligst spesifiser i feltet under	0	0,0
Total	13	100,0

Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått: - Normalprosedyre/Vanlige asylsøkere	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	1	7,7
I noen grad	10	76,9
I stor grad	2	15,4
I svært stor grad	0	0,0
Vet ikke/ikke relevant	0	0,0
Total	13	100,0

Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått: - Enslige mindreårige asylsøkere	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	1	7,7
I noen grad	3	23,1
I stor grad	0	0,0
I svært stor grad	0	0,0
Vet ikke/ikke relevant	9	69,2
Total	13	100,0

Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått: - Dublinsaker	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	4	30,8
I noen grad	7	53,8
I stor grad	2	15,4
I svært stor grad	0	0,0
Vet ikke/ikke relevant	0	0,0
Total	13	100,0

Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått: - Sårbare grupper	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	5	38,5
I noen grad	6	46,2
I stor grad	1	7,7
I svært stor grad	1	7,7
Vet ikke/ikke relevant	0	0,0
Total	13	100,0

Tabeller fra spørreundersøkelsen til saksbehandlere i UDI

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) er ansvarlig for informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere på oppdrag fra UDI. Hvor god kjennskap har du til... - NOAS	Antall	Prosent
1- ingen kjennskap	0	0,0
2	14	17,5
3	28	35,0
4	28	35,0
5 - svært god kjennskap	10	12,5
Total	80	100,0

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) er ansvarlig for informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere på oppdrag fra UDI. Hvor god kjennskap har du til... - Formålet med informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere	Antall	Prosent
1- ingen kjennskap	1	1,3

2	12	15,0
3	24	30,0
4	35	43,8
5 - svært god kjennskap	8	10,0
Total	80	100,0

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) er ansvarlig for informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere på oppdrag fra UDI. Hvor god kjennskap har du til... - Hvilken informasjon søkerne får fra NOAS	Antall	Prosent
1- ingen kjennskap	3	3,8
2	14	17,5
3	37	46,3
4	24	30,0
5 - svært god kjennskap	2	2,5
Total	80	100,0

Hvor fornøyd er du med følgende punkter: - Hvor fornøyd er du med kvaliteten på informasjonen som asylsøkerne har fått av NOAS før de kommer til asylintervjuet?	Antall	Prosent
1- Svært misfornøyd	0	0,0
2	5	6,3
3	20	25,0
4	21	26,3
5 - Svært fornøyd	4	5,0
Vet ikke/ikke relevant	30	37,5
Total	80	100,0

Hvor fornøyd er du med følgende punkter: - Hvor fornøyd opplever du at asylsøkerne selv er med informasjonen de har fått av NOAS før de kommer til intervju?	Antall	Prosent
1 - Svært misfornøyd	0	0,0
2	3	3,8
3	18	22,5
4	11	13,8
5 - Svært fornøyd	2	2,5
Vet ikke/ikke relevant	46	57,5
Total	80	100,0

I hvilken grad opplever du at innholdet i informasjonen som søkerne får i NOAS' informasjonsprogram samsvarer med den informasjonen som gis fra andre aktører, som UDI og asylmottakene?	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt		
I liten grad	2	2,5
Verken eller	14	17,5
I noen grad	31	38,8
I svært stor grad	4	5,0
Vet ikke/ikke relevant	29	36,3

Total	80	100,0
-------	----	-------

Du har svart at informasjonen samsvarer i liten eller svært liten grad. Kan du utdype kort hva forskjellene består i? [Fritekst]
Ingen svar

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Selve asylprosessen/saksgangen	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	5	6,3
Verken eller	27	33,8
I noen grad	26	32,5
I svært stor grad	5	6,3
Vet ikke/ikke relevant	17	21,3
Total	80	100,0

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Hva som skal til for å få opphold (Beskyttelsesvilkår)	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	12	15,0
Verken eller	30	37,5
I noen grad	12	15,0
I svært stor grad	2	2,5
Vet ikke/ikke relevant	24	30,0
Total	80	100,0

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Viktigheten av å være sannferdig/konsekvensene av å ikke være det	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	12	15,0
Verken eller	25	31,3
I noen grad	20	25,0
I svært stor grad	4	5,0
Vet ikke/ikke relevant	19	23,8
Total	80	100,0

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Konsekvensene ved avslag på søknad og retur	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	3	3,8
I liten grad	16	20,0
Verken eller	21	26,3
I noen grad	12	15,0
I svært stor grad	3	3,8

Vet ikke/ikke relevant	25	31,3
Total	80	100,0

I hvilken grad opplever du at søkerne har fått tilstrekkelig informasjon om følgende elementer: - Videre samarbeid med advokat i etterkant av avslag	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	2	2,5
I liten grad	10	12,5
Verken eller	31	38,8
I noen grad	10	12,5
I svært stor grad	2	2,5
Vet ikke/ikke relevant	25	31,3
Total	80	100,0

Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått fra NOAS: - Normalprosedyre/Vanlige asylsøkere	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	0	0,0
I liten grad	3	3,8
Verken eller	26	33,3
I noen grad	13	16,7
I svært stor grad	0	0,0
Vet ikke/ikke relevant	36	46,2
Total	78	100,0

Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått fra NOAS: - Enslige mindreårige asylsøkere	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	2	2,6
I liten grad	4	5,1
Verken eller	13	16,7
I noen grad	3	3,8
I svært stor grad	0	0,0
Vet ikke/ikke relevant	56	71,8
Total	78	100,0

Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått fra NOAS: - Dublin-saker	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	1	1,3
I liten grad	5	6,4
I noen grad	12	15,4
I stor grad	3	3,8
I svært stor grad	2	2,6
Vet ikke/ikke relevant	55	70,5
Total	78	100,0

Etter din vurdering, i hvor stor grad har de ulike søkergruppene tatt til seg informasjonen de har fått fra NOAS: - Sårbare grupper	Antall	Prosent
Ikke i det hele tatt	1	1,3
I liten grad	4	5,1
I noen grad	20	25,6
I stor grad	2	2,6
I svært stor grad		
Vet ikke/ikke relevant	51	65,4
Total	78	100,0

Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004? - Asylprosessen/saksgangen	Antall	Prosent
Mindre kunnskap	0	0,0
Uendret	37	47,4
Mer kunnskap	41	52,6
Total	78	100,0

Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004? - Hva som skal til for å få opphold (Beskyttelsesvilkår)	Antall	Prosent
Mindre kunnskap	0	0,0
Uendret	51	65,4
Mer kunnskap	27	34,6
Total	78	100,0

Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004? - Viktigheten av å være sannferdig/ konsekvensene av å ikke være det	Antall	Prosent
Mindre kunnskap	1	1,3
Uendret	53	67,9
Mer kunnskap	24	30,8
Total	78	100,0

Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004? - Konsekvensene ved avslag på søknad og retur	Antall	Prosent
Mindre kunnskap	1	1,3
Uendret	53	67,9
Mer kunnskap	24	30,8
Total	78	100,0

Hvordan opplever du at asylsøkernes kunnskap om påfølgende emner har endret seg siden 2004? - Videre samarbeid med advokat i etterkant av avslag	Antall	Prosent
Mindre kunnskap	0	0,0
Uendret	58	74,4
Mer kunnskap	20	25,6

Total	78	100,0
-------	----	-------

Når mener du det er mest hensiktsmessig å gjennomføre informasjons- og veiledningsprogrammet med asylsøkerne?	Antall	Prosent
Før intervjuet med Politiets Utleidningsenhet (dag 1)	18	23,4
I løpet av de første 1-3 dagene (som i dag)	26	33,8
I løpet av de første 1-10 dagene	10	13,0
Like før asylintervjuet	18	23,4
Annet (vennligst spesifiser i feltet under)	5	6,5
Total	77	100,0

Hvilken aktør mener du er best skikket til å ivareta informasjons- og veiledningsoppgaven for nyankomne asylsøkere som NOAS i dag har ansvar for?	Antall	Prosent
NOAS (slik som i dag)	43	66
En annen uavhengig organisasjon	4	6
Mottakene selv	6	9
UDI	6	9
Advokater	1	2
Andre, vennligst spesifiser i feltet under	5	8
Total	65	100



Oxford Research AS, Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norge, Tlf. 40 00 57 93, www.oxford.no