Deloitte.

# Evaluering av returtiltak i ordinære mottak

Februar 2014

**Prosjekt**: Evaluering av returtiltak i ordinære mottak

**Oppdragsgiver**: Utlendingsdirektoratet (UDI)

**Periode**: November 2012 – februar 2014

**Team:**

Senior Partner Karstein Haarberg (Prosjektleder)

Manager Irene Lystrup

Senior Consultant Heidi Vestbo

Consultant Kim Verner Soldal

Partner Stein Ove Songstad (Kvalitetssikring)

# Innhold


**Forkortelser** ..... **5**
**Sammendrag** ..... **6**
**Executive Summary** ..... **10**
**1. Innledning** ..... **14**
1.1 Bakgrunn for evalueringen ..... 14
1.2 Rapportens oppbygging ..... 14
**2. Asyl og retur – en innføring** ..... **15**
2.1 Roller og arbeidsdeling ..... 15
2.2 Definisjoner ..... 17
2.3 Frivillig retur og returtiltakene i mottak ..... 17
2.3.1 Veien Videre-prosjektene i 2012 ..... 19
2.3.2 Kvalifiseringstiltakene ..... 20
2.4 Kostnader til tiltakene ..... 22
**3. Oppdrag og tilnærming** ..... **23**
3.1 Hovedformål med oppdraget ..... 23
3.2 Problemstillinger ..... 23
3.3 Evalueringsmetodikk ..... 23
3.4 Propensity Score Matching ..... 24
3.5 Oversikt over mottak og utreisepliktige og mottak vi har snakket med ..... 25
3.6 Hvordan var tiltakene ment å virke? ..... 26
3.6.1 Samtaleprosjektet Veien Videre ..... 26
3.6.2 Migrasjonsforskning ..... 27
3.6.3 Oppsummering av modell ..... 28
3.7 Feilkilder/forhold å være klar over ..... 28
**4. Målgruppen: Hvem er de utreisepliktige og hvem har deltatt i tiltak?** ..... **30**
4.1 Hvem er de utreisepliktige ..... 30
4.2 Deltakere på returtiltak i mottak ..... 31
4.3 Når returner de som har utreiseplikt? ..... 32
**5. Relevans** ..... **34**
5.1 Forskjeller mellom alle utreisepliktige og de som har deltatt på tiltak ..... 34
5.2 Utforming i samsvar med overordnete målsettinger ..... 35
5.3 Kvalifiseringstiltak ..... 35
5.3.1 Utreisepliktige ..... 36
5.3.2 Mottakene ..... 36
5.4 Samtaleprosjektet Veien Videre ..... 37
5.4.1 Utreisepliktige ..... 37
5.4.2 Mottakene ..... 37
5.5 I hvilken grad treffer tiltakene de gruppene beboere de er utformet for? ..... 38
5.6 Overordnede funn ..... 38
**6. Vurdering av måloppnåelse og effekt av de ulike returtiltakene** ..... **39**
6.1 Bidrar tiltakene til frivillig retur? ..... 39
6.1.1 Kvalifiseringstiltak ..... 41
Utreisepliktige ..... 41
Mottakene ..... 42
6.1.2 Samtaleprosjektet Veien Videre ..... 42
Utreisepliktige ..... 42
Mottakene ..... 43
6.2 Fellestrekk ..... 43
6.3 Synergier mellom tiltak ..... 43
6.4 Produktivitet ..... 44
**7. Konklusjoner og anbefalinger** ..... **46**

7.1 Konklusjoner ..... 46
7.2 Videreføring av tiltak ..... 46
7.3 Kunnskaps og erfaringsdeling mellom mottak (og driftsoperatør) ..... 47
7.4 Samarbeid mellom mottak og IOM og PU ..... 48
7.5 Anbefalinger ..... 48
7.5.1 Innspill fra ansatte ved mottak og involverte instanser ..... 48
7.5.2 Innspill fra utreisepliktige ..... 48
7.6 Evalueringens anbefalinger ..... 49
7.7 Forslag til modell for å måle retur ..... 49
**Annekser ..... 50**
**Anneks 1 Oppdragsbeskrivelse ..... 51**
**Anneks 2 Strategi for returområdet 2011-2016 ..... 54**
**Anneks 3 Liste over kvalifiseringstiltak ..... 59**
**Anneks 4 Liste over dokumenter ..... 61**
**Anneks 5 Liste over asylmottak som er besøkt ..... 66**

# Forkortelser

| | |
|---|---|
| ATT | Average effect of Treatment on the Treated |
| IOM | International Organisation for Migration |
| JD | Justis- og beredskapsdepartementet |
| MI | Motiverende intervju (eng. Motivational Interviewing) |
| NOAS | Norsk Organisasjon for Asylsøkere |
| POD | Politidirektoratet |
| PSM | Propensity Score Matching |
| PU | Politiets Utlendingsenhet |
| RMA | Region- og mottaksavdelingen |
| RS | Rundskriv |
| UDI | Utlendingsdirektoratet |
| UNE | Utlendingsnemda |
| VARP | Voluntary Assisted Return Programme |

# Sammendrag

Utlendingsdirektoratet (UDI) er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen. UDI skal iverksette og bidra til å utvikle regjeringens innvandrings- og flyktningpolitikk. Dette innebærer blant annet å legge til rette for ønsket og lovlig innvandring, og sørge for at de som oppfyller vilkårene får komme til Norge, får bli i Norge. Samtidig har UDI en kontrollfunksjon og skal se til at systemet ikke blir misbrukt.

I samspill og dialog med Justis- og beredskapsdepartementet (JD), er UDI en premissleverandør for politikk- og regelverksutforming, blant annet på returområdet. Norske myndigheter ønsker at de som mottar endelig avslag på søknad om beskyttelse reiser frivillig innen utreisefristen. Mange av dem som får avslag reiser imidlertid ikke hjem. Regjeringen har derfor ved flere anledninger tildelt UDI midler for å øke innsatsen på returfremmende tiltak i mottak.

UDI igangsatte i 2011 en rekke returforberedende prosjekter i Norge for utreisepliktige beboere i mottak. Tiltakene var både ment å virke motiverende og kvalifiserende. Tiltakene som ble igangsatt i 2011 var pilotprosjekter og ble ikke videreført. Det ble i igangsatt nye tiltak i 2012, som delvis var en videreutvikling av 2011-tiltakene.

Tiltakene kan oppsummeres i følgende kategorier:

- *«Samtaleprosjektet Veien Videre»:* Individuell veiledning gjennom en rekke strukturerte samtaler relatert til den enkeltes livssituasjon og retur til hjemlandet
- *Kvalifiseringstiltak*: Kvalifiseringskurs som tok sikte på å motivere den enkelte til å begynne å planlegge en retur samt bidra til å øke den enkeltes forutsetninger for å skaffe arbeid i hjemlandet

### Formålet med evalueringen

UDI ønsket medio 2012 å evaluere tiltakene som ble igangsatt i mottak knyttet til frivillig retur i 2012, med et tilbakeblikk på de erfaringene som ble gjort i 2011. Hensikten med evalueringsprosjektet var å måle effekten av de etablerte tiltakene. Målet med returtiltakene er at målgruppen returnerer til hjemlandet, fortrinnsvis frivillig, men om nødvendig med tvang. UDI ønsket også at evalueringen skulle virke veiledende og gi kunnskap til UDI for videreutvikling av returforberedende tiltak. Videre ønsket UDI at evalueringen som en integrert del av arbeidet skulle foreslå en modell for å måle effekten av returtiltak.

### Asyl og retur – en innføring

Formelt startet arbeidet med frivillig retur i Norge opp i 2002, da UDI og politiet i samarbeid etablerte programmet for frivillig retur VARP (Voluntary Assisted Return Programme). IOM (International Organisation for Migration) ble valgt som operativ partner. IOMs oppgaver var informasjon og rådgivning i tilknytning til hjemreisen, transport til hjemlandet, assistanse før avreise, i transitt og eventuelt etter ankomst. Antallet utreisepliktige som forlot landet var høyt det første året, falt så mot midten av 2000-tallet, for deretter å stige i takt med høye ankomsttall i 2008 og 2009.

En ventemottaksordning ble besluttet etablert i 2005. Ventemottaksordningen ble evaluert 2010 og JD meldte september samme år at ventemottakene skulle legges ned og erstattes av retursentre. I september 2011 avgjorde imidlertid departementet at etableringen skulle skrinlegges, fordi et nødvendig antall retursentre ville være uforholdsmessig dyrere å drive enn ordinære mottak. I stedet for retursentrene valgte departementet å satse på å styrke returarbeidet i ordinære mottak.

### Metode

Evalueringen fokuserer på å kunne identifisere faktisk effekt av og eventuell variasjon knyttet til de ulike returtiltakene, samt gi en dybdeforståelse av returkandidaters valg og atferd knyttet til frivillig retur. For å kunne gjøre dette er det benyttet flere metodiske tilnærminger (triangulering).

Evalueringsmetodene kan dels inn i fire: a) Dokumentasjons- og litteraturgjennomgang; b) Intervjuer og besøk på mottak; c) Intervjuer av forvaltning og andre instanser; d) Dataanalyse.

Evalueringen av returtiltakene i mottak er en effektevaluering. Vi søker derfor etter å vise og dokumentere mulig effekt av tiltakene. Effekten vil vise seg ved at tiltakene oppnår høyere grad av frivillig retur i forhold til

om deltakeren ikke hadde deltatt på tiltakene. For at vi skal kunne vise en slik effekt må vi sammenligne med «andre» som ikke har deltatt på tiltak, men ellers er «like» de som har deltatt på tiltak. Gruppen vi ønsker å sammenligne med blir i denne evalueringen kontrollgruppen. Vi viser i rapporten at deltakerne på tiltak er vesentlig forskjellig fra den gruppen som ikke deltar på tiltak. For å sammenligne de som har deltatt på tiltak med de som ikke har deltatt bruker vi den statistiske metoden «Propensity Score Matching», se 3.4 for nærmere informasjon.

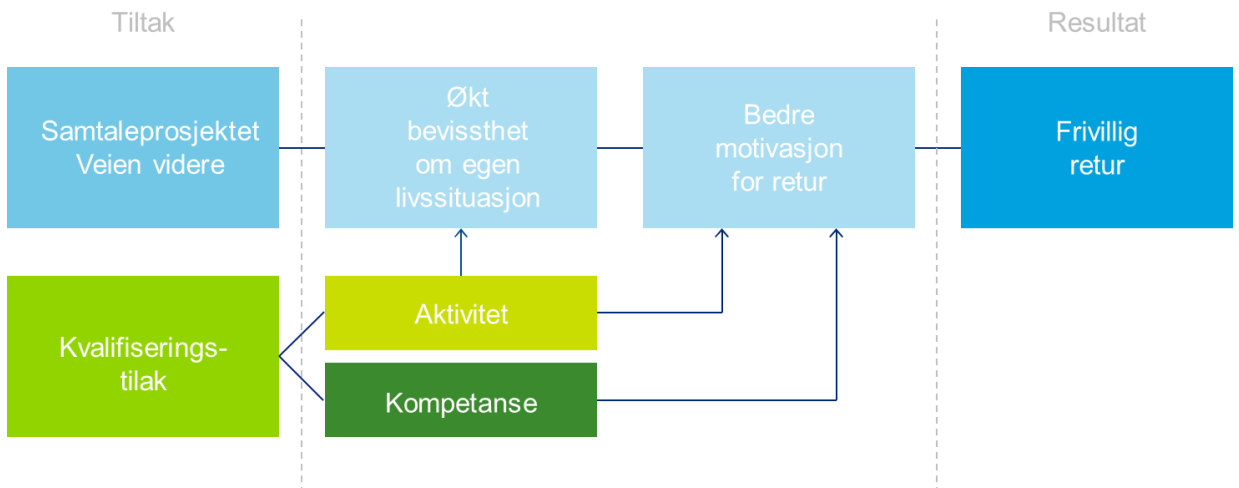
**Hvordan var tiltakene ment å virke?**

Tiltakene som UDI iverksatte, ble satt i gang med bakgrunn i forståelsen UDI hadde om hva som var de store utfordringene, og hva som kunne virke for gruppen utreisepliktige i mottak.

Kvalifiseringstiltakene forventes å styrke deltakernes forutsetninger for å skaffe arbeid ved retur til hjemlandet. Målet er også at tiltakene skal virke motiverende og returaspektet skal være innebygget i tiltakene. Et naturlig delmål, som forventes å indirekte bidra til økt retur, er økt bevissthet rundt egen asylstatus og livssituasjon.

Tiltakene baserer seg på at når den utreisepliktige har bedre kontroll på eget liv, kanskje med en anelse bedre kompetanse, vil innse at frivillig og varig retur er det beste. Dermed vil retur være eneste bærekraftige alternativet og motivasjonen for retur styrkes. Tiltakene skal videre sette den utreisepliktige i stand til å ta gode og informerte valg.

Modellskisse for tiltakenes virkning:




«Samtaleprosjektet Veien Videre» var forventet å sette deltakerne bedre i stand til å ta egne valg, inkludert øke deltakernes bevissthet rundt egen asylstatus og livssituasjon. Vi har for enkelhetsskyld kalt dette bedre mental helse. Dette skulle ha som målsetting å bedre motivasjonen for retur, med det resultat at deltakerne faktisk gjennomførte frivillig retur.

Kompetansetiltakene – kursene – skulle ha to virkninger; for det første å skape aktivitet i de utreisepliktiges hverdag. Dette var forventet å gi bedre mental helse og bedre motivasjon for retur. Kursene skulle også gi kompetanse som var ment å være relevant for hjemlandet og derigjennom øke motivasjonen for retur.

**Konklusjoner**

- Ingen holdbare og målbare positive effekter av returtiltakene er funnet i evaluerings kvantitative analyser, basert på data for utreisepliktige og deltakere i 2012.
- Når det gjelder funn knyttet til den kvalitative analysen, ser vi positive effekter spesielt for «samtaleprosjektet Veien Videre».

Funnene knyttet til den kvalitative analysen er basert på erfaringer fra deltakere og mottakssystemet. «Samtaleprosjektet Veien Videre» fremstår som det mest suksessfulle tiltaket blant de evaluerte tiltakene. Kvalifiseringstiltakene hadde mindre positive effekter, men anekdotiske positive eksempler ble formidlet under intervjuer på mottakene.

Selv om det er gjort betydelig arbeid på å forstå de utreisepliktiges motivasjons- og beslutningsprosess de siste årene, så er det fortsatt betydelig usikkerhet knyttet til dette. Med andre ord ser det ikke ut til at vi ennå forstår den prosessen som de utreisepliktige gjennomgår før de reiser ut etter egen beslutning. Ser vi på frivillig retur over tid ser vi at den faktiske kurven for frivillig retur avviker sterkt fra en kurve vi ville forventet ut

fra politikkutformingen. Dette tyder på at dagens politikk ikke fungerer slik den var tenkt. Med denne bakgrunnen synes det fornuftig av myndighetene å lete etter nye alternative tiltak. «Samtaleprosjektet Veien Videre» er et godt eksempel på et slikt nytt tiltak i returarbeidet, med ideer hentet fra andre europeiske land.

Evalueringen viser at «samtaleprosjektet Veien Videre» bidrar til bedre mental helse for den utreisepliktige som deltar. Vi mener også å se at det skaper aktivitet som er positivt. Vi ser ikke at kvalifiseringstiltakene gir vesentlige effekter på kompetansen. Vi mener derfor at tiltakene har bidratt til at de utreisepliktige har fått resultater på flere områder som er en forutsetning for å returnere frivillige. Vi har ikke avdekket at dette har gitt økt motivasjon for retur, eller at dette har medført økt frivillig retur.

- Det har vært betydelige utfordringer for mottakene knyttet til vanskelige operative rammer og betingelser fra UDI, hovedsakelig kort tidshorisont og lite forutsigbarhet.
- Enhetskostnadene varierer sterkt og harmonerer ikke med våre erfaringer om hvilke tiltak som har best effekt. Nasjonale kvalifiseringstiltak har betydelig høyere enhetskostnader enn «samtaleprosjektet Veien Videre», men vi finner mindre positive effekter med disse tiltakene.

**Anbefalinger**

- «Samtaleprosjektet Veien Videre» anbefales videreført på bakgrunn av de positive tilbakemeldingene fra utreisepliktige, mottak og forvaltning.

Foreløpige funn tyder på at kvalifiseringstiltak har en indirekte effekt på frivillig retur gjennom å gi utreisepliktige mer aktivitet i hverdagen og motvirke pasifisering. Mottakene var for det meste positive til kvalifiseringstiltakene da dette skapte aktivitet. Det var ikke først og fremst på grunn av at det var forventet å skape en interesse for retur at mottakene ønsket kursene velkommen.

- Videre tyder funn, spesielt i intervjuer, på at kvalifiseringstiltak kan forsterke effekten av samtalene i «Veien Videre»-prosjektet.

Den store gevinsten av kvalifiseringstiltak handler om å skape innhold i hverdagen til asylsøkerne, og derigjennom en forbedring i deres fysiske og psykiske helse, slik vi ser det. Sett opp mot de foreløpige funnene som antyder liten direkte effekt på frivillig retur, kan det diskuteres om det bør øremerkes egne økonomiske midler til aktiviteter på asylmottakene, og at midler øremerket retur eventuelt bør brukes på andre tiltak.

Spesielt de nasjonale kvalifiseringstiltakene var meget dyre, og med lav effekt – både rapportert gjennom intervjuer og ved kvantitativ analyse- setter vi et spørsmålstegn om disse bør videreføres. Effekten vurderes av oss til å bli bedre hvis ressursene flyttes over til «samtaleprosjektet Veien Videre». En bør likevel ha med at aktivitet i mottakene er viktig.

Det ble naturlig nok etterspurt mer kapasitet fra både IOM – i form av raskere behandlingstid – og PU – flere returer fra flere mottak.

Evalueringsteamet anbefaler, som allerede nevnt, å videreføre «samtaleprosjektet Veien Videre», og evt. at frigjorte ressurser fra kvalifiseringstiltak reallokeres til andre tiltak, for eksempel styrking av «samtaleprosjektet Veien Videre».

Videre bør UDI i samarbeid med mottak og ressurspersoner, sette opp en modell for hvordan de faglig forventer at tiltakene skal virke. Denne modellen bør følge god praksis for styring av programmer og inneholde blant annet forventede resultater og endringer hos den utreisepliktige.

- De operative rammene for returtiltaket(ene) bør stabiliseres og det bør gis lengre prosjektperioder, for eksempel lengre ansettelsesperioder der hvor det er behov for å ansette ekstra bemanning.
- Også forhold omkring rapportering og andre operative forhold stabiliseres slik at mottakssystemet får mer stabile rammebetingelser å forholde seg til. Vi mener at dette vil styrke effekten og produktiviteten.

Aktivitet på mottakene for de utreisepliktige er viktig, og alternativer til de lokale og spesielt de nasjonale kvalifiseringstiltakene bør utredes. Målet bør være mest og best mulig aktivitet for de utreisepliktige for midlene.

- Ytterligere kompetanseheving knyttet til samtaler med utreisepliktige bør utredes og gjennomføres. Motiverende intervju (MI) er et anerkjent og godt verktøy, men på den annen side så er også de utreisepliktige en krevende gruppe å arbeide med.

**Forslag til modell for å måle retur**

Det er betydelige metodiske utfordringer med å måle effekten av returarbeidet. Fra et statistisk ståsted så er det en utfordring at utreisepliktige som deltar på tiltak har en annen profil enn den samlede populasjonen av utreisepliktige i mottak. Det er derfor nødvendig å finne modeller som tar hensyn til dette. Vår oppfatning er derfor at en effektvurdering ved bruk at matching, dvs. at utreisepliktige som har deltatt i tiltak, kobles med en sammenligningsgruppe som ikke har deltatt basert på valgte bakgrunnsvariabler, er den beste måten å analysere dette på.

- PSM (Propensity Score Matching) basert på UDIs data for utreisepliktige foreslås som modell for å måle effekten av returtiltak

Det er PSM-metoden som er benyttet i denne evalueringen.

Vi har benyttet eksisterende variabler. Dersom UDI velger å gå for denne modellen, bør man også se på andre variabler som kan tas med. Dette vil for eksempel være helseforhold, seksuell legning, og andre spesielle forhold som kan tenkes å påvirke sannsynligheten for retur. Under intervjuene snakket vi med personer som hadde slike spesielle forhold, og hvor vi ser at retur er spesielt utfordrende.

# Executive Summary

The Norwegian Directorate of Immigration (UDI) is the central government agency for immigration in Norway. UDI is responsible for initiating and helping to develop the government's immigration and refugee policies. This includes facilitating lawful immigration to ensure that those who meet the relevant criteria are allowed to enter and stay in Norway. At the same time, UDI has a control function to ensure that the system is not misused.

In collaboration with the Ministry of Justice and Public Security (JD), UDI helps set the agenda for development of the policy and regulatory environment for refugees, including the return of asylum seekers with final rejection. Norwegian authorities would like those who receive a final rejection of their application for protection to return voluntarily within the specified deadline. However, many of those who are rejected do not return home voluntarily. Therefore, the Norwegian government has, on several occasions, instructed UDI to increase their efforts on measures designed to promote the return of asylum seekers with final rejection living in reception.

In 2011, UDI initiated a number of preparatory projects in Norway for asylum seekers with final rejection staying in reception centers. The measures were intended to be both motivating and competency-building for the participating asylum seekers. The measures that were initiated in 2011 were pilot projects and were discontinued. New measures were initiated in 2012 and these were partly a further development of the 2011 measures.

These measures can be summarized under the following categories:

• *"The Conversation Project - The Road Ahead*": Individual counseling through a variety of structured conversations related to the individual's life situation and return to their home country

• *Qualification measures:* Qualification course which aimed to motivate the individual to start planning a return home as well as help increase the individual's ability to obtain employment in their home country

**The purpose of the evaluation**

By mid-2012, UDI wanted to evaluate the measures which had been initiated in reception centers relating to voluntary return in 2012 as well as considering the experiences from the 2011 measures. The purpose of the evaluation project was to measure the effect of the established measures. The goal of the return measures is that asylum seekers with final rejection will return to their home country, preferably voluntarily, but if necessary by force. UDI also wanted to use the evaluation to guide and inform UDI's development of further return measures. Moreover, UDI wanted the evaluation to be an integral part of the work to develop a model to measure the effect of return measures.

**Asylum and return - an introduction**

Formally, the work on voluntary return in Norway started in 2002 when the UDI and police in cooperation established a program for voluntary return, VARP (Voluntary Assisted Return Programme). The International Organisation for Migration (IOM) was chosen as the operating partner for the program. IOM's task involved providing information and advice relating to the journey home, transportation to the home country, assistance before departure, transit and in some cases after arrival. The number of asylum seekers with final rejection who left the country was high in the first year, and then dropped throughout the mid-2000s, before increasing in line with high arrival numbers in 2008 and 2009.

A waiting reception scheme was established in 2005. This scheme was evaluated in 2010 and JD announced in September the same year that the waiting reception centers would be closed down and replaced by return centers. In September 2011, however, the Ministry decided that the establishment of return centers would be abandoned because the necessary number of return centers would be disproportionately expensive to operate compared with ordinary reception centers. Instead of establishing return centers, the Ministry chose to focus on improving the work on return measures in ordinary reception centers.

**Methodology**

The evaluation focuses on the identification of actual impact and potential variability associated with the various return measures, as well as providing an in-depth understanding of return candidates' choices and behaviors related to voluntary return. It uses several methodological approaches (triangulation) to achieve this.

Evaluation methods can be divided into four steps: a) Documentation and literature review; b) Interviews and visits to reception centers; c) Interviews with government and agencies' staff; d) Data analysis.

The evaluation of return measures in reception centers is an impact evaluation. We are therefore looking to demonstrate and document the possible effects/impacts of the measures. The effect would be evident if the measures achieve higher levels of voluntary return for asylum seekers who had participated in the measures compared with those who had not participated. In order to show such an impact, we must compare with the "others" who have not participated in the measures but are otherwise "equal" to those who have participated in the measures. The group we want to compare with is called the control or comparison group. We find that those who participated in the measures are significantly different from the group that did not participate in the measures. To compare the two groups, we use the statistical technique "Propensity Score Matching", see 3.4 for further details.

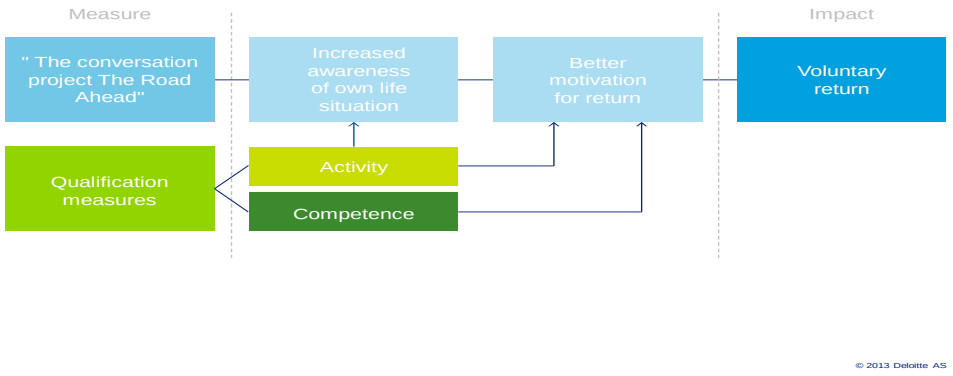
**How were the measures intended to work?**

The measures implemented by UDI were based on UDI's understanding and past experience of the key challenges as well as what could work for asylum seekers with final rejection.

Qualification measures are intended to improve participants' qualifications and ability to obtain employment upon return to their home country. The goal is that the measures should be motivational and the aspect of return should also be incorporated in the measures. A natural intermediary goal, which is expected to indirectly increase the probability for voluntary return, is increased awareness of the person's asylum status and life situation.

The measures are based on the idea that when asylum seekers with final rejection have more control of their own lives and perhaps better qualifications/skills, they will realize that voluntary return to their home country is the best option. Thus, returning to their home country will be the only sustainable option and the person's motivation for returning will be strengthened. The measures are also designed to put the asylum seeker with final rejection in a position where he/she is capable of making sound and informed choices.

Model sketch of the expected impacts of the measures:




"The Conversation Project - The Road Ahead" was expected to assist the participants so that they could make better choices, including increasing the participants' awareness of their own asylum status and life situation. We have, for simplicity's sake, referred to this as better mental health. The aim is to improve the person's motivation to return to their home country, with the result that the participants would actually complete the voluntary return process.

Qualification measures – educational courses – were intended to have two effects. Firstly, to increase the level of activity in asylum seekers' everyday lives. This was expected to lead to improved mental health and increased motivation to return voluntarily. Secondly, the courses should also provide asylum seekers with

qualifications which would be relevant to their home country and thereby increase their motivation for returning voluntarily.

**Conclusions**

• No significant and measurable positive effects from the return measures have been found in the evaluation's quantitative analysis, which is based on data from asylum seekers with final rejection and participants in 2012.

• For the qualitative analysis, we find positive effects particularly for "The Conversation Project – The Road Ahead".

The findings related to the qualitative analysis are based on the experiences of participants and reception center system. "The Conversation Project – The Road Ahead" emerges as the most successful initiative among the evaluated measures. Qualification measures had less positive effects, but anecdotal positive examples were presented during interviews at the reception centers.

Although there has been considerable work done on understanding the motivation and decision-making behaviour of asylum seekers with final rejection in recent years, considerable uncertainty about this area remains. In other words, it does not appear that we fully understand the process which asylum seekers with final rejection undergo before they leave voluntarily. Looking at voluntary return over time we see that the actual curve for voluntary return differs greatly from the curve we would expect based on policy-making. This suggests that the current policy is not working as it was intended to. With this background, it seems sensible for government to investigate new alternative measures. "The Conversation Project – The Road Ahead" is a good example of such a new measure in the return field, with ideas taken from other European countries.

The evaluation shows that "The Conversation Project – The Road Ahead" contributes to better mental health for the participating asylum seekers with final rejection. This is partly because it creates positive activity in the lives of asylum seekers with final rejection. We do not find that the qualification measures lead to significant improvements in the competence of participants. However, we believe that both measures have nonetheless contributed to improved results for asylum seekers with final rejection in several areas that are relevant for voluntary return. We have not found that this has resulted in increased motivation to return voluntarily, or that this has led to increased voluntary return.

• There have been significant challenges for the reception centers related to difficult operational frameworks and conditions from UDI, mainly short time horizons and a lack of predictability.

• The unit cost varies greatly and does not align with our experience about which measures are most effective. National qualification measures have significantly higher unit costs than "The Conversation Project - The Road Ahead" but we have found less positive effects of these measures.

**Recommendations**

• "The Conversation Project – The Road Ahead" is recommended to be continued on the basis of the positive feedback from asylum seekers with final rejection, reception centers and management.

Preliminary findings suggest that job training has an indirect effect on voluntary return through providing asylum seekers with final rejection with increased activity in their everyday lives and preventing pacification. The reception centers were mostly positive towards qualification measures as they created activity. It was not primarily because the qualification measures were expected to create an interest in returning that the reception centers welcomed the courses.

• Further findings, especially from interviews, suggested that on-the-job training can enhance the impact of the conversations in "The Conversation Project – The Road Ahead" project.

The major benefit from qualification measures is the creation of positive activity in the everyday life of asylum seekers with final rejection and thus an improvement in their physical and mental health. Set against the preliminary findings which suggest a minimal direct effect on voluntary return, it is arguable whether separate funds should be earmarked for activities at reception centers, and if the funds earmarked for return should be used on other measures instead.

Given that the national qualification measures were very expensive and found to have low impact through both interviews and the quantitative analysis, we question whether they should be continued. The overall impact on return is likely to be improved if resources are moved to "The Conversation Project – The Road Ahead". However, we should remain aware that providing activity in the centers is important.

Several reception centers requested more capacity from both IOM in terms of faster processing of applications, and PU in terms of more returns. As mentioned previously, the evaluation team recommends that "The Conversation Project – The Road Ahead" is continued. Funds which become available from the qualification measures should be reallocated to other measures, such as strengthening the "The Conversation Project – The Road Ahead".

Furthermore, UDI should, in cooperation with reception centers and other relevant stakeholders, draft a model of how they expect the measures to work based on their professional experience. This model should follow best practices for programme management and include, among other things, expected results and changes for asylum seekers with final rejection.

• The operational framework for the return measure(s) should be clarified and it should allow longer project periods, for example longer periods of employment where there is a need to hire additional manpower.

• Additionally, issues surrounding the reporting and other operational conditions should be clarified so that the reception system has a more stable regulatory framework to deal with. We believe that this will improve efficacy and productivity.

Activity in the reception centers for the asylum seekers with final rejection is important, and alternatives to the local and especially national qualification measures should be assessed. The goal should be to achieve as much activity of the best possible quality based on the available funds.

• Further competence building relating to conversations with asylum seekers with final rejection should be investigated and implemented. Motivational Interviewing is a reputable and good tool but asylum seekers with final rejection constitute a group that is difficult to work with.

Proposed model for measuring return

There are significant methodological challenges in measuring the effect of return work. From a statistical standpoint, it is a challenge that asylum seekers with final rejection participating in the measures have a different profile than the overall population of rejected asylum seekers. It is therefore necessary to develop models that take this into account. Therefore, our opinion is that the best way to measure is an impact assessment using matching, i.e. asylum seekers with final rejection who have participated in initiatives, coupled with a comparison group who did not participate based on selected background variables

• PSM (Propensity Score Matching) based on the UDI data for asylum seekers with final rejection is the proposed model for measuring the impact of return measures.

It is the PSM method that has been used in this evaluation.

We have used existing variables. If UDI decides to adopt this model, one should also look at other variables that could be included. For example, these could include health conditions, sexual orientation and other special factors that may influence the likelihood for return. During the interviews, we spoke with several people who had such special conditions and we see that return in these cases is particularly challenging.

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn for evalueringen

Utlendingsdirektoratet (UDI) er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen. UDI skal iverksette og bidra til å utvikle regjeringens innvandrings- og flyktningpolitikk. Dette innebærer blant annet å legge til rette for ønsket og lovlig innvandring, og sørge for at de som oppfyller vilkårene får komme til Norge, og bli i Norge. Samtidig har UDI en kontrollfunksjon og skal se til at systemet ikke blir misbrukt[1].

I samspill og dialog med Justis- og beredskapsdepartementet (JD), er UDI en premissleverandør for politikk- og regelverksutforming, blant annet på returområdet. Norske myndigheter ønsker at de som mottar endelig avslag på søknad om beskyttelse reiser frivillig innen utreisefristen. Mange av dem som får avslag reiser imidlertid ikke hjem. Regjeringen har derfor ved flere anledninger tildelt UDI midler for å øke innsatsen på returfremmende tiltak i mottak.

Det ble blant annet i 2011 besluttet å opprette egne differensierte mottak, retursentre, for personer med endelig avslag. I september 2011 ble imidlertid retursenter-planene besluttet skrinlagt, og man ønsket i stedet å satse på å styrke returarbeidet i ordinære mottak. UDI igangsatte derfor en rekke returforberedende prosjekter i Norge for utreisepliktige beboere i mottak. Tiltakene var både ment å virke motiverende og kvalifiserende. Tiltakene som ble igangsatt i 2011 var pilotprosjekter og ble ikke videreført. Det ble i igangsatt nye tiltak i 2012, som delvis var en videreutvikling av 2011-tiltakene.

UDI ønsket medio 2012 å evaluere tiltakene som ble igangsatt i mottak knyttet til frivillig retur i 2012, med et tilbakeblikk på de erfaringene som ble gjort i 2011. Hensikten med evalueringsprosjektet var å måle effekten av de etablerte tiltakene. Målet med returtiltakene er at målgruppen returnerer til hjemlandet UDI ønsket også at evalueringen skulle virke veiledende og gi kunnskap til UDI for videreutvikling av returforberedende tiltak. Videre ønsket UDI at evalueringen som en integrert del av arbeidet skulle foreslå en modell for å måle effekten av returtiltak.

Deloitte fikk evalueringsoppdraget i november 2012 og arbeidet ble avsluttet januar 2014. Denne rapporten tar for seg returtiltakene som ble igangsatt i mottakene i 2012, og presenterer en evaluering av effekt sett opp mot målsetningen om at tiltakene både skal bidra til å øke antallet frivillige returer, samt bidra til en varig og bærekraftig retur. Rapporten ser også tilbake mot erfaringene som ble gjort med returtiltak i 2011.

## 1.2 Rapportens oppbygging

Rapporten er delt inn i syv kapitler. I kapittel 1 presenteres kort bakgrunnen for evalueringen. Kapittel 2 gis en innføring i asyl og retur, hvor både system, prosess og returtiltak i mottak beskrives. Kapittel 3 beskriver hovedformålet med oppdraget og aktuelle problemstillinger evalueringen skal besvare. Dette kapitlet beskriver også metodikken som er brukt, samt ser på hvordan tiltakene var ment å virke. Kapittel 4 presenterer målgruppen, og gir et innblikk i både status og utvikling knyttet til målgruppen hvem som har deltatt i tiltakene og når utreisepliktige returnerer. I kapittel 5 presenteres en sammenligning av de ulike returtiltakene knyttet til relevans. I kapittel 6 vurderes måloppnåelse og effekt av de ulike returtiltakene. Tiltakenes videreføringsverdi, konklusjoner og anbefalinger drøftes deretter i kapittel 7. Avslutningsvis redegjør vi for forslag til modell for å måle effekten av returtiltak.

[1] Kilde: UDI og oppdragsbeskrivelse, se anneks 1.

# 2. Asyl og retur – en innføring

## 2.1 Roller og arbeidsdeling

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har det overordnede ansvaret for å utforme og samordne statens flyktning- og innvandringspolitikk. Flere av virksomhetene innenfor departementets ansvarsområde har kjerneoppgaver på dette området. De mest aktuelle instansene for returarbeidet, og dermed for denne evalueringen, er Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE). UDI behandler søknader om asyl, UNE er klageinstans, UDI har ansvaret for frivillig retur og Politiets Utlendingsenhet (PU) har tvangsmidlene, som å gjennomføre tvungen retur.

UDI er faglig overordnet politiet og utenriksstasjonene i utlendingssaker. UDI behandler og treffer vedtak i alle sakstyper etter utlendingsloven og statsborgerloven. UNE er et faglig uavhengig forvaltningsorgan som behandler klager på UDIs vedtak.

Politidirektoratet (POD), gjennom de 27 politidistriktene mottar, forbereder og behandler søknader om oppholds- eller arbeidstillatelse, reisedokumenter og statsborgerskap. Hovedoppgavene til PU er registrering av asylsøkere, undersøkelser omkring asylsøkerens reiserute, fastsetting av identitet, forberedelser av og iverksetting av endelige avslag i asylsaker samt koordinering, kvalitetssikring og gjennomføring av alle uttransporteringer fra Norge av utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge.

Utenriksdepartementet har det administrative ansvaret for utenriksstasjonene, som i stor grad er førstelinjetjeneste for utlendinger som ønsker å besøke eller flytte til Norge. Utenriksstasjonene er saksforberedende instans for alle saker fremmet utenfor riket. Utenriksstasjonene forbereder slike saker for vedtak i UDI og i politiet ved å innhente og verifisere dokumenter og opplysninger og å intervjue søkere. Utenrikstjenesten har også oppgaver knyttet til verifisering av opplysninger i asylsaker på vegne av UDI og UNE og er viktige samarbeidspartnere for politiet i arbeidet med avklaring og verifisering av asylsøkeres og andre utlendingers identitet.

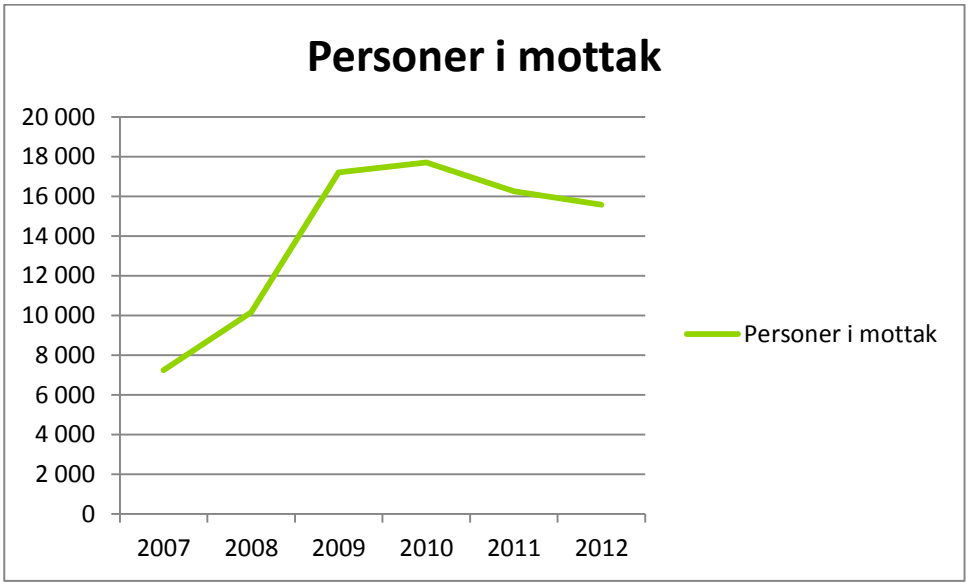
**Figur 1 Aktører og ansvarsforhold i utlendingsforvaltningen**

Antallet totale ankomster av asylsøkere har variert de siste årene, med et betydelig fall fra 2009 til 2011, og var i 2012 på 9 785 personer. Kjønnsfordelingen har ligget i området på 70 prosent menn og 30 prosent kvinner i hele perioden.

De som søkte om asyl, kommer fra mer enn 100 forskjellige land, og de største opprinnelseslandene har vært Somalia, Eritrea, Afghanistan, Sudan, Iran, Russland, Etiopia og Nigeria.

Selv om innvilgelsesprosenten har steget noe de senere årene, får omlag halvparten av de som søker om beskyttelse, avslag på søknaden sin. Ved endelig avslag på søknaden inntrer utreiseplikten. Svært mange utreisepliktige forlater ikke landet, men bli boende på mottak, flytter privat eller forsvinner. Noen forlater også landet uten å utreiseregistrere seg.

På tross av et fall i antall ankomster fra 2009 til 2011 så har antallet personer i mottak økt, og ligger i dag på et betydelig høyere nivå enn før 2009, se Figur 1. Mottaksbefolkningen steg kraftig i perioden frem til 2009 og har deretter falt noe tilbake totalt sett, men er fortsatt høy i forhold til 2007- og 2008-nivå.




**Figur 1 Personer i mottak, antall**

Sammensetningen av beboere på mottakene har også endret seg i denne perioden. Som Tabell 1 viser, så har antallet utreisepliktige i mottak gjort ett hopp fra 2008 til 2009 og har siden hatt en økning hvert år. Utreisepliktige utgjør dermed en stadig større del av den samlede beboermassen på mottakene, en økning fra 24 prosent i 2006 til hele 32 prosent i 2012.

**Tabell 1 Mottaksbefolkningen 2006-2012, årsskifte**

| Beboerkategori | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Skal bosettes | 760 | 1570 | 1370 | 1310 | 1640 | 1910 | 3830 |
| Utreisepliktig | 1770 | 1160 | 1590 | 4320 | 4410 | 4850 | 4960 |
| Andre | 4870 | 4870 | 10680 | 13860 | 10710 | 8970 | 6920 |
| Totalt | 7400 | 7610 | 13640 | 19490 | 16760 | 15740 | 15710 |
| Prosent utreisepliktige | 24 % | 15 % | 12 % | 22 % | 26 % | 31 % | 32 % |

Kilde: UDB

Denne kraftige opphopningen av utreisepliktige i mottakene viser også hvorfor returarbeidet har fått høy prioritet av norske myndigheter.

### UDIs organisering av arbeidet med returtiltak i mottak

Ansvaret for arbeidet med frivillig retur i UDI er plassert i Region- og mottaksavdelingen (RMA). Det gjelder både de operative funksjonene som for eksempel behandling av søknader om retur, samhandling med mottakene, så vel som utvikling av nye tiltak og programmer. Andre avdelinger og enheter i UDI bidrar fortløpende inn i arbeidet.

For å samordne og strømlinjeforme returarbeidet i mottak ble det i 2012 dannet et enhetsovergripende-team i Region- og mottaksavdelingen (RMA), som skulle utvikle hensiktsmessige returtiltak og implementere disse som en ordinær del av mottaksarbeidet.

I JDs tildelingsbrev til UDI for 2012 står det at «UDI har ansvar for å informere og motivere personer i og utenfor mottak til frivillig retur, og skal intensivere dette arbeidet i 2012. UDI skal i samarbeid med politiet legge til rette for at retur av utlendinger uten opphold skjer så raskt og kostnadseffektivt som mulig». [2] I samme tildelingsbrev legges det et måltall på at minst 1700 utlendinger skal returnere frivillig i 2012 (ekskl. Dublin-returer). I alt har myndighetene satt et måltall på 4700 personer for både frivillig og tvangsretur.

Kravene til mottakenes generelle returarbeid er nedfelt i RS 2012-019 og omhandler informasjon, tilrettelegging og veiledning, samt kontakt med IOM. I tillegg til det generelle returarbeidet legger Utlendingsforvaltningen til rette for, gjennom RS 2012-010 og RS 2012-002, at mottakene kan søke midler til supplerende returfremmende tiltak i mottak. Det er kun tiltakene hjemlet i RS 2012-010 som er vurdert i denne evalueringen.

Det overordnede målet med returfremmende tiltak i mottak er å motivere beboere med avslag på søknad om beskyttelse til å returnere frivillig. Tiltakene er ment å virke både motiverende og kvalifiserende. Tiltakene skal legge til rette for at assistert frivillig retur er bærekraftig og bygger opp under en varig reetablering i hjemlandet.[3] Ordningen skal videre bidra til følgende delmål:

- Øke beboernes bevissthet rundt egen asylstatus og livssituasjon
- Øke beboernes forutsetning for å returnere frivillig til hjemlandet
- Styrke mottakets returarbeid[4]

I 2011 styrket JD returarbeidet med et etatsovergripende strategidokument «Strategi for returområdet 2011-2016». Formålet med den felles strategien for hele utlendingsforvaltningen var å fremme en koordinert, fokusert og effektiv innsats på området. Denne strategien var ment å løfte frem mål og tiltak de berørte aktører skulle strekke seg etter over et lengre tidsrom enn det enkelte budsjettår.

## 2.2 Definisjoner

Det finnes to hovedtyper retur, frivillig retur og retur ved hjelp av tvang. Frivillig retur kanskje på egen hånd, eller med assistanse fra norske myndigheter. I forvaltningen brukes uttrykket *assistert frivillig retur* om sistnevnte alternativ, og med dette menes ”hjemreise etter egen beslutning med assistanse av norske myndigheter gjennom program for assistert frivillig retur». i tillegg kommer returer som initieres og gjennomføres av personen selv, uten assistanse fra norske myndigheter. Disse returene blir ofte ikke registrert av norske myndigheter, og personen vil gjerne stå registrert med ukjent oppholdssted. Det er assistert frivillig retur som er grunnlaget for denne evalueringen.

Med «tvangsretur» menes at utlendingen ikke etterkommer pålegg om å forlate Norge, eller trolig ikke vil gjøre det, slik at pågripelse eller andre tvangsmidler må benyttes i forbindelse med utreise, og at vedkommende føres ut av landet av politiet, jf. utlendingsloven § 90, syvende ledd.[5]

Alle personer uten lovlig opphold i Norge, eller som venter på svar på sin søknad om beskyttelse kan søke om assistert frivillig retur[6]. Alle beboere i asylmottak med begrenset tillatelse, avslag eller endelig avslag er målgruppe for UDIs returfremmende tiltak.

En asylsøker som har status ”dubliner” er en asylsøker som ikke får realitetsbehandlet sin søknad i Norge, fordi vedkommende énn /flere ganger/samtidig i ulike konvensjonsstater allerede er registrert, og da skal ha sin søknad behandlet i det land vedkommende første gang ble registrert.

Lengeværende utreisepliktige defineres som personer som fortsatt ikke har reist to år fra status som utreisepliktig[7].

Det er en pågående diskusjon i forvaltningen rundt returterminologi og en endring ser ut til å være nær forestående. Det er trolig at begrepet «frivillig» vil utgå.

## 2.3 Frivillig retur og returtiltakene i mottak

Formelt startet **arbeidet med frivillig retur** i Norge opp i 2002, da UDI og politiet i samarbeid etablerte programmet for frivillig retur VARP (Voluntary Assisted Return Programme). IOM (International Organisation for Migration) ble valgt som operativ partner. IOMs oppgaver var informasjon og rådgivning i tilknytning til hjemreisen, transport til hjemlandet, assistanse før avreise, i transitt og eventuelt etter ankomst. Antallet

[2] Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til UDI 2012, s. 3
[3] RS 2012-002 Statsbudsjettet 2012, kap. 490, post 72 – tilskudd til retur- og tilbakevendingstiltak og –prosjekter
[4] RS 2012-010 Midler til returfremmende tiltak i mottak
[5] Rundskriv G-15/2011 retningslinjer for arbeidet med assistert frivillig retur
[6] Informasjon hentet fra UDIs hjemmesider; www.udi.no
[7] UDIs definisjon

utreisepliktige som forlot landet var høyt det første året, falt så mot midten av 2000-tallet, for deretter å stige i takt med høye ankomsttall i 2008 og 2009[8].

En **ventemottaksordning** ble besluttet etablert i 2005. Ordningen ble etablert som en løsning på problemet som oppstod da det ble politisk bestemt at personer med endelig avslag på søknad om beskyttelse (unntatt barnefamilier og personer med helseproblemer) ikke lenger skulle har rett til innkvartering i (ordinære) mottak. Tanken var at man på denne måten skulle gi utreisepliktige et insentiv til å returnere frivillig til hjemlandet. Isteden ble mange utreisepliktige hjemløse og følgelig et ansvar for de enkelte lokalsamfunnene og kommunene. Personer som søker beskyttelse er imidlertid et statlig anliggende, og for å ta dette ansvaret opprettet staten ved UDI to såkalte ventemottak, det vil si mottak med tilhørende grunnleggende ytelser (mat, tilgang til helsetjenester, lommepenger) for personer med utreiseplikt.

Ventemottaksordningen ble evaluert 2010. Evalueringsrapporten[9] konkluderte med at ventemottaksordningen slik den var utformet, spilte liten rolle i returarbeidet. Ordningen inkluderte en liten gruppe asylsøkere med avslag, samtidig som den bidro til økt passivisering av beboerne. Forskernes funn indikerte at økningen i returtallene som ble observert skyldtes andre faktorer enn selve ventemottaksordningen og tiltak som var iverksatt på ventemottakene. I tillegg hadde UDI en intern gjennomgang av ordningen. På toppen av dette oppstod det opptøyer på disse mottakene sommeren 2010. På denne bakgrunn meldte JD i september samme år at ventemottakene skulle legges ned og erstattes av retursentre. Sentrene ble ansett som et sentralt element i myndighetenes helhetlige strategi for å få flere utreisepliktige til å forlate Norge, fortrinnsvis frivillig, men om nødvendig også med tvang. Det nye konseptet representerte en tydelig differensiering av mottakssystemet, hvor en skulle vektlegge returfremmende informasjon og aktivitetstilbud. Samtidig ble det understreket at bemanning og standard skulle være tilsvarende som ved ordinære mottak. UDI ble samtidig bedt om å utrede den nye ordningen.

**Evalueringen av prosessen rundt arbeidet med retursentre** [10] viste at det ble gjort svært mye arbeid både innad i UDI, hos driftsoperatører og blant øvrige involverte. I september 2011 avgjorde imidlertid departementet at etableringen skulle skrinlegges. Departementets begrunnelse var koblet til det økonomiske aspektet: Et nødvendig antall retursentre ville være uforholdsmessig dyrere å drive enn ordinære mottak. Det var spesielt kostnadene knyttet til sikkerhet som var utslagsgivende. De relativt ferske erfaringene med ventemottakene, som brant ned etter en lang sommer med uro og opptøyer, gjorde at politikerne ikke ønsket å samle så mange utreisepliktige på samme mottak/senter uten et vesentlig forhøyet sikkerhetsopplegg sammenliknet med ordinære mottak. I tillegg kom kostnadene knyttet til returtiltak. Totalt ble dette ble for dyrt for myndigheten.

I stedet for retursentrene valgte departementet å satse på å styrke returarbeidet i ordinære mottak. RMA har ansvaret for innkvartering av asylsøkere og programmer som ivaretar og fremmer frivillig retur. I løpet av de siste årene har RMA utviklet tiltak som skal motivere til frivillig retur, og som tar hensyn til de utfordringene beboerne står ovenfor ved en retur til hjemlandet.

Økt fokus på returarbeid i ordinære mottak var noe UDI hadde ønsket lenge. I dette arbeidet valgte UDI å teste ut ulike tiltak der målsettingen var å bidra til frivillig retur. I 2011 ble det ansatt returrådgivere i et begrenset antall mottak (totalt 27 mottak). Hensikten var å få erfaring med individuell oppfølging og veiledning. UDI stilte krav om at returrådgiverne skulle ha kompetanse i veiledning, fortrinnsvis i «Motivational Interviewing» eller motiverende intervju på norsk (MI). Dette var et bevisst metodisk valg av UDI. MI er en målrettet og klientsentrert samtaleform som brukes når man ønsker å styrke en persons indre motivasjon for endring. Samtalen skal lede til at samtaleparten bestemmer seg for, og beveger seg i retning av et bestemt resultat. MI baserer seg på kunnskapen om hvordan samtale kan påvirke en persons motivasjon for å endre seg, selv når personen har motstridende tanker og følelser rundt det å endre egen adferd[11]. Motiverende samtale er preget av grunnverdiene i humanistisk psykologi. I dette ligger troen på at alle kan gjøre en forandring om de prøver. Det legges vekt på at ressurser og endringspotensiale finnes hos den som skal gjøre endringen og at samtalepartnerens oppgave er å legge til rette for at disse ressursene kan brukes. UDI ønsket å prøve ut om metoden også kunne benyttes for å få flere personer med avslag til å bestemme seg for å velge frivillig retur.

Tiltakene som ble igangsatt i 2011 var pilotprosjekter og ble ikke videreført. Det ble igangsatt nye tiltak i 2012, og disse er delvis en videreutvikling av 2011-tiltakene. I 2012 ble det brukt 20,3 mill. kroner til dette formålet. Arbeidet ble gjennomført gjennom flere prosjekter, et forprosjekt, et barnefamilieprosjekt og et høstprosjekt.

---

[8] Brekke, J.P. 2010
[9] Valenta, Marko mfl. (2010): Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen, NTNU Samfunnsforskning.
[10] Thorshaug, K., mfl. (2012): Tidsbruken i bosettingsarbeidet. Prosjekt på oppdrag av KS.
[11] Barth, T mfl (2013): Motiverende intervju Samtaler om endring 2013

### 2.3.1 Veien Videre-prosjektene i 2012

I tråd med føringene fra JD hadde UDI i 2012 hatt særskilt oppmerksomhet på returoppfølging av barnefamilier. Det ble derfor **igangsatt et forprosjekt våren/sommeren 2012** der returrådgivere på utvalgte mottak skulle ha samtaler med barnefamilier med avslag med spesielt fokus på barnas situasjon. Mottak med tilstrekkelig antall beboere i målgruppen, rådgivere med den ønskede kompetanse, og erfaring fra «samtaleprosjektet Veien Videre» 2011 ble invitert til å delta.

Målet med forprosjektet var å: **a) øke antall frivillig assisterte returer, og b) utvikle en god metodikk for samtale om veien videre etter avslag for barnefamilier**. Et delmål var å øke beboernes bevissthet rundt egen asylstatus og livssituasjon, samt tilføre mer informasjon om valgmuligheter etter avslag på søknad om beskyttelse. Målgruppe var barnefamilier med avslag, uavhengig av oppholdstid. I familier der begge foreldrene oppholdt seg i Norge ønsket UDI at begge skulle ha samtaler.

Hensikten var å videreføre de positive erfaringene fra pilotprosjektet høsten 2011, samt prøve ut om «Veien Videre»-samtalemetodikk ville fungere der målgruppa var barnefamilier med fokus på hele familiens situasjon. Returrådgiverne skulle i prosjektperioden ha et særlig ansvar for å følge opp barnefamilier med avslag på asylsøknaden gjennom ukentlige samtaler. Samtalene skulle ta utgangspunkt i den enkeltes forutsetninger, ha fokus på barnas situasjon og ha som målsetting å motivere beboerne til å reise hjem frivillig. Varigheten på samtalene var på mellom 6-10 uker, ut fra hva som var hensiktsmessig på de forskjellige mottakene. Forprosjektet ble organisert på samme måte som piloten høsten 2011, med kvalifiserte mottaksansatte som returrådgivere, en returkoordinator på hvert regionskontor og prosjektleder i Retur- og tilbakevendingsenheten i UDI. Da dette var et forholdsvis kortvarig prosjekt, der man ønsket å teste ut samtalene på barnefamilier, ble kun et par mottak fra hver region invitert med.

Mottakene satte inn ansatte fra personalgruppa med særlige kvalifikasjoner på retur og individuell veiledning, som returrådgivere og ble kompensert økonomisk for ansettelse av en vikar i prosjektperioden. Stillingsprosenten til returrådgiveren kunne variere fra 50 til 100 prosent etter hva som var hensiktsmessig på det enkelte mottak.

JD planla å legge frem en Stortingsmelding om barn på flukt før sommeren 2012. Mange barnefamilier hadde ifølge UDI forventninger til at denne meldingen kunne føre til at de fikk omgjort familiens negative vedtak. De fleste barnefamilier i mottakene var derfor avventende til å skulle planlegge for retur. UDI anså allikevel at det var viktig å starte opp forprosjektet selv om meldingen forelå innen kort tid. UDI ønsket å forberede barnefamiliene på at meldingen kanskje ikke ville være til hjelp for dem i forhold til å bli i Norge, og å hjelpe dem med å starte prosessen med å tenke på retur til hjemlandet. Meldingen forelå 8. juni 2012 og inneholdt ingen anbefaling til endringer i lovverket slik at lengeværende barn automatisk skulle få bli i Norge.

I pilotprosjektet ønsket UDI, som tidligere nevnt, at rådgiverne skulle arbeide etter samtalemetodikken MI. Evalueringen av piloten viste at MI var en metodikk som bidro til konstruktive samtaler i prosjektet. Samtidig sa rådgiverne at de i tillegg til å bruke MI også supplerte med andre samtaleteknikker dersom de hadde kompetanse på det. UDI konkluderte med at **fokus på samtalemetodikk og kvalitet** førte til samtaler ble opplevd som gode både av deltakere og rådgivere.

Med gode erfaringer fra piloten ønsket UDI at rådgiverne skulle fortsette å bruke MI i fremtidige «Veien videre»-prosjekter. I barnefamilieprosjektet var det en forutsetning at returrådgiverne skulle ha kunnskap om samtalemetodikk og minimum ha grunnopplæringen i MI.

Returrådgiverne tilknyttet UDIs Regionskontor Vest utarbeidet en mal for samtaler høsten 2011, som var utgangspunktet for UDIs egen samtaleguide for «samtaleprosjektet Veien Videre». Guiden var ment som veiledning og felles utgangspunkt for returrådgiverne. UDI ønsket at temaene i samtaleguiden skulle være obligatoriske å gjennomgå med deltakerne, men at rekkefølge og spørsmål skulle tilpasses situasjonen.

For barnefamilieprosjektet ble det utviklet en egen samtaleguide med spørsmål og tematikk spesielt tilpasset situasjonen for barnefamilier. I tillegg til samtaleguiden ble også veilederen «Aktør i egen fremtid - Samtaler med barnefamilier på asylmottak» benyttet. Veilederen er laget av konsulentfirmaet Lent i samarbeid med UDI[12], og forklarer hensikten med et returveiledningsverktøy for barnefamilier på denne måten:

*«Frivillig retur for barnefamilier med avslag er en hjemreise i verdighet. Å bli uttransportert av politiet er ingen god opplevelse. Spesielt for barn kan dette være opprivende og skremmende. Ved å bli hentet med tvang blir familiene forhindret fra å planlegge turen, ta farvel med venner, forberede hjemkomsten og mentalt bearbeide hjemreisen. Frivillig retur, derimot, gir disse mulighetene. Det er foreldrene selv som bestemmer hvordan reisen skal foregå, men like fullt trenger de respektfull veiledning i en krevende livssituasjon.»* (Lent s.12)

[12] Se: http://www.udi.no/Sentrale-tema/Asylmottak/Drift-av-mottak/

**Høsten 2012 ble det gjennomført et større prosjekt hvor flere mottak i alle regioner deltok**. Erfaringene fra barnefamilieprosjektet og «samtaleprosjektet Veien Videre» høsten 2011 dannet rammene for dette prosjektet. Denne gangen var både enslige og familier innenfor målgruppen. Målgruppen var beboere på mottak med endelig avslag, og spesielt enslige, par, barnefamilier og beboere på forsterket avdeling. UDI åpnet også for at prosjektet kunne utvides til også å gjelde dem med avslag i første instans. I likhet med tidligere prosjekter var det et delmål å øke beboernes bevissthet rundt egen asylstatus og livssituasjon, samt tilføre mer informasjon om valgmuligheter etter avslag på søknad om beskyttelse. Prosjektet hadde 12 ukers varighet med en fleksibel oppstartdato.

Høstprosjektet ble organisert på samme måte som de foregående «Veien Videre»-prosjektene, med kvalifiserte mottaksansatte som returrådgivere, en returkoordinator på hvert regionkontor og prosjektleder i RMA i UDI. Alle mottak fikk invitasjon til å delta. En forutsetning for å bli med i prosjektet var imidlertid at mottaket hadde tilstrekkelig med beboere i målgruppen.

Mottakene satte inn én (eller to) i personalgruppa med særlige kvalifikasjoner på retur og individuell veiledning som returrådgivere. UDI dekket denne gang lønnsutgifter til returrådgiveren(e) i prosjektperioden, i motsetning til de tidligere prosjektene, der UDI dekket lønnsutgiftene til vikaren. Stillingsprosenten til returrådgiveren(e) kunne variere fra 50 til 100 prosent etter hva som var hensiktsmessig på det enkelte mottak.

I tråd med erfaringene fra tidligere «Veien Videre»-prosjekter skulle bevisst bruk av samtalemetodikk også her benyttes i samtalene. UDI tilbød kurs i MI, men annen samtalemetodikk kunne også brukes dersom rådgiverne hadde kompetanse på det. De fleste returrådgiverne hadde tidligere fått opplæring i MI. De som ikke hadde kompetanse på dette feltet, fikk tilbud om opplæring i prosjektperioden. For høstprosjektet ble UDIs samtaleguide utvidet og oppdatert til å gjelde for alle beboere, både enslige og barnefamilier. I tillegg til samtaleguiden ble også veilederen «Aktør i egen fremtid - Samtaler med barnefamilier på asylmottak» benyttet.

Basert på erfaringer fra tidligere «Veien videre»-prosjekter var samtaleløpet for høstprosjektet lagt opp slik:

Rekrutteringssamtale
1. Her og nå situasjon. Fremtidsønsker og planer
2. Hjemlandet: Tilknytning og familie
3. Bolig, skole, jobb
4. Helse
5. Frivillig retur vs uttransportering av politiet. Støtteordninger
6. Spesiell tilrettelegging?

Avslutningssamtale

UDI ønsket at alle temaene ble gjennomført for alle deltakerne. Hvor mange samtaler det var behov for på hvert tema skulle tilpasses den enkelte deltaker. Rekrutterings- og avslutningssamtalen skulle gjennomføres for alle. Ved behov kunne det fylles på med flere deltakere underveis i prosjektet. Antall samtaler ble da tilpasset til prosjekttiden som gjensto. Et slikt behov kunne oppstå ved at mange deltakere falt fra, ikke møtte til samtale, at rådgiveren hadde tid til overs osv.

### 2.3.2 Kvalifiseringstiltakene

Bruk av kvalifisering- og opplæringstiltak har jevnlig blitt satt på dagsorden de siste 10 årene. Målsetningen med tilbudet har både vært å ivareta beboernes livssituasjon mens de befinner seg i mottak, og å sikre en god forberedelse til integrering/reintegrering i hjemlandet. I forbindelse med planlegging av retursentre ble opplæring og yrkeskvalifisering sammen med informasjonsarbeid vurdert av UDI som et nyttig verktøy i returarbeidet og en god forberedelse til retur.

Det overordnede målet var å motivere og fremme frivillig retur basert på samarbeid med den enkelte beboer. Det ble lagt vekt på at tilbudet skulle være praktisk rettet mot arbeidsmuligheter i hjemlandet. Eksempler på kvalifiseringstiltak som var aktuelle var kurs i håndverk, bilmekanikk, data, matlagning, engelsk, minerydding, førstehjelp, konflikthåndtering, handel - og butikkfag, frisørfag og skjønnhetspleie. Forutsetningen for kursene var at de hadde begrenset varighet slik at de ikke virket returforsinkende.

UDI lyste ut kvalifiserings- og opplæringstiltak våren 2011, og inngikk avtale med syv lokale leverandører. Avtalene ble inngått i de regionene retursentrene skulle etableres. Formålet med tilbudet var å gi personene bedre forutsetninger på arbeidsmarkedet i hjemlandet etter retur. Tilbudet skulle være variert for å nå flest mulig. Tiltakene rettet seg mot personer som hadde fått avslag på asylsøknaden. I utlysningen vektla UDI at kvalifiserings- og opplæringstiltakene skulle bidra til økte forutsetninger for fremskaffing av inntektsgivende arbeid etter retur til hjemlandet. Tiltakene skulle inngå i en helhetlig strategi for å motivere personer med avslag på asylsøknaden til å velge frivillig retur.

Da opprettelsen av retursentre ble forsinket, valgte UDI å starte opp tiltakene i ordinære mottak. Kriteriene for valg av mottak var at de var lokalisert i samme region som de planlagte retursentrene og at mottakene hadde beboere i målgruppen.

De nasjonale tiltakene ble videreført i 2012, etter en positiv intern evaluering i 2011. I den nye utlysningen ble det stilt krav om et nært samarbeid med mottaket hvor kursdeltakerne var bosatt, og om at tiltakene skulle tilrettelegges for ulike beboergruppers behov. Grunnen til nye krav i utlysningen var et behov for rolleavklaring i forhold til mottak og leverandør, og å spisse kurstilbudene til de behov beboermassen på mottakene måtte ha.

Utlysningen i 2012 hadde følgende krav til tilbydernes bredde i kurstilbudene:

*«Det er ønskelig at den kompetansen som tilbys har direkte relevans i beboernes hjemland. Det er også ønskelig at opplæringen både retter seg mot personer med utdanning og yrkeserfaring fra hjemlandet og personer uten skolegang. Dette innebærer at vi både ønsker kurs som kan gi konkret yrkesrettet kunnskap som opplæring i håndverksfag, helse og mer generell opplæring innen språk, økonomi og samfunnsutvikling. » (fra konkurransegrunnlaget 2012).*

Hovedmålgruppen for kvalifiseringstiltakene ble i tillegg endret til beboere i mottak som har mottatt avslag på søknaden om beskyttelse i første instans (UDI), med åpning for beboere med avslag i andre instans (UNE). Hovedårsaken til endring av målgruppen var å forsterke fokus på retur tidligere i saksløpet.

UDI hadde også et ønske om å etablere tiltak som kunne videreføres i beboernes hjemland etter retur. I konkurransegrunnlaget ble kravet om videreføring av tiltak i hjemlandet formulert slik:

*«For å forhindre at opplæringstiltakene blir ansett som kvalifiseringstiltak som kan gi bedre utsikter til arbeid i Norge er det ønskelig at opplæringsopplegget er todelt med en oppstartsdel i Norge og en avsluttende del i utlandet. De mest aktuelle landene er nå Afghanistan, Irak, Iran, Nigeria, og Russland og Somaliland i tillegg til andre land det kommer asylsøkere fra. Oppfølging i hjemlandet kan være videre opplæring, yrkespraksis eller bedriftsetablering Det er ikke aktuelt å etablere tiltak i Etiopia, men det kan være aktuelt å etablere tiltak i Norge som er særlig tilpasset etiopiere.»*

Videreføring i beboernes hjemland viste seg å være vanskelig å gjennomføre, det var blant annet vanskelig å finne leverandører som kunne tilby videreføring utenfor Norges grenser. I tillegg viste det seg at reintegreringstiltak i ulike hjemland var svært kostnadskrevende, og forbundet med risiko i forhold til gjennomføringsevne.

I tillegg til nasjonale kvalifiseringstiltak, innførte UDI i 2011 muligheten for mottakene til å søke om midler til lokale kvalifiseringstiltak. De lokale tiltakene skulle komme i tillegg til mottakets ordinære returarbeid.

For å nå flest mulige potensielle søkere, og for å sikre likebehandling ble det sendt invitasjonsbrev med informasjon om mulighet til å søke om midler. Brevene ble sendt til ordinære mottak, driftsoperatører og vertskommuner. UDI ønsket å unngå at ordningen ble sett på som et rent aktivitetstiltak. Det ble derfor satt en rekke krav til tiltakene i forhold til returperspektivet:

- Tiltaket må ha klar returfremmende målsetting.
- Tiltaket skal være målrettet mot personer med avslag.
- Søknaden må beskrive hvor mange deltakere tiltaket er planlagt for, og hvordan disse er tenkt rekruttert. Videre må det beskrives hva som gjør tiltaket spesielt egnet for den valgte målgruppen. En måte å gjøre dette på kan være å rekruttere deltakere med en viss fagbakgrunn til relevante kompetansetiltak.
- Tiltaket skal brukes som en tilnærmingsmåte for å informere og motivere til frivillig assistert retur.
- Returfokuset i tiltaket skal være tydelig. De fleste tiltak kan i utgangspunktet være nyttig for alle beboere uavhengig av status og hvor de skal leve resten av livet sitt. Men for at det skal være et returtiltak må det være noe mer i tiltaket enn bare opplæring. Eksempler på måter å få tydeliggjort returfokuset kan være å legge opp til kontakt med hjemland for å tilpasse tiltaket det faktiske behovet i hjemlandet. For tiltak som inneholder praksis, er det ønskelig at mest mulig av praksisen foregår i hjemlandet, siden det er tilpasning til arbeidsliv i hjemlandet vi ønsker fokus på. Deltakelse i tiltaket kan også utløse krav til deltakelse i tilpasset returinformasjon.
- Tiltaket skal gå utover ordinære krav til drift. I henhold til kontrakt, styringsdokumenter etc. er det forventet at mottakene har et program/aktivitetstilbud til beboerne. Dette tilbudet skal ikke erstattes av tiltak finansiert av midlene til returtiltak. Dette innebærer også at søknader om støtte til materielle investeringer, utover det som vil være særlig nødvendig for tiltaket, ikke vil bli innvilget. Utgifter til utstyr skal utgjøre en liten del av det samlede budsjettet.
- Tiltakets totale kostnadsramme kan ikke overstige kr 100 000,-.inkludert mva.
- Et spesifisert budsjett for tiltaket skal vedlegges (på eget ark).
- Tiltaket skal være på maks 6 uker.

I 2012 ble det utviklet et eget rundskriv (RS 2012-10) om ordningen med returmidler til returarbeid i mottak. Barn og retur av barnefamilier var i 2012 et av flere prioriterte områder. Mottakene fikk anledning til å søke på midler til ulike returtiltak for å tilrettelegge for barnefamilier. For eksempel tiltak som fremmet barns forutsetning for skolegang og aktiviteter etter retur slik som morsmålsundervisning/hjemlandets språk.

## 2.4 Kostnader til tiltakene

I overkant av 20 millioner kroner ble brukt til tiltakene i 2012, slik Tabell 2 viser. Over 10 millioner kroner ble brukt til kvalifiseringstiltak, dvs. kurs. Fra denne potten fikk større nasjonale kvalifiseringstiltak største delen, på over 6 millioner kroner, mens vel fire millioner gikk til små lokale kurs på det enkelte mottak. Henholdsvis 360 og 135 deltakere hadde disse tiltakene i 2012. Samtaleprosjekter knyttet til «Veien Videre» fikk 9,8 millioner kroner, og hadde 1 467 deltakere.

**Tabell 2 Kostnader til returtiltak i mottak i 2012, antall deltakere og gjennomsnittskostnader pr deltaker**

| Tiltak | Kroner | Deltakere | Gjennomsnitt |
|---|---|---|---|
| Lokale tiltak | 4 079 121 | 360 | 11 331 |
| Store nasjonale kvalifiseringsprosjekter | 6 328 845 | 135 | 46 880 |
| Samtaleprosjektet Veien Videre | 9 833 658 | 1 467 | 6 703 |
| Til sammen | 20 241 624 | | |

Kilde: UDI

Når tallene legges til grunn kommer vi til at **kostnadene pr deltaker pr tiltak varierer mye**. Mens «samtaleprosjektet Veien Videre» har en snittpris på ca. 6 700 kroner, har de store nasjonale kvalifiseringsprosjektene kostet nesten 47 000 kroner pr deltaker. Variasjonen i kostnader kan skyldes flere forhold. En del kurs hadde få deltaker fordi mottaket ikke klarte å få et stort nok antall til å stille. Kursene gikk over 4-8 uker og kostnader til kursgjennomføring inkludert lønn til kursholder, tolk, transport av deltakere til kurssted og evt. forsikring vil nødvendigvis bli store når antall deltakere er lite.

Dersom snittprisen legges til grunn så viser lokale tiltak (kurs), som hadde et tak på 100 000 kroner, at det i snitt ikke var mer enn 9 deltakere pr kurs. Vår opptelling kommer til at i underkant av 60 lokale kurs ble avholdt, noe som kun gir 6 deltakere i snitt.

For store nasjonale kvalifiseringsprosjekter (kurs i regi av nasjonale leverandører), så ble det gitt tilsagn for og gjennomført 31 kurs, noe som gir et snitt på under 5 deltakere pr kurs.

En analyse av kostnadene viser at for at kvalifiseringstiltakene skal komme ned på like lave gjennomsnittskostnader som «samtaleprosjektet Veien Videre» så må antallet deltakere pr kurs økes drastisk (uten at andre kostnader øker). For lokal tiltak vil antall deltakere måtte økes til omkring 15 personer pr kurs. For store nasjonale tiltak gir våre beregninger ett snitt på ca. 30 personer pr kurs.

# 3. Oppdrag og tilnærming

## 3.1 Hovedformål med oppdraget

Oppdraget har hatt tre hovedformål:

a) En nøytral evaluering av gjennomførte returtiltak i 2012 med et tilbakeblikk mot tiltak gjennomført i 2011. Evalueringen fokuserer på relevans, effekt og videreføringsverdi innen hver av de tre hovedtypene av returtiltak ved ordinære mottak; lokale tiltak, nasjonale kvalifiseringstiltak og samtaleprosjektet Veien Videre.
b) Bidra til ny kunnskap om hvilke tiltak som fremmer frivillig retur til de ulike land og for ulike nasjonale og etniske grupperinger, slik at UDI har et kunnskapsbasert grunnlag for å videreutvikle returforberedende tiltak. Evalueringen identifiserer også forhold som hemmer frivillig retur, slik at UDI får en analyse på flere nivåer.
c) Foreslå en metodisk fundert og brukervennlig modell for å måle effekten av tiltak.

## 3.2 Problemstillinger

Til grunn for igangsetting av returtiltakene ligger en hypotese om at de vil øke returvilligheten og potensialet for varig retur blant de gruppene som deltar. Evalueringen tester denne hypotesen gjennom å besvare følgende aktuelle problemstillinger:

**Relevans**

- I hvilken grad er tiltakene utformet i samsvar med overordnet målsetting for returarbeidet i UDI?
- Er valg av målgrupper hensiktsmessig, hele gruppen personer med endelig avslag tatt i betraktning?
- I hvilken grad virker tiltakene igangsatt i mottak og de øvrige returtiltakene komplimenterende på hverandre?

**Påvirkning/effekt**

- I hvilken grad fører tiltakene til at flere søker om frivillig retur enn om tiltakene ikke hadde vært iverksatt?
- I hvilken grad treffer tiltakene de gruppene beboere de er utformet for?
- I hvilken grad er det slik at tiltakene forsterker eller motvirker hverandre? Og i hvilken grad er tiltakene effektive innen de ulike programmene?
- Hvordan påvirkes de ulike gruppene beboere av de igangsatte tiltakene?
- Hvilken effekt har tiltakene på den samlede beboermassen i mottak?
- Hvilken effekt har tiltakene på de mottaksansattes evne til å drive returarbeid?

**Videreføringsverdi**

- I hvilken grad er bruken av ressurser hensiktsmessig, sett hen til målsetting og tilgjengelige ressurser?
- Bør tiltakene videreføres og tas inn i det ordinære arbeidet i mottak?
- Deler mottakene (og driftsoperatørene) kunnskap og erfaringer med hverandre? Hvordan kan dette eventuelt forbedres?
- Hvordan er samarbeidet mellom mottakene og aktører som IOM og Politiets Utlendingsenhet? Hvordan kan dette eventuelt forbedres?

## 3.3 Evalueringsmetodikk

Evalueringen fokuserer på å kunne identifisere faktisk effekt av og eventuell variasjon knyttet til de ulike returtiltakene, samt gi en dybdeforståelse av returkandidaters valg og atferd knyttet til frivillig retur. For å kunne gjøre dette er det benyttet flere metodiske tilnærminger (triangulering).

Evalueringsmetodene kan dels inn i fire: a) Dokumentasjons- og litteraturgjennomgang; b) Intervjuer og besøk på mottak; c) Intervjuer av forvaltning og andre instanser; d) Dataanalyse.

a) **Dokumentasjons- og litteraturgjennomgang**: Spesielt i evalueringens første fase ble relevant dokumentasjon mottatt fra UDI for å gjøre en kartlegging av eksisterende tiltak. En rekke studier og evaluering av andre programmer, som har blitt utført i de senere år, ble også gjennomgått. Funn og erfaringer fra disse ble brukt i senere faser av evalueringen. En liste med litteratur som er gjennomgått finnes vedlagt i anneks 3.

b) **Intervjuer og besøk på mottak**: I alt 7 mottak ble besøkt. Seks av disse hadde hatt ett eller flere av tiltakene i 2012. Det syvende mottaket var et sammenligningsmottak og hadde ikke hatt returtiltak i 2012. Mottakene ble trukket tilfeldig etter at mottakene hadde blitt kategorisert utfra de tre tiltakskategoriene, samt kombinasjoner av tiltak. Mottakene ble så gruppert i hovedgruppene: i) Mottak som kun har ett tiltak. Disse grupperes også etter tiltak (undergruppe), ii) Mottak som har to eller flere tiltak. Fra gruppe i) ble det trukket ett tilfeldig mottak fra hver av de tre undergruppene, og fra gruppe ii) ble det også trukket tre tilfeldige mottak. Prosjektleder, i samråd med oppdragsgiver, foretok deretter en rimelighetsvurdering av uttrekket. Rimelighetsvurderingen tok hensyn til andre momenter og helhetsbildet. Etter at UDI hadde sett nærmere på uttrekket og kvalitetssikret dataene ble det gjort en del endringer. Enkelte mottak var for eksempel lagt ned eller ikke i drift, i tillegg til andre endringer. Erstatningsmottak i samme region ble funnet for alle de mottakene som gikk ut.

Det er asylsøkerne selv som besitter den beste kompetansen om egen situasjon og om egne valg. For å kunne identifisere årsaker og handlingsmønstre knyttet til valg om frivillig retur, har evalueringsteamet gjennomført intervju med 23 asylsøkere med avslag på sin asylsøknad, fordelt på mottakene som ble besøkt. Direkte samtale med mennesker, som har deltatt på de ulike returtiltakene, ga en direkte og svært verdifull innsikt i hvordan de selv vurderer effekten av returtiltakene sett opp mot andre variabler, som påvirker deres eventuelle valg om frivillig retur. Intervjuene er gjennomført ved bruk av en semi-strukturert intervjuguide. Fordelen med denne metodikken er at den gir rom for å stille oppfølgingsspørsmål, noe som sikrer gode observasjoner. For fullstendig liste over mottak, se anneks 5.

Det er også gjennomført intervjuer med en kontrollgruppe, dvs. beboere og ansatte på sammenligningsmottaket. Kontrollgruppen består av asylsøkere med avslag på sin asylsøknad, men som ikke har deltatt i returfremmende tiltak i 2012. Kontrollgrupper er i seg selv et vanskelig punkt for denne type undersøkelser, fordi det i realiteten ikke finnes en kontrollgruppe, dvs. en gruppe som har identiske kjennetegn (målbare som ikke-målbare) og som er i en identisk situasjon, samt ikke på noen måte er påvirket av tiltaket eller tiltaksgruppen.

I tillegg til intervju med enkeltpersoner har evalueringen gjennomført 6 deltakende workshops, hvor 2-10 asylsøkere med endelig avslag på sin asylsøknad, har deltatt i hver workshop. Antallet deltakere på workshopene varierte fra mottak til mottak. Fokus for workshopene har vært å forstå asylsøkernes historie, nåsituasjon, samt tanker omkring framtiden, inklusive strategiske tiltak/valg for eventuell retur. Hva skal til for at de foretar et valg om frivillig retur?

c) **Intervju med relevant fagpersonell på mottak og i forvaltningen**: På mottakene møtte teamet både returrådgiverne, mottaksleder og – der hvor dette var mulig – også andre ansatte på mottaket. Teamet hadde flere intervjuer og diskusjoner med fagpersonell så som de regionale returkoordinatorene, inkludert intervjuer med PU og IOM, for å belyse problemstillingene i et mer overordnet og strategisk perspektiv. Intervjuer av både sentral UDI-stab i region og mottaksavdelingen, og noen returkoordinatorer ble holdt, samt at foreløpige funn ble presentert for alle returkoordinatorene på et seminar med påfølgende debatt.

d) **Analyse av data:** Teamet mottok data for all utreisepliktige boende på mottak i 2012. Vi fikk oversendt tallene i september 2013 og har dermed utreisedata mv. fram til dette tidspunktet, noe som lar oss til en viss grad se på utviklingen over tid, både når det gjelder frivillig retur fra de som har deltatt på tiltakene og de som ikke har deltatt. Vi har tatt ut Dublinere og asylsøkere hvor 48 timers prosedyren[13] har blitt brukt. Siden vi har data for alle aktuelle utreisepliktige, kan vi sammenligne tiltaksgruppen med en konstruert sammenligningsgruppe, som er mest mulig lik deltakergruppen. Denne metoden kalles «Propensity Score Matching» (PSM), se delkapittel 3.4. PSM passer godt i triangulering med andre metoder, slik vi har i denne evalueringen, for å kompensere for de relativt strenge forutsetningene som ligger til grunn.

## 3.4 Propensity Score Matching

I det følgende vil vi kort beskrive metoden Propensity Score Matching. Evalueringen av returtiltakene i mottak er en effektevaluering. Vi søker derfor etter å vise og dokumentere mulig effekt av tiltakene. Effekten vil vise seg ved at tiltakene oppnår høyere grad av frivillig retur i forhold til om deltakeren ikke hadde deltatt på tiltakene. For at vi skal kunne vise en slik effekt må vi sammenligne med «andre» som ikke har deltatt på

[13] Antatt grunnløse asylsøker får behandlet søknaden, og avslag gis, innen 48 timer.

tiltak, men ellers er «like» de som har deltatt på tiltak. Denne gruppen som vi ønsker å sammenligne med kalles gjerne for kontrollgruppe.

**Deltakerne på tiltak er vesentlig forskjellig:** Vi viser i rapporten at deltakerne på tiltak er vesentlig forskjellig fra den gruppen som ikke deltar på tiltak, spesielt knyttet til at noen land og lengeværende er overrepresentert blant deltakerne. Dette gjør at vi har en utfordring med å finne en kontrollgruppe som er lik de som har deltatt på tiltak. I noen sammenhenger, f.eks. innen medisin og klinisk forskning, kan dette gjøres eksperimentelt ved å trekke ut personer tilfeldig (med kjent sannsynlighet) fra en bestemt populasjon til enten behandlingsgruppen eller kontrollgruppen. Innenfor samfunnsforskning, som vår studie er, har vi sjelden denne muligheten. Våre deltakere på returtiltak er ikke blitt trukket ut tilfeldig, men rekruttert på en bestemt måte etter ulike rekrutteringsstrategier, som vi redegjør for. Gruppen av ikke-deltakere er heller ikke tilfeldig bestemt. Den består av potensielle deltakere som av ulike grunner ikke deltar, enten fordi de ikke ønsker det, eller fordi de ikke kjenner til tiltaket, osv.

**Metoden:** I slike ikke-eksperimentelle situasjoner er det i stedet blitt utviklet metoder som kan brukes til å konstruere en kontrollgruppe som ligner mest mulig på deltakergruppen. Dette kalles matching (se f.eks. Rubin (1974), Rosenbaum og Rubin (1983)). Metoden er videreutviklet for evaluering og er anbefalt i anerkjente bøker innen effektevaluering (se f.eks. Gertler et.al (2007), Shahudur et.al (2010)), og metoden har fått en stor utbredelse internasjonalt. For en norsk innføring i metoden, se Røed (2000). Vår hovedtilnærming til spørsmålet om måloppnåelse vil derfor være en matching-metoden.

For å finne en god match for hver deltaker i programmet kreves at hver deltaker «pares» med ikke-deltakere som er så like som mulig, dvs. som har så like variabler/kjennetegn som mulig. Vi antar dermed at det er disse kjennetegnene som kan forklare at individene deltok i tiltaket. Dessverre er dette lettere sagt enn gjort. Hvis en liste over relevante observerte karakteristika (variabler) er svært stor, eller hvis hver karakteristisk har mange verdier, kan det være vanskelig å identifisere et treff (en makker) for hver av deltakerne. Hvis vi øker antallet av egenskaper/kjennetegn eller dimensjoner som vi ønsker å matche enheter som f.eks. deltakere mot, kan vi kjøre oss fast i hva som kalles "dimensjonalitetens forbannelse» (the curse of dimensionality). For eksempel, hvis du bruker tre viktige egenskaper for å identifisere en makker i sammenligningsgruppen, slik som alder, kjønn og opprinnelsesland, vil du sannsynligvis finner makkere for alle deltakerne blant den store gruppen som ikke deltar, men vi risikerer å utelate andre potensielt viktige egenskaper. Hvis vi derimot øker listen over variabler til også å omfatte for eksempel barnefamilie, lengeværende og så videre, så kan det være at sammenligningsgruppen ikke inneholder en god match (makker) for de fleste av deltakerne, med mindre sammenligningsgruppen inneholder et meget stort antall observasjoner.

Heldigvis kan dilemmaet løses ved hjelp en metode som kalles propensity score matching. Dette er en forenkling, som først ble foreslått av Rosenbaum og Rubin (1983), som består i at en i stedet for å bruke hvert enkelt kjennetegn som sammenligningsgrunnlag, brukes en funksjon av kjennetegnene, en såkalt «balancing score». Denne scoren må være slik at, gitt deltakerens score, vil utfallet vi studerer være uavhengig av om vedkommende tilhører deltakergruppen eller ikke. Den beregnede sannsynligheten for å komme med i returtiltakene er én mulig og mye brukt «balancing score». På engelsk kalles denne funksjonen propensity score og matchingen som gjøres på denne måten, kalles propensity score matching (PSM). Propensity score begrepet har ingen god norsk oversettelse og vi vil bruke den engelske terminologien, men propensity kan oversettes til tilbøyelighet eller sannsynlighet. Propensity score er av og til oversatt rett frem til «sannsynlighetsskår» [14].

Første trinn i PSM er altså å estimere sannsynligheten for å delta i satsingen, f.eks. ved sannsynlighetsregresjon, gitt personlige og andre kjennetegn basert på data fra begge grupper, dvs. fra både deltaker- og sammenligningsgruppen. Deretter beregnes propensity score for den enkelte basert på de estimerte parameterverdiene fra modellen og verdiene på vedkommendes bakgrunnsvariabler. Predikerte verdier av sannsynlighetsskåren som er felles for begge grupper, kalles «common support». Personer som har en verdi som ligger utenfor området for common support, dvs. som ligger lavere enn minimumsverdien eller høyere enn maksimumsverdien i den andre gruppen, ekskluderes fra analysen. For hver deltaker velges det til slutt ut en eller flere individer fra kontrollgruppen med samme predikerte sannsynlighetsskår.

Hvis det ikke finnes noen som har nøyaktig lik skår, velges vanligvis den som har den nærmeste verdien, såkalt nearest neighbour matching. Vi vil i all hovedsak referer til nearest neighbour matching når vi viser effekt av returtiltakene.

## 3.5 Oversikt over mottak og utreisepliktige og mottak vi har snakket med

Vi besøkte som nevnt 7 mottak, fordelt på alle regioner. Tabellen nedenfor viser mottakene som ble besøkt og hvilke tiltakskategorier de har hatt. Videre viser vi antall utreisepliktige på mottaket tidlig 2013 og hvor

[14] Rønsen og Skarðhamar (2006): Virkningen av Arbeids- og velferdsdirektoratets tiltakssatsing blant sosialhjelpsmottakere - En evaluering basert på data frå FD-Trygd

mange vi dybdeintervjuet på hvert mottak. I tillegg til dybdeintervjuer ble det avholdt workshops med deltakere som hadde gjennomført returtiltak. Det ble også gjennomført intervjuer med mottakspersonell, både én og én og gruppeintervjuer.

**Tabell 3: Besøkte mottak**

| Mottak | Gruppe | Antall utreisepliktige | Antall intervjuet |
|---|---|---|---|
| Søre Sunnmøre (Midt) | **Lokale tiltak** | **41** | **3** |
| Tverlandet mottak (Nord) | **Kun Veien Videre** | **40** | **3** |
| Hamar (Indre øst) | **Nasjonale tiltak** | **27** | **4** |
| Arna Mottakssenter (Vest) | **Flere tiltak** | **56** | **3** |
| Fossnes (Sør) | **Flere tiltak** | **64** | **2** |
| Nesna mottak (Nord) | **Flere tiltak** | **39** | **5** |
| Grong (Midt) | **Kontroll** | **34** | **3** |
| Totalsum | | **301** | **23** |

Evalueringsteamet dybdeintervjuet i alt 23 utreisepliktige hvor alle unntatt utreisepliktige fra Grong mottak hadde deltatt på tiltak. Grong var vårt kontrollmottak. Syv av de 23 intervjuede utreisepliktige var kvinner, og 16 menn. 13 var enslige, mens 10 var gifte. Syv av de 23 vi snakket med hadde barn.

**Tabell 4: Intervjuede utreiseplikitges opprinnelsesland**

| Opprinnelsesland | Antall |
|---|---|
| Afghanistan | **6** |
| Etiopia | **5** |
| Eritrea | **3** |
| Somalia | **2** |
| Burundi | **1** |
| Irak | **1** |
| Kurdistan Iran | **1** |
| Libanon | **1** |
| Liberia | **1** |
| Sudan | **1** |
| Vest Sahara | **1** |
| **Totalt** | **23** |

## 3.6 Hvordan var tiltakene ment å virke?

Tiltakene som UDI iverksatte, ble satt i gang med bakgrunn i forståelsen UDI hadde om hva som var de store utfordringene, og hva som kunne virke for gruppen utreisepliktige i mottak.

Kvalifiseringstiltakene forventes å styrke deltakernes forutsetninger for å skaffe arbeid ved retur til hjemlandet. Målet er også at tiltakene skal virke motiverende og returaspektet skal være innebygget i tiltakene. Et naturlig delmål, som forventes å indirekte bidra til økt retur, er økt bevissthet rundt egen asylstatus og livssituasjon.

Tiltakene baserer seg på at når den utreisepliktige har bedre kontroll på eget liv, kanskje med en anelse bedre kompetanse, vil innse at frivillig og varig retur er det beste – og eneste bærekraftige – alternativet og dermed at motivasjonen for retur styrkes. Tiltakene skal videre sette den utreisepliktige i stand til å ta gode og informerte valg.

### 3.6.1 Samtaleprosjektet Veien Videre

«Samtaleprosjektet Veien Videre» er tenkt som et alternativ til gruppeinformasjon, og et tillegg til de to obligatoriske retursamtalene. Samtalene er delvis lagt opp etter mønster fra Nederland og Belgia. UDI har imidlertid ikke de samme tvangsmidlene som Nederland og Belgia, ifølge UDI. For UDI var det derfor viktig å legge større vekt på motiveringsfaktoren. Fokuset ble lagt på kvalifisering og tettere individuell oppfølging,

samt utvikling av egnet metodikk. Metodikken var, som tidligere nevnt, motiverende intervju, MI, som er en klientsentrert, rådgiverstyrt og motivasjonsfremmende samtaleform.

Rekrutteringssamtalen var tenkt å ha en varighet på 15 - 20 min. med kartlegging og utvelgelse som fokus for returrådgiveren. I denne samtalen ønsket UDI at returrådgiveren skulle informere om prosjektet og forklare formålet med «samtaleprosjektet Veien videre». Det skulle formidles at tilbudet om å være med på samtalene var til familier og personer med avslag, og at formålet med samtalene var å snakke om retur. Det skulle undersøkes hvordan personen forholdt seg til temaet retur, om personen hadde fortalt barna at familien hadde avslag og hva dette innebar. UDI ønsket som et utgangspunkt at samtalene skulle ha en varighet på omtrent en time, og fulgte i utgangspunktet planene slik det ble redegjort for i avsnitt 2.3.1.

I familieprosjektet ønsket UDI at rådgiverne skulle forsøke å oppmuntre foreldrene til å ta ansvar for egen framtid ved å vise at valgene er deres, og ikke la dem gå inn i en passiv tilskuerrolle. Det ble lagt vekt på realitetsorientering og hvilke muligheter som finnes. Videre ble beboerne oppfordret til å oppdatere seg på situasjonen i hjemlandet, som kunne ha endret seg siden sist de var hjemme.

### 3.6.2 Migrasjonsforskning

En rekke studier og litteratur diskuterer og foreslår tiltak knyttet til hvordan migranter og asylsøkere i mottak opplever eksiltilværelsen, inkludert tilværelsen som utreisepliktig. Temaene som kommer opp er problemer knyttet til mestring, trivsel og livskvalitet, samt forsøk på å redusere klientifisering og passivisering. Det avgjort største helseproblemet blant asylsøkere er av psykisk art, ifølge studier gjort de siste ti årene. En stor andel asylsøkere har posttraumatisk stresslidelse, depresjon og angst. For å kunne oppnå bedret psykisk helse trenger asylsøkerne forhold som fremmer mestring. Det innebærer at tilværelsen er trygg og forståelig, og at den er håndterbar slik at individet selv kan påvirke den. I tillegg må det som skjer virke meningsfullt. Evalueringen av ventemottaksordningen[15] og interne utredninger i UDI mer enn antyder at de utreisepliktige hadde svært dårlig psykisk helse, og at leveforholdene i ventemottak i seg selv bidro til å forverre helsetilstanden. UDI hadde derfor et godt faglig grunnlag for å foreslå tiltak på mottakene, både som aktiviserte deltakerne gjennom kurs (styrket mestring, livskvalitet og trivsel) samt samtale- og oppfølgingsprogrammet «samtaleprosjektet Veien Videre». «Samtaleprosjektet Veien Videre» skulle bl.a. styrke deltakernes motivasjon og refleksjon knyttet til retur.

Studier viser at det er vanskelig å forene repatrieringsplaner, dvs. planer for reise tilbake og bosette seg i opprinnelseslandet, med flyktningers integrering i mottakerlandene. Dette betyr at det er vanskelig å kombinere returtiltak som skal planlegge for retur, fordi returtiltakene blir brukt av de utreisepliktige til å bli bedre integrert i vertslandet. Dersom dette er riktig bør vi i denne studien forvente at utreisepliktige benytter kompetansetiltakene for å bli bedre integrert i Norge i stedet for å forberede en retur.

Studier viser også at jo lengre eksiltilværelsen varer, jo vanskeligere oppleves det å vende tilbake til hjemlandet[16] (Berg 2002). Særlig vanskelig blir det for familier der barna har vokst opp i mottakerlandet og kanskje bare har vage minner om sitt opprinnelige hjemland. Dersom dette er riktig bør vi forvente at lengeværende er mindre motiverte for retur, samt benytter frivillig retur i mindre grad.

Returtiltakene i mottak som vi studerer er frivillige tiltak som har som målsetting å øke graden av frivillig retur. Hvilke forventninger skal man så ha til slike programmer, basert på erfaringer fra Norge så vel som i andre land vi vil sammenligne oss med? Det er flere studier som viser hvordan forskjellige støtteordninger påvirket tilbakevending, se f.eks. Ruben m. fl. 2009; Valenta og Strabac 2010. Selv om tilbakevending og retur har forskjellig målgruppe mener vi at funnene her også er relevante for retur. Flere mottakerland har i lengre tid hatt frivillige tilbakevendingsprogrammer for flyktninger. Samtidig viser statistikken at bare et mindretall av dem som har levd i eksil i et tredjeland, faktisk vender frivillig tilbake til hjemlandet[17]. Erfaringen med tilbakevending av bosniske flyktninger tilsier at massiv retur som regel forutsetter bruk av tvang. I en gjennomgang av tilbakevendingsregimer for bosniere i Europa, USA og Australia, konstaterer Valenta og Strabac at uansett hvor sjenerøse frivillige returprogrammer mottakerlandene har tilbudt bosniere, har ikke dette vært tilstrekkelig til å føre til en massiv retur av bosniere[18].

Selv om ordinære mottak er innrettet mot og bidrar til normalisering, kan det samtidig hevdes at livssituasjon og levekår i ordinære asylmottak er et langt stykke fra en normalisert tilværelse. Delvis vil det kunne tilskrives mottakenes nøkterne innretting, begrensede ressurser og virkemidler til aktivitet og sysselsetting og tilrettelegging for ulike grupper (bl.a. barn og familier, enkelte sårbare grupper). Usikkerhet rundt framtiden og den sårbarhet som følger av det, er sannsynligvis den viktigste årsaken til at tilværelsen for beboere i

---

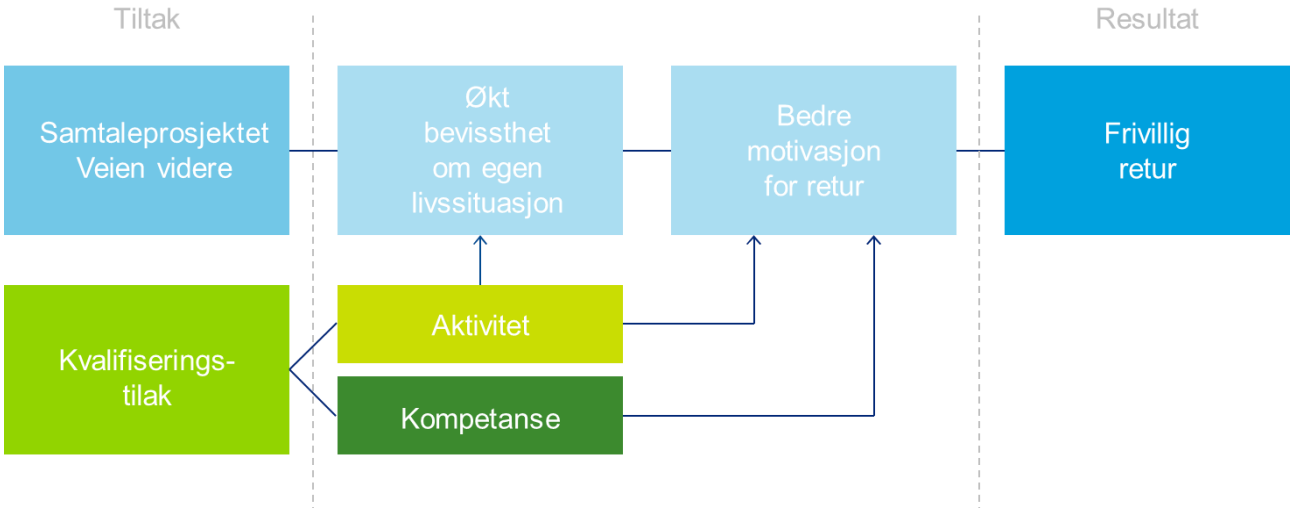
[15] Valenta, Marko mfl. (2010): Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen, NTNU Samfunnsforskning.
[16] Berg,B. (2002). "From Temporary Protection to Permanent Residence: Bosnian Refugees in Scandinavia", i Hastrup, K. og G. Ulrich (red.). Discrimination and Toleration. GB. Kluwer Law International.
[17] Valenta, M. and Berg, B. (2003): Tilbakevending. Evaluering av tilbakevendingsordningen for flyktninger. Trondheim. SINTEF. IFIM.
[18] Valenta, M and Z. Strabac (2010): Refugee Return in Post Dayton Bosnia, i Sabrina Ramet og Ola Listhaug (red.). Civic and Uncivic Values in Bosnia. The record since Dayton. Budapest. Central European University Press.

asylmottak er en unntakstilstand snarere enn en normaltilstand. Andre faktorer som trekker i samme retning, er blant annet isolasjon, langvarig passivitet og mangel på aktivitet, tap av sosial status og manglende kontroll og innflytelse over egen hverdag.[19]

En rekke forskere viser til at «normalisering» gjennom aktivitet kan forebygge og motvirke uheldige konsekvenser av asylsøkertilværelsen og tilværelsen som utreisepliktig ofte langvarige usikkerhet, som klientifisering, passivisering og nedsatt psykisk helsetilstand.[20] Fordi passivisering av flere anses å virke returhemmende[21] vil en normaliseringsstrategi også ivareta hensynet til *frivillig retur* for personer med avslag på asylsøknad. Likeledes er det en utbredt oppfatning at en aktiv tilværelse i eksil bedrer muligheten for reetablering i hjemlandet.

### 3.6.3 Oppsummering av modell

Følgende modell oppsummerer hvordan tiltakene var ment å virke:




**Figur 2 Modellskisse for tiltakenes virkning[22]**

«Samtaleprosjektet Veien Videre» var forventet å sette deltakerne bedre i stand til å ta egne valg, inkludert øke deltakernes bevissthet rundt egen asylstatus og livssituasjon. Vi har for enkelhetsskyld kalt dette bedre mental helse. Dette skulle ha som målsetting å bedre motivasjonen for retur, med det resultat at deltakerne faktisk gjennomførte frivillig retur.

Kvalifiseringstiltakene – kursene – skulle ha to virkninger; for det første å skape aktivitet i de utreisepliktiges hverdag. Dette var forventet å gi bedre mental helse og bedre motivasjon for retur. Kursene skulle også gi kompetanse som var ment å være relevant for hjemlandet og derigjennom øke motivasjonen for retur.

## 3.7 Feilkilder/forhold å være klar over

Vi har besøkt 6 mottak med de tiltakene som er under evaluering, samt ett mottak som ikke hadde noen av de aktuelle tiltakene i 2012. Mottakene har mange forskjellige tiltak som de er med på. Dette betyr at selv om den utreisepliktige ikke har deltatt i de aktivitetene som er under evaluering i denne rapporten, så kan det være at mottaket eller den utreisepliktige kan ha deltatt i andre tiltak før våre tiltak ble satt i verk, andre tiltak i 2012 eller har deltatt på andre tiltak i 2013. Kontrollmottaket hadde ikke de aktuelle tiltakene i 2012, men har blitt med i 2013. Dette har konsekvenser for analysen da det som blir sammenligningsgrunnlaget (baseline) ikke nødvendigvis er de som ikke har mottatt noen form for aktivitet, men heller de som har mottatt «andre eller ingen» aktiviteter.

Vårt datagrunnlag inkluderer alle som var utreisepliktige og har vært i mottak i løpet av 2012. Når det gjelder intervjuene har vi derimot kun hatt anledning til å snakke med de som fortsatt var i mottak på intervjutidspunktet. Dette betyr at utreisepliktige, som allerede hadde returnert eller forlatt mottaket, ikke ble med i vårt utvalg av intervjuede. Våre funn vil naturlig nok reflektere dette, og de, riktignok meget få, som har reist kort tid etter tiltakene, vil kun fanges opp i dataanalysen.

---

[19] Berg, Berit og Nora Sveaas m.fl. (2009): Det handler om å leve. [2. opplag] Trondheim : NTNU Samfunnsforskning, s. 26.
[20] Valenta, Marko mfl. (2010): Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen. Trondheim : NTNU Samfunnsforskning, s. 19.
[21] Sst., s. 139. Frå NOU 2011: 10
[22] Kilde: Deloitte

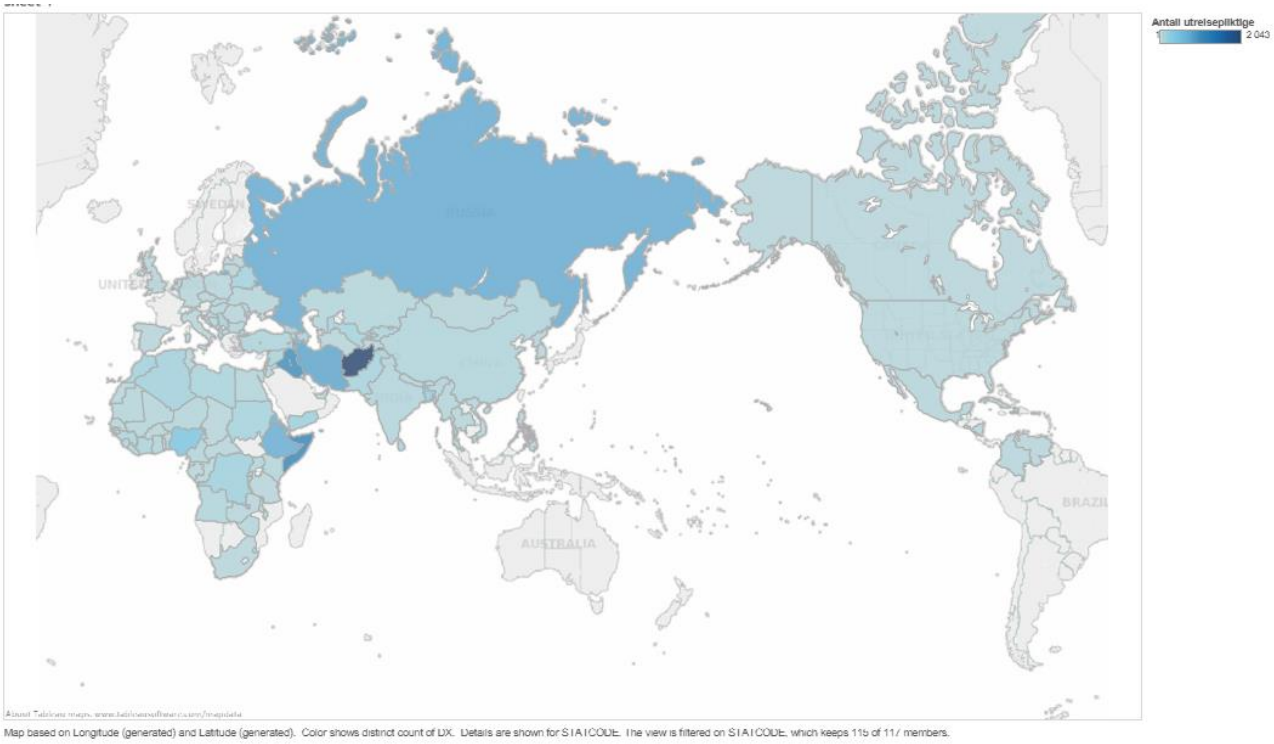
Norske myndigheter søker å notere seg alle asylsøkere og utreisepliktige som forlater Norge, men de som forlater landet uten å melde fra til norske myndigheter, vil ikke være en del av datagrunnlaget for vår studie. Dersom en asylsøker/utreisepliktig reiser uten å ha mottatt bistand til selve utreisen gjennom reintegreringsstøtte eller annen bistand, og ikke selv sier ifra til norske myndigheter, vil vedkommende ikke bli registrert som frivillig returnert. Asylsøkeren/utreisepliktige vil da bli stående i statistikken med ukjent oppholdssted. Hvor mange dette dreier seg om er ikke kjent, men dette vil medføre noe underrapportering når det gjelder frivillig returnerte.

# 4. Målgruppen: Hvem er de utreisepliktige og hvem har deltatt i tiltak?

## 4.1 Hvem er de utreisepliktige

I vårt datamateriale med utreisepliktige som har vært i mottak i løpet av 2012 er det i alt 11 689 personer. Siden det er mange som flytter inn og ut av mottakene er dette tallet større en de vel 5 000 som var registrert utreisepliktige og i mottak ved årsskifte. Det er nesten tre ganger så mange menn som kvinner i vårt utvalg. 72 prosent er menn, mens kun 28 prosent er kvinner. 38 prosent av er del av en barnefamilie.

Kartet og tabellen nedenfor viser de viktigste opprinnelseslandene, som de utreisepliktige kommer fra. Prosentene er regnet utfra totalt antall utreisepliktige fra landet. Dublinere og asylsøkere hvor 48 timers prosedyren har blitt brukt er ikke med. Her ser vi at det er Afghanistan som er det desidert største opprinnelseslandet, etterfulgt av Somalia og Irak. Disse landene er også de som har den største kjønnsforskjellen. Ca. 80 prosent av de utreisepliktige fra Afghanistan, Somalia og Irak, og til dels Iran, er menn. For de etterfølgende landene Russland, Etiopia og Eritrea er kjønnsfordelingen jevnere, hvor kun mellom 50-60 prosent av de utreisepliktige er menn. Når vi kommer til statsløse og Nigeria er vi tilbake til mellom 70-80 prosent menn.




Kilde: UDI

**Figur 3 Kart over utreisepliktige**

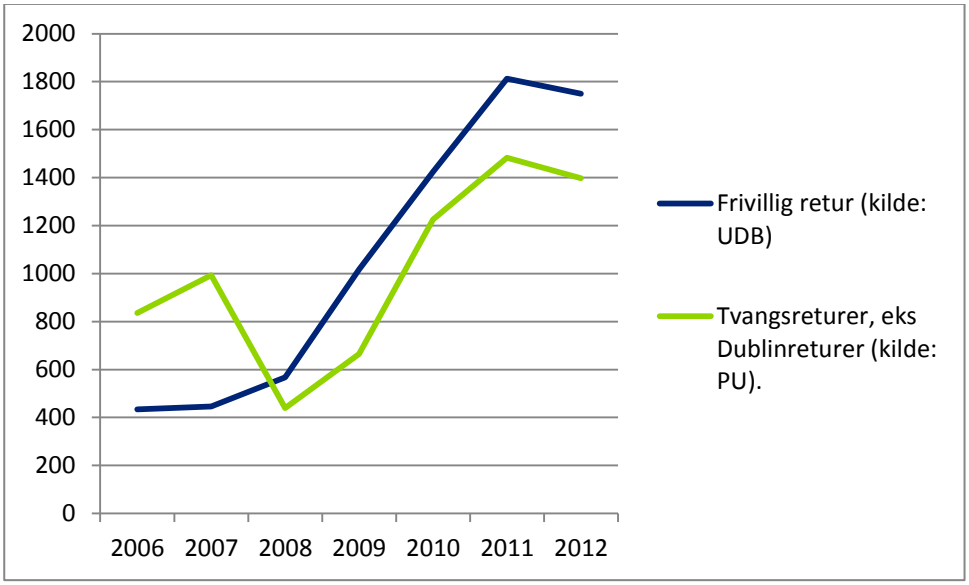
**Tabell 5: Utreisepliktige fordelt på land i 2012. Prosent av kolonnen Totalt utreisepliktige.**

| Opprinnelsesland | Totalt utreisepliktige* | Menn | Kvinner |
|---|---|---|---|
| Afghanistan | 1806 | 82 % | 18 % |
| Irak | 921 | 80 % | 20 % |
| Iran | 708 | 73 % | 27 % |
| Etiopia | 657 | 58 % | 42 % |
| Russland | 586 | 49 % | 51 % |
| Statsløse | 577 | 78 % | 22 % |
| Somalia | 570 | 83 % | 17 % |
| Eritrea | 487 | 47 % | 53 % |
| Nigeria | 229 | 73 % | 27 % |
| **Andre** | **2488** | **70 %** | **30 %** |
| **Totalt** | **9029** | **72 %** | |

Kilde: UDI

I Tabell 5 er «Dublinere» og de som har blitt vurdert etter den såkalte 48-timers regel tatt ut, fordi disse ikke er i målgruppen for returtiltakene vi skal se på. Derfor avviker dette tallet fra de 11 689 utreisepliktige totalt som var i vårt datamateriale. Dette tallet er nærmere den reelle målgruppen for tiltakene vi skal se på. Eksakt hvor stor målgruppen vet man ikke men den ligger nok nærmere 5 000 enn de 11 689 som var i vårt datamateriale i utgangspunktet.

Antallet som har returnert har økt de siste årene, både for assistert frivillig retur og tvungen retur. Som Figur 4 viser så økte både antall frivillig returer og tvungen retur fra 2008 og frem til 2011.




**Figur 4 Antall returer 2006-2012**

Hovedgrunnene til økningen i tvungen retur er nok at PU fikk økte budsjetter til arbeidet med tvungen retur, og derfor kunne returnere vesentlig flere enn tidligere. For frivillig retur kan årsakene være sammensetningen av nasjonaliteter og endret familiesammensetning på de som kom til landet, i tillegg til større ankomsttall og økt innsats på returfeltet.

## 4.2 Deltakere på returtiltak i mottak

Om lag 90 mottak fikk i 2012 tilbud om nasjonale eller lokale tiltak. I tillegg ble «samtaleprosjektet Veien Videre», som ble igangsatt 2011, videreført og økt fra 27 mottak i 2011 til 42 mottak i 2012. 32 av disse mottakene hadde både «samtaleprosjektet Veien Videre» og kvalifiseringstiltak. Vi vil her presentere noen nøkkeltall for deltakere på returtiltakene.

Det er 1 681 personer som har deltatt på tiltak i 2012, slik Tabell 6, viser. Tabellen viser også at dette er ca. 19 prosent av alle utreisepliktige slik vi teller dem her, dvs. uten Dublinere og de hvor 48 timers prosedyren har blitt brukt. Ca. 20 prosent av kvinnene og ca. 18 prosent av mennene har deltatt.

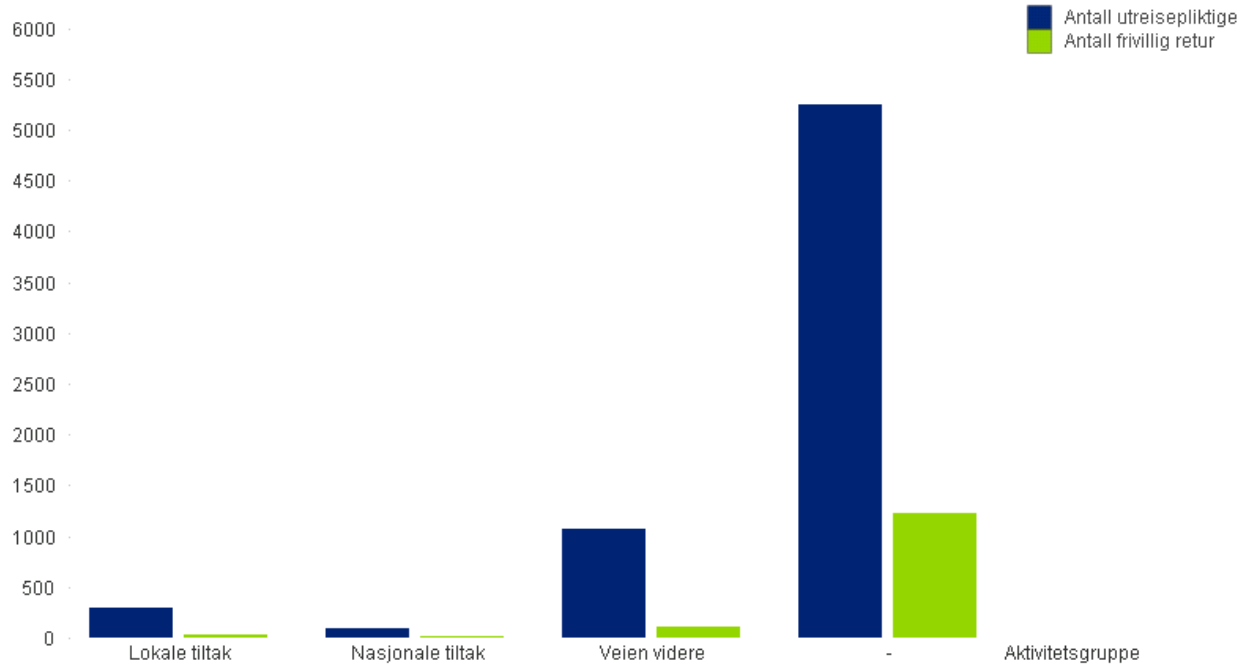
**Tabell 6 Antall som har deltatt i tiltak, fordelt på kjønn (av utreisepliktige)**

| Kjønn | Antall som har deltatt i tiltak | Prosent som har deltatt i tiltak |
|---|---|---|
| Kvinne | 505 | 20 % |
| Mann | 1 176 | 18 % |
| **Begge** | **1 681** | **19 %** |

Kilde: UDI

Som tabellen ovenfor viser er det er altså en klar overvekt av menn på tiltakene (1 176 menn mot kun 505 kvinner), men denne overvekten reflekter kjønnsfordelingen i grove trekk blant de utreisepliktige.

Ser vi på Figur 5 nedenfor ser vi at «samtaleprosjektet Veien Videre» er det tiltaket som har engasjert flest utreisepliktige, ca. 1000 personer, mens lokale og nasjonale tiltak har engasjert ca. 300 hver. Figuren viser også antallet frivillige returer for de som har deltatt på de forskjellige tiltakene.

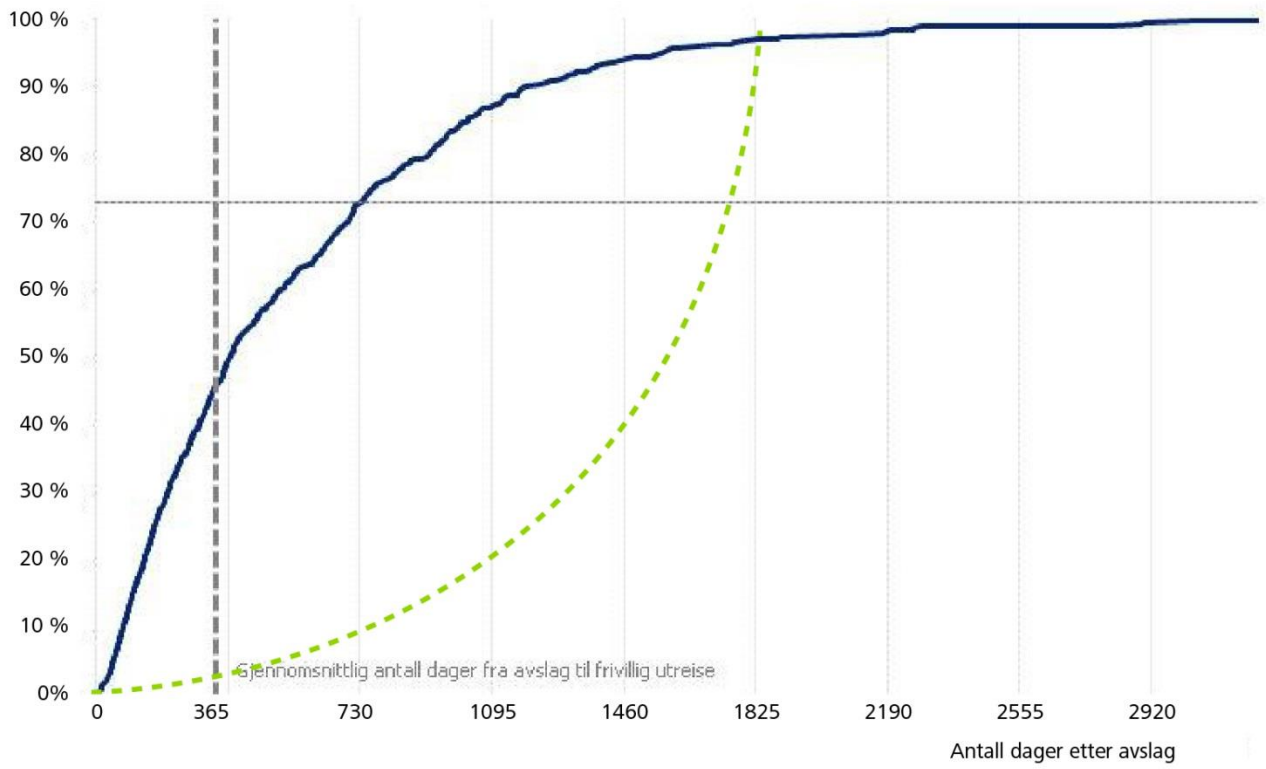



**Figur 5 Deltaker på tiltak og antall som har returnert frivillig, fordelt på tiltak**

Vi vil vise deltakelse på land, barnefamilier og lengeværende senere i rapporten, se kapittel 5.

## 4.3 Når returner de som har utreiseplikt?

Som vi så av de overordnede tallene for personer i mottak, så har det vært en opphopning av utreisepliktige de siste årene. Det er derfor tydelig at mange ikke returnerer frivillig og blir veldig lenge i mottakene.




**Figur 6 Kumulativ fordeling frivillig retur**

Ser vi på hva som er realiteten, den heltrukne linjen, så ser vi at vi i stedet har en bratt, men avtakende kurve. Etter to år, hvor definisjonen på lengeværende inntrer, har mellom 70 - 80 prosent av de som reiste faktisk reist, enten frivillig eller med tvang. Etter tre år ser vi en kraftig utflating hvor retur er sjelden.

Basert på det tallmaterialet vi har arbeidet med, ser vi altså at retur er sterkest i tiden like etter avslag. Den gjennomsnittlige tiden fra avslag til utreise er ett år, illustrert ved den vertikale stiplede linjen i diagrammet over.

Myndighetenes tiltak baserer seg i stor grad på antakelsen om «...at en drastisk reduksjon i standard og andre former for passiv tvang vil virke returfremmende», slik rapporten om ventemottakene beskriver det. Dersom disse tiltakene hadde fungert, ville vi forvente at effekten forsterkes og at flere returnerer etter hvert som tiden går og insentivene får lov til å virke. Vi vil da forvente en eksponentiell kurve som antydet i Figur 6, som en stiplet linje. At den faktiske kurven for frivillig retur avviker så sterkt fra en kurve vi ville forventet ut fra politikkutformingen, tyder på at dagens politikk ikke fungerer slik den var tenkt

# 5. Relevans

Vi vil i dette kapitlet se på om tiltakene er relevante sett i forhold til målsettingene.

## 5.1 Forskjeller mellom alle utreisepliktige og de som har deltatt på tiltak

Målgruppen for returtiltakene er alle beboere med begrenset tillatelse, avslag og endelig avslag på asylsøknaden. UDI la i tillegg vekt på barnefamilier, enslige mindreårige og sårbare grupper. Sårbare grupper er for eksempel personer med helseproblemer, barn eller beboere med lang oppholdstid. Vi har imidlertid ikke noe tallmateriale som viser sårbare grupper, annet enn tall for lengeværende, og dette området vil derfor bli dekket i den kvalitative analysen. I tillegg har UDI ønsket særlig fokus på enkelte land som Afghanistan, Irak, Etiopia og Somalia. Det vil derfor være viktig å se om de som har deltatt i tiltak reflekterer denne prioriteringen.

Vi ønsker i analysen å sammenligne funnene knyttet til de som har deltatt på tiltak med en sammenligningsgruppe av de som ikke har deltatt på tiltak, men som er i tilsvarende situasjon og som har samme kjennetegn. Vi har i kapittel 4 og i Tabell 7 nedenfor sett av sammenligningen at alle utreisepliktige med de som har deltatt på tiltak at disse synes å være noe ulik, dessuten så vi at noen utvalgte grupper ble særskilt prioritert for deltakelse på returtiltakene. Dette betyr at vi ikke uten videre kan sammenligne en gruppe utreisepliktige med de som har deltatt på tiltak. Vi må derfor ty til statistiske metoder som kan hjelpe oss med dette, og vi har – slik vi har redegjort for i metodedelen - valgt en metode som matcher de som har deltatt på tiltak med som ikke har deltatt på tiltak, men som ellers har like kjennetegn (kjønn, alder, kommer fra samme land, mv). Vi vil videre i rapporten presentere tall fra denne analysen.

Vi kan med den statistiske metoden vi har benyttet anslå sannsynligheten (propensity score) for å delta i tiltakene, basert på de bakgrunnsvariablene (forklaringsvariablene) vi har. Dersom koeffisienten har positivt fortegn betyr det at sannsynlighet øker for å være deltaker, dersom den utreisepliktige har dette kjennetegnet. Økt sannsynlighet for å delta på tiltakene mener vi også kan tolkes som at denne gruppen er prioritert. For eksempel ser vi i Tabell 7at koeffisienten for kvinne er på 2 prosent. Det betyr at dersom den utreisepliktige er kvinne så er det etter vår modell 2 prosent større sjanse til å delta, enn om person hadde vært en mann. Dette forteller oss ulikheter og likheter mellom de som har deltatt på tiltak og de utreisepliktige som ikke har deltatt. En slik analyse trenger et referansepunkt. For de fleste av disse variablene er dette selvforklarende som at referansepunktet kvinne er mann, alder betyr økende alder (år), har barn sammenlignes med de som ikke har barn, lengeværende sammenlignes med de som ikke defineres som lengeværende osv.

Vi ønsker videre å si noe om funnene våre er holdbare, og her brukes signifikansnivåene 5 prosent og 10 prosent. Det signifikansnivået som velges, forteller hvor stor sannsynlighet man godtar for at vi kan gjøre en feilslutning, dvs. at vi ikke kan si at det er en forskjell.

I Tabell 7 ser vi at for kvinner, familier med barn og lengeværende er sannsynligheten større for å delta på tiltak. Spesielt stor er lengeværende, hvor det er 45 prosent høyere sannsynlighet for at vedkommende skal delta hvis den utreisepliktige er lengeværende. Vi ser at variabelen kvinne ikke er signifikant. Det vil si at det er større usikkerhet knyttet til forskjellen mellom menn og kvinner, enn det vi har valgt å akseptere. Vi kan dermed ikke si med akseptabel sikkerhet om det er en forskjell her. Alder, barnefamilier og lengeværende derimot er signifikante.

For landvariablene har vi brukt gruppen «andre land» som referansepunkt. Referansepunktet er med andre ord alle land som utreisepliktige kommer fra, men som ikke er på vår topp ni landliste (inkludert gruppen statsløse) (se tabell nedenfor). Vi ser at for de fleste av topp 9 landene er det vesentlig større sannsynlighet (større enn 20 prosent) for å delta i tiltak. For Afghanistan, Eritrea og Etiopia er verdiene også signifikante. For de andre landene har vi stort sett – unntatt Nigeria – ikke signifikante verdier.

**Tabell 7: «Propensity score» for de som har deltatt i tiltak**

| Deltatt i tiltak | Koeffisient | Signifikant 5 prosent eller 10 prosent |
|---|---|---|
| Kvinne | 2 % | Nei |
| Alder (år) | 2 % | 5 % |
| Har barn | 8 % | 5 % |
| Lengeværende | 45 % | 5 % |
| Afghanistan | 36 % | 5 % |
| Eritrea | 23 % | 5 % |
| Etiopia | 23 % | 5 % |
| Iran | 9 % | Nei |
| Irak | 5 % | Nei |
| Nigeria | -19 % | 10 % |
| Russland | 3 % | Nei |
| Somalia | 5 % | Nei |
| Statsløs | -20 % | 5 % |
| Konstant | -2 | 5 % |

Kort oppsummert ser vi av Tabell 7 at særlig lengeværende er prioritert (har høy positiv koeffisient og er signifikant), likeledes Afghanistan og Etiopia. Barnefamilier ser også ut til å være prioritert (har positiv koeffisient), men denne er relativt liten (6 prosent).

Vi ser derfor at mottakene langt på vei har forholdt seg til de fokuserte gruppene som UDI har signalisert som prioriterte. Lengeværende ble av UDI definert blant sårbare grupper og disse skulle prioriteres. Også barnefamilier skulle prioriteres og vi ser at det er 8 prosent større sannsynlighet for å delta hvis den utreisepliktige har barn.

For denne evalueringen er det viktig å merke seg at barnefamilier og lengeværende som har vært prioritert, i snitt har vært over gjennomsnittlig vanskelig å returnere. Vi vil derfor forvente at den tallmessige effekten på frivillig retur vil være tilsvarende lav. Vi vil i senere deler av rapporten se nærmere på dette.

## 5.2 Utforming i samsvar med overordnete målsettinger

Tallene som vi presenterte ovenfor viser at mottakene har valgt ut deltakere som gjenspeiler målgruppen for returtiltakene, i hvert fall i noen grad. Det er overvekt av de som har lang oppholdstid blant deltakere i tiltakene, i forhold til de utreisepliktige som helhet. Enslige menn er i overvekt, men ikke relativt i forhold til alle utreisepliktige. Utfra våre beregninger er det litt høyere sannsynlighet for at en kvinne deltar, men dette tallet er usikkert. Også barnefamilier har en litt større sannsynlighet. Tall for deltakere med helseproblemer har vi ikke klart å skaffe, men vel ti prosent av de utreisepliktige vi snakket med oppga helse som hovedgrunn for å søke asyl i Norge. De resterende oppga sikkerhetsproblemer og utrygghet som hovedgrunn, med stor individuell variasjon i begrunnelse.

Mottakene vi har besøkt har i stor grad fulgt påleggene fra UDI om valg av målgruppe, ifølge intervjuene vi har gjennomført. Rekrutteringen er frivillig og noen mottak har opplyst at de har slitt med rekruttering. Mottakene har også gjort en vurdering basert på beboermassen av utreisepliktige i mottaket, samt en vurdering av hvem som kan ha behov for å delta på dette. Deltakelsen har derfor variert med beboermassen på det enkelte mottak. Alle mottakene som hadde tiltak i 2012 oppgir at de fulgte de signalene de fikk, og gjorde lokale tilpasninger etter disse signalene.

PU og IOM bidro begge innen sine områder uavhengig av tiltakene. For PU sin del, etterspurte en del mottak flere returer fra sine mottak, for at de utreisepliktige skulle bli mer motivert for retur. Prosessen for frivillig retur tar noe tid, og det var et ønske om at IOM skulle redusere denne tiden for at de utreisepliktige som hadde søkt ikke skulle ombestemme seg. Det er imidlertid det arbeidet som utenriksstasjonene gjør som tar majoriteten av denne tiden. Jo lengre tid søknadsprosessen tar, jo større sjanse for at den utreisepliktige ombestemmer seg og trekker søknaden, ifølge en rekke mottak. Samarbeidet mellom mottakene og IOM og PU ble sett på som gitt og utenfor mottakenes mulighet for å endre, og mottakene uttrykte imidlertid ikke sterke endringsbehov i dette samarbeidet.

## 5.3 Kvalifiseringstiltak

Både de utreisepliktige og mottakene var interesserte i kvalifiseringstiltakene, men av forskjellige årsaker.

### 5.3.1 Utreisepliktige

Et gjennomgående trekk er at utreisepliktige først og fremst er interesserte i disse tiltakene med tanke på jobbmuligheter i Norge. Ingen av våre intervjuobjekter så for seg at kunnskapen de hadde tilegnet seg gjennom tiltakene kunne komme til nytte i sitt hjemland i en slik grad at dette var en motivasjonsfaktor for deltakelse. Den overordnede motivasjonen var at dette kunne komme til nytte i forbindelse med jobbsøking i Norge eller andre land de kunne tenke seg å jobbe i, dersom kurset ble oppfattet som godt. Det er altså samsvar på dette område både mellom funn i intervjuene og i litteraturgjennomgangen vår i avsnitt 3.6.

Flere av asylsøkerne påpeker også det de mener er en uriktig oppfatning i Norge; at de ikke har de nødvendige ressursene som skal til for å jobbe i sitt hjemland. Deltagelse i et kurs med varighet av noen uker endrer ikke vesentlig på deres arbeidskapasitet. Eksempelvis kurset i sveising, som var et kurs som ble kjørt flere ganger og fikk god mottakelse. Kurset var spesielt rettet mot det som kursholderne mente var sveiseteknikk egnet for opprinnelseslandene. Deltakere på denne kursserien påpekte at man lett kunne få instruksjon i grunnleggende sveising i hjemlandet og at det var en rekke leverandører «på gaten» for denne typen tjenester. Tilsvarende oppfatninger om at kunnskapen som kursene ga var av liten betydning fant vi også for andre kurs.

Intervjuobjektene påpeker utfordringer med relevans, nivå og omfang på tiltakene. I forhold til relevans påpekes det jevnt over at kunnskapen man tilegner seg gjennom tiltakene har liten nytte i hjemlandet. Dette kan skyldes ulike teknikker, ulike verktøy, en annen samfunnsstruktur osv. Det påpekes også at nivået på tiltakene jevnt over er lavt, og at deltakerne i en del tilfeller selv har endt opp med å bidra som ekstralærere, fremfor å lære noe selv (datakurset spesielt). Ingen av de kursene som våre intervjuobjekter har deltatt på krevde noen forkunnskaper fra kursarrangørenes side. De utreisepliktige har imidlertid forskjellig bakgrunn og dermed vil utbyttet varier fra deltaker til deltaker. For eksempel var datakursene basiskurs, noe som betød at de som hadde litt dataerfaring fra før – og det begynner etter hvert å bli en delasylsøkere og utreisepliktige – sannsynligvis ikke fikk høyere dataferdigheter i løpet av kurset. En utreisepliktig vi intervjuet fortalte at han hjalp til på kurset, i stedet for å delta som elev, da han hadde sterk databakgrunn. To andre vi intervjuet fortalte at de hadde liten faglig, men god sosial nytte av datakurset.

Et annet eksempel er engelskkurs, som i realiteten krever at deltakere kan skrive og lese. Vi intervjuet en engelskkursdeltaker som innrømmet å være analfabet, og hun sa at det var vanskelig å få faglig utbytte av kurset. Håndverkskurs, som sveisekurset, synes å treffe bedre med hensyn til bakgrunn. Etter vår vurdering skyldes dette to forhold; for det første at få deltakere har bakgrunn i dette håndverket og for det andre fordi kurset ikke er avhengig av forkunnskaper, som lese- eller skriveferdigheter. Kurset i byggeteknikk fikk noe kritikk utfra at byggeskikken i Etiopia og Norge er – ikke overraskende – forskjellig. I Etiopia brukes andre teknikker og verktøy, ifølge deltakere vi har snakket med.

Kursene skapte aktivitet i egen hverdag for deltakerne, hvor alternativet var lediggang. Meningsfull aktivitet i egen hverdag var en klar motivasjon for mange, samt en positiv gevinst ved tiltakene.

I litteraturen (kort presentert i 3.6) fremheves det at normalisering gjennom aktivitet kan motvirke uheldige konsekvenser knyttet til langvarig usikkerhet, som klientifisering og passivisering. Vi opplevde at kursene bidro til dette. Intervjuobjektene opplevede gjennomgående aktiviseringen som positiv. Dette gjaldt også deltakere som opplevde at kursene ikke passet til deres bakgrunn (for høy eller for lave forkunnskaper).

### 5.3.2 Mottakene

Mottakene oppga at det å skape aktivitet på mottakene, og spesielt for denne gruppen, var mottakenes viktigste motivasjonsfaktor for å delta. Passivitet og lediggang ble oppgitt som et betydelig problem, og alle tiltak som kunne skape aktivitet ble sett på som positivt. Flere mottak oppga at helsen – både den mentale og fysiske helsen – ble redusert etter avslag på asylsøknaden. Aktivitet for de utreisepliktige bidro positivt til miljøet på mottaket og på denne gruppen spesielt.

Rekruttering av deltakere var vanskelig for enkelte mottak. Vi opplevde at det var stor variasjon mellom mottakene i forhold til hvor trygge de utreisepliktige var på at tiltaket var «trygt» å delta på. Flere mottak oppga at de møtte noe skepsis fra utreisepliktige. Denne skepsisen bygget på at de utreisepliktige trodde at kurset ville gjøre at de lettere kunne sendes ut av Norge siden kurset var kun for utreisepliktige. Ett av mottakene vi besøkte hadde kjørt samme kurs flere ganger, og opplevde økt trygghet etter hvert som kursene ble kjørt flere ganger.

En sekundæreffekt ved tiltakene er at de bedrer psykisk helse, mestringsfølelse o.l.. Bedre mental helse og mestring av egne liv, mente mottakene kunne bidra til at en asylsøker ikke lenger ønsker å bli værende i mottaket eller i Norge. Dette er i tråd med forskningsfunn på området som diskutert i avsnitt 3.6.

## 5.4 Samtaleprosjektet Veien Videre

De aller fleste utreisepliktige og ansatte ved asylmottakene opplever «Veien Videre»-samtalene som et relevant tiltak i forhold til å starte en tankeprosess om frivillig retur.

### 5.4.1 Utreisepliktige

Flertallet av de utreisepliktige vi snakket med opplevde samtalene som positive og at det var godt å få snakket med noen.

Ingen utreisepliktige som ble intervjuet var motivert for å returnere. Deltakerne omtaler i all hovedsak fortsatt sin situasjon og rolle som passiv, ifølge intervjuene. Tidligere «Veien Videre»-deltakere forteller at de «sitter og venter på hva som blir fremtiden»[23]. De ønsker å være aktive gjennom deltakelse i tiltak, men vi ser ikke at de klarer å akseptere at de skal returnere som følge av vedtak fra myndighetene. Når returbudskapet blir for sterkt erfarer vi at det kan oppleves som mas, noe som kan få negative konsekvenser. Ett av de besøkte mottakene fortalte at det for en tid tilbake var tilnærming til opptøyer blant afghanere på mottaket. De protesterende afghanerne mente at mottaket ga for mye informasjon om retur. Vi tolker derfor det slik at det er en grense for hvor mye returbudskapet skal fremheves for å være relevant.

I den grad tidligere deltakere er aktive i forhold til å endre egen situasjon, er dette oftest knyttet til innsats for å få opphold, ifølge våre intervjuer. Vi har snakket med returkandidater som oppgir å ha «skrevet nesten 100 brev» til UNE for å fortelle om sin situasjon og om sitt liv. Asylsøkerne selv påpeker at de må sees på og behandles som enkeltindivider, og dette opplever de at «samtaleprosjektet Veien Videre» legger til rette for.

Vi tolker funnene slik at de utreisepliktige finner «samtaleprosjektet Veien Videre» relevant og at tiltaket har styrket deltakerne sin mentale helse, uten at vi har vært i stand til å måle eller utdype dette. Dette funnet er i samsvar med evalueringen av Pilotprosjektet Veien Videre fra høsten 2011.

### 5.4.2 Mottakene

Samtaleprosjektet ble videreført i 2012 på tre måneders basis, etter piloten i 2011. Mottakene og de frikjøpte returrådgiverne og vikarene hadde liten forutsigbarhet med stadig usikkerhet om jobben ble videreført i neste tre måneders periode. På tross av dette meldte alle mottakene, som ble intervjuet, at de hadde søkt og fått innvilget søknaden slik at de hadde samtaleprogrammet i hele 2012. Mottakene var overrasket over at et slikt tiltak hadde så kort horisont.

Majoriteten av ansatte ved mottakene viser til at «samtaleprosjektet Veien Videre» er en god arena og et verktøy for å snakke om og planlegge utreisepliktiges fremtid, inkludert muligheten for en frivillig retur. Tiltaket bidrar, ifølge mottakene, til å tydeliggjøre hvorfor beboerne har søkt seg til Norge og at en har fokus på saken.

Ett mottak påpeker på den andre siden at «samtaleprosjektet Veien Videre» potensielt har stort frafall. Her ligger det mye i markedsføringen av tiltaket, og at man må dreie fokus i samtalene fra ensidig å handle om retur, til en samtale som handler om utreiseplikten og hans/hennes muligheter. Et annet mottak oppga at de fant de kompetansehevende kursene mer nyttige enn «samtaleprosjektet Veien Videre». Det er fint for beboerne å ha noen å snakke med og at noen tar tak i saken deres gjennom «Veien videre»-prosjektet, men mottaket tror ikke samtalene har noen større effekt på retur. Mottaket mente at de utreisepliktige gjerne vil «få mer ut av en fjelltur enn en samtale på kontoret».

Samtalene organiseres og utføres av erfarne personer, gjerne med betydelig erfaring fra mottaket og returarbeid, ifølge intervjuer vi har gjort av mottaksansatte. I tillegg gjennomføres det opplæring i metoden motiverende intervju (MI) over ett todagerskurs. Noe oppfølging og samlinger i regi av UDI blir også gjennomført. Alle instanser vi har intervjuet, fra politiet som er asylsøkeres første (og ofte siste) møte med norske myndigheter og andre instanser, innser at asylsøkerne, også de med avslag, i de fleste tilfellene har en dramatisk historie bak seg. Dette samsvarer som tidligere nevnt med funn fra andre studier som sier at det avgjort største helseproblemet blant asylsøkere er av psykisk art. Dette helseproblemet blir ikke mindre etter avslag. Her konkluderes det med at en stor andel asylsøkere har posttraumatisk stresslidelse (PTSD), depresjon og angst, se 3.6 ovenfor. Ingen av de ansatte vi intervjuet på mottakene hadde bakgrunn i psykologi, så langt vi erfarte. Evalueringsteamet har derfor stilt seg spørsmålet om selv lang erfaring og to-dagers kurs med oppfølging i MI, ikke er nok kompetanse innen psykologi og de nevnte lidelsene og problemstillingene. Vi tror at det er behov for kompetanse innen psykologi, men ser at det er et ressursspørsmål. Vi ser også at det er andre instanser i systemet rundt asylsøkere og utreisepliktige som skal håndtere psykiske lidelser, og at dette også kan være en diskusjon om hvilke roller mottakene og returrådgiverne skal ha. Vi ser allikevel at «samtaleprosjektet Veien Videre» arbeider med områder som kan trenge ytterligere kompetanse på dette feltet.

[23] Sitat fra intervju med en tidligere «Veien Videre»-deltaker.

Regionale returkoordinatorer som evalueringsteamet har snakket med påpeker imidlertid at «samtaleprosjektet Veien Videre» har andre relevante aspekter ved seg. Mottakene ser retur annerledes etter samtaleprosjektet og prosjektet kan være et ledd i å styrke returarbeidet generelt ved mottak.

## 5.5 I hvilken grad treffer tiltakene de gruppene beboere de er utformet for?

Behovene synes å være forskjellige mellom de ulike gruppene med utreisepliktige, i tillegg til ulike individuelle behov og utgangspunkt. Kursene er tilpasset et generelt nivå og enkelte kurs forutsetter noen basisferdigheter. Noen beboere har derfor slitt med at de enten ikke har nødvendige basiskunnskaper til å få utbytte av kurset, eller har for høye kunnskaper til at kurset er nyttig kompetansemessig. Vi har imidlertid få intervjuer å bygge denne hypotesen på.

Som vi har sett gjennom intervjuene er det forskjeller mellom både individer og grupper, dermed burde tiltakene og insentivene også differensieres i henhold til dette. Differensieringen er i noen grad gjort for land, gjennom landprogram og spesielt «samtaleprosjektet Veien Videre» har et individuelt fokus. Veien Videre er imidlertid ikke nødvendigvis individuelt tilpasset.

Et mottak påpekte at det fortsatt var forbedringspotensial når gjelder tilpasning av «samtaleprosjektet Veien Videre». Mottaket sitter blant annet ikke på informasjon om enkeltsakene, da det er advokatene som tar seg av selve asylsakene. Mottaket etterlyste bedre informasjon knyttet til hvordan returrådgivere kan jobbe målrettet med den enkelte sak, basert på hvilket land/gruppe den utreisepliktige er fra. Da vet returrådgiver mer om bakgrunnen, og kan legge opp en strategi for retursamtalen, og samtalene kan på denne måten bli mer tilpasset den enkelte. Mottaket oppga at returrådgivere for eksempel ikke alltid vet om den utreisepliktige er returnerbar, dvs. i realiteten ikke kan returneres til opprinnelsesland.

## 5.6 Overordnede funn

Hvis vi basert på det vi har erfart skal oppsummere relevansen med «Figur 2 Modellskisse for tiltakenes virkning», som referanse, finner vi følgende:

a) Når det gjelder kvalifiseringstiltakene er det unison enighet om at den aktiviteten tiltakene skaper er positiv, både fra deltakere og mottak. Det er forskjellig syn på om tiltakene gir økt kompetanse. Dette avhenger også av deltakernes bakgrunn i forhold til det aktuelle kurset. Vi har imidlertid ikke funnet grunn for å hevde at kursene dermed skaper økt motivasjon for retur. Vi opplevde gjennom intervjuene med deltakere at de opprettholdt samme, oftest steile, holdning til retur. Heller ikke mottakene kunne se at kvalifiseringstiltakene ga økt motivasjon for retur.

b) «Samtaleprosjektet Veien videre» blir også i hovedsak sett på som et relevant tiltak. Samtalene gir et visst grunnlag for deltakerne til å ta egne valg, inkludert øke deltakernes bevissthet rundt egen asylstatus og livssituasjon. Vi ser allikevel ikke en klar link til økt motivasjon for retur. Flere mottak påpekte at det var vanskelig å få vite den utreisepliktiges motivasjon. Det kunne være at mottaket hadde hatt samtaler med en utreisepliktig, som så kunne etterfølges av en stille periode med liten kontakt, og at den utreisepliktige så plutselig reiste. Regionkoordinatorene mente i større grad enn mottakene at «samtaleprosjektet Veien Videre» hadde andre relevante aspekter, som at mottakene så retur med nye øyne og dermed kunne bidra til å styrke returarbeidet og at prosjektet virket stressreduserende.

Basert på våre funn er både kvalifiseringstiltakene og «samtaleprosjektet Veien Videre» relevante tiltak, og har bidratt til å styrke forutsetningene for frivillig retur, slik vi har vist i Figur 3. Vi skal i det neste kapitlet se på effekten av returtiltakene.

# 6. Vurdering av måloppnåelse og effekt av de ulike returtiltakene

Her vil vi se på måloppnåelse og effekt av de ulike tiltakene. Som vi har diskutert ovenfor ble det satt måltall for antall returer og vi vil her er å se på om tiltakene bidro til å nå måltallene. Hovedspørsmålet er altså i hvilken grad fører tiltakene til at flere søker om frivillig retur enn om tiltakene ikke hadde vært iverksatt? Det vil også være interessant å se på i hvilken grad det er slik at tiltakene forsterker eller motvirker hverandre? Og i hvilken grad er tiltakene effektive innenfor de ulike målgruppene og hvordan påvirkes de ulike gruppene beboere av de igangsatte tiltakene?

Det er også interessant å se hvilken effekt tiltakene har på den samlede beboermassen i mottakene, også kalt «spill-over»-effekter? Kan det være slik at asylsøkere, først og fremst andre utreisepliktige, har blitt påvirket av tiltakene?

Når man undersøker effekten av de ulike tiltakene, er det viktig å sette dette opp mot både relevans for utvalgte målgrupper, samt effekt i forhold til kostnader. Det er også naturlig å se på uintenderte effekter og evaluere handlingsalternativene til utreisepliktige.

## 6.1 Bidrar tiltakene til frivillig retur?

Tabell 8 nedenfor viser hvor mange av de utreisepliktige som har deltatt på tiltak, som har søkt IOM, og hvor mange som har gjennomført de forskjellige trinnene i knyttet til den frivillige returprosessen. Dessuten det aller viktigste, hvor mange som har returnert frivillig. Vi sammenligner deltakerne med tilsvarende prosess for alle utreisepliktige i vårt tallmateriale. Svært få utreisepliktige trekker sin søknad (kun 5 personer), under 10 prosent av deltakerne som søkte IOM fikk avslått søknaden. Vi ser at 6-8 prosent av de som deltok på tiltak faktisk reiste frivillig. Dette er noe lavere enn den andelen av alle utreisepliktige som reiser frivillig.

**Tabell 8 Deltakeres IOM prosesser**

| Aktivitets-gruppe | Antall som har søkt IOM | Prosent deltakere innvilget | Antall innvilget IOM søknader | Antall trukkede IOM søknader | Antall avslåtte IOM søknader | Antall frivillig returnert | Prosent som har reist |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Lokale tiltak | 56 | 16 % | 54 | 0 | 2 | 20 | 6 % |
| Nasjonale tiltak | 26 | 20 % | 24 | 0 | 2 | 8 | 6 % |
| Veien videre | 260 | 19 % | 232 | 5 | 20 | 112 | 8 % |
| **Alle tiltak samlet** | **342** | **18 %** | **310** | **5** | **24** | **140** | **8 %** |
| Totalt | 2163 | 24 % | 1670 | 22 | 164 | 1288 | 14 % |

Kilde: UDI og Deloitte

Basert på vår opptelling fra Tabell 8 så er hyppigheten av innvilgede IOM-søknader fra deltakere på omtrent samme nivå som for alle utreisepliktige, mens ser vi på de som faktisk har reist er tallene lavere enn for alle utreisepliktige.

Som vi ble kjent med i kapittel 5, Tabell 7, er deltakerne på tiltakene ulike fra alle utreisepliktige. Vi så at det var signifikant flere med barn, lengeværende og fra enkelte nasjonaliteter som Afghanistan, Eritrea og Etiopia. For å kunne bedømme om tiltakene gir effekt sett i forhold til deltakernes forutsetninger og karakteristikker trenger vi, som tidligere nevnt, en kontrollgruppe, dvs. en gruppe som likner deltakerne på alle punkter, men som ikke har vært med på tiltakene. Deretter har vi sammenlignet frivillig returrate i deltakergruppen med tilsvarende rater for kontrollgruppen, for å se om tiltakene har hatt effekt. Metoden vi har brukt er omtalt i avsnittene 3.3 og 3.4. Vi har valgt å fokusere mest på alle tiltakene samlet, men presenterer også hovedfunn fra analysen av a) kvalifiseringstiltakene (samlet både nasjonale og lokale), b) «samtaleprosjektet Veien Videre» og c) gruppen som har deltatt både på «Veien Videre»-samtaler og kurs. Usikkerheten med analysen øker etter hvert som man analyserer mindre og mindre grupper. Vi vurderer

derfor i hovedsak hele gruppen deltakere og når vi ser på kvalifiseringstiltakene og «samtaleprosjektet Veien Videre» hver for seg, så tar vi kun med noen hovedtall.

I Tabell 9 vises «propensity score» for de som har reist frivillig fordelt på viktige faktorer. Det første vi vil se på er bidraget som deltakelse på tiltak og de andre bakgrunnsvariablene har på frivillig retur. Vi har i denne tabellen anslått sannsynligheten (propensity score) for at frivillig retur skal gjennomføres, basert på deltakelse i tiltakene og de bakgrunnsvariablene (forklaringsvariablene) vi har observert. Koeffisientene tolkes på samme måte som i Tabell 7: «Propensity score» for de som har deltatt i tiltak. Basert på vår metode ser vi at de fleste faktorene kun har liten virkning. Deltakelse ser ut til å bidra knapt negativ (-1 prosent). Variablene kvinne, alder og barnefamilie er for alle praktiske formål null. De nevnte koeffisientene er heller ikke signifikante etter 5 prosent signifikansnivå.

Når vi kommer til variabelen lengeværende ser vi at denne bidrar sterkt negativt, med en koeffisient på over 50 prosent og signifikant. Det er med andre ord betydelig mindre sannsynlig at frivillig retur finner sted, dersom vedkommende er lengeværende. Dette funnet harmonerer med det vi kunne forvente, basert på tidligere kunnskap fra UDI og forskning, samt avsnitt 4.3.

Ser vi på ulike land, ser vi at statsløse, Afghanistan, Somalia og Nigeria har en lavere sannsynlighet for å returnere enn gruppen andre land. For Russland, og Irak er sannsynligheten for å returnere høyere enn referansegruppen andre land. For landene Eritrea, Etiopia, og Iran er det for praktiske formål ingen forskjell fra referansegruppen (koeffisient nær null (-3 til -1 prosent)). For Irak er det en betydelig høyere sannsynlighet igjen, 8 prosent.

**Tabell 9: «Propensity score» for de som har reist frivillig fordelt på viktige faktorer**

| Frivillig retur | Koeffisient | Signifikant 5 prosent eller 10 prosent |
|---|---|---|
| Deltatt på tiltak | -1 % | Nei |
| Kvinne | 0 % | Nei |
| Alder (år) | 0 % | 10 % |
| Har barn | 1 % | 10 % |
| Lengeværende | -56 % | 5 % |
| Afghanistan | -6 % | 5 % |
| Eritrea | -3 % | 5 % |
| Etiopia | -1 % | Nei |
| Iran | -2 % | 5 % |
| Irak | 8 % | 5 % |
| Nigeria | -6 % | 5 % |
| Russland | 11 % | 5 % |
| Somalia | -6 % | 5 % |
| Statsløs | -12 % | 5 % |
| Konstant | 0,589327 | 5 % |

Funnene i Tabell 9, viser at det sees liten effekt ved å delta i tiltak på sannsynligheten for frivillig retur. Dette er ikke overraskende. Det er tre forhold som å gjøre at dette er som forventet:

b) De fleste mottakene mente at tiltakene var positive, men at de hadde en mer indirekte virkning på selve returen, jf. 3.6 som beskriver endringsteorien bak tiltakene. Kanskje bør det «sterkere lut til», slik vi har diskutert andre steder i rapporten, siden tiltakene ser ut til å være et skritt i riktig retning.
c) Effekten av slike tiltak dras mellom to krefter. På den ene side vil forhåpentligvis tiltaket gi et positivt bidrag til at personen ønsker retur, men samtidig så har tiltaket en viss varighet (2-3 måneder) og mens den utreisepliktige deltar på tiltak er retur i denne perioden i realiteten uaktuelt. Dette kalles innlåsingseffekt[24]. Et godt tiltak bør selvsagt på sikt få en positiv totaleffekt.
d) Det kan fortsatt være feilkilder som vi ikke har klart å korrigere for:
   - Vi intervjuet deltakere som vi oppfattet som ureturnerbare og som vi mener vil ha vanskelig for å returnere selv om de ønsker. For disse deltakerne vil tiltakene ikke kunne oppnå ønsket resultat, siden de ikke kan returnere selv om tiltakene hadde vært suksessfulle og skapt ønsket motivasjon. UDI har ikke identifisert disse som en gruppe og har valgt å tilby tiltakene til alle utreisepliktige. Dette vil underrapportere virkningen av tiltakene, i forhold til om kun de som kan returnere tas med.

[24] Direkte oversatt fra engelsk, Locking-in effects. Selv om utreisepliktige som deltar på tiltakene i praksis ikke returneres mens de deltar på tiltakene, så oppheves ikke utreiseplikten på noen måte.

- Vi har også en gruppe som har ukjent oppholdssted og som vi ikke vet om har returnert. Dette er altså deltakere som har forlatt mottaket etter at de har deltatt på tiltaket, men som myndighetene ikke har kjennskap til hvor befinner seg. Dersom disse har returnert, men ikke meldt fra til myndighetene vil også dette være en underrapportering.

Vi ønsker i denne evalueringen å se på den totale gjennomsnittlige effekten av tiltakene. Vi har allerede fått et forvarsel om at denne ikke er stor i Tabell 9, likevel vil det være av interesse å beregne den gjennomsnittlige effekten av å delta på tiltakene.

Det er flere måter å beregne effekten av deltakelse på, alle gir en effekt på nær null. Her er den mest brukte metoden, kalt «nærmeste nabo matching»:

**Tabell 10: Effekt av deltakelse på tiltak**

| Antall matchede på tiltak | Kontrollgruppe | ATT (Effekt av deltakelse)* | Standardfeil | T |
|---|---|---|---|---|
| 1711 | 2044 | 0,011 (1,1 %) | 0,010 | -1,078 |

Note: Antall matchede på tiltak og kontrollgruppe referer seg til faktiske makkere etter «nærmeste nabo matching».
* ATT står for «Average effect of Treatment on the Treated».

Tabellen viser at deltakelse på tiltakene øker den gjennomsnittlige tilbøyeligheten til retur med 1,1 prosent. Andre måter å beregne ATT på gir også resultater nær null. Dette tyder på at effekten er meget liten eller null.

I tillegg er t-verdien lav. Vi vil helst se en t-verdi fra 1,64 (hvis signifikansnivå legges på 10 prosent) eller 1,96 (hvis signifikans nivå er 5 prosent) og oppover for å stole på dette resultatet. Vi kan ikke si med sikkerhet at dette resultatet ikke er null.

Det overordnete bildet er altså at returtiltakene i mottak ikke har målbar virkning på utreise. Vi så (fra Tabell 9) at flere av de prioriterte gruppene som hadde deltatt på tiltak, så som lengeværende, afghanere og eritreere, ga redusert sannsynlighet for retur.

Selv om resultatene er negative, er de i tråd med våre funn fra andre kilder, så som intervjuer og litteratur. Heller ikke intervjuene av deltakere på tiltakene ga støtte til at tiltakene hadde ført til motivasjon for retur. Intervjuer av mottak og returkoordinatorer (leder returarbeidet i mottakene regionsvis) ga et mer nyansert syn og her var det forskjellige synspunkter, som vi har diskutert andre steder i rapporten. Spesielt returkoordinatorene var av den oppfatning at «samtaleprosjektet Veien Videre» hadde effekt.

### 6.1.1 Kvalifiseringstiltak

#### Utreisepliktige

Funn så langt tyder på at kvalifiseringstiltakene i seg selv ikke har noen merkbar effekt på asylsøkernes valg om å reise hjem, dvs. økt frivillig retur.

Ser vi på den tallene når vi bruker matching-metoden vår, så ser vi at de melder om en effekt av deltakelse rundt null (-0,6 prosent). I tillegg er effekten meget usikker og ikke sterk nok til å si noe om effekten (t-verdi lavere enn 1,64). Vi kan derfor ikke si noe om effekten.

**Tabell 11 Effekt av nasjonale og lokale tiltak**

| Antall matchede på tiltak | Kontrollgruppe | ATT (Effekt av deltakelse)* | Standardfeil | T |
|---|---|---|---|---|
| 457 | 733 | -0,006 (-0,6 %) | 0,015 | -0,403 |

Funn fra intervjuer på mottak, som vi har diskutert andre steder i rapporten, tyder på at den viktigste effekten var indirekte, gjennom aktivitet og refleksjon.

Majoriteten av deltakerne påpeker selv at kursene hadde en stor effekt på deres liv når det gjelder trivsel og mental helse. Tross den generelle tvilen rundt kursenes relevans for arbeid i hjemlandet, var alle asylsøkerne svært positive til kursdeltagelsen fordi det gir mening, mestring og aktivitet i hverdagen. Å delta i et tiltak normaliserer hverdagen og er med på å forhindre brakkesyke og selvmordstanker, ifølge intervjuer av deltakere og mottak.

### Mottakene

De fleste mottakene var av den oppfatning at nasjonale og lokale tiltak var positive fordi de skapte aktivitet på mottaket, brakte de utreisepliktige ut av rommene sine og inn i en sosial aktivitet. Flere mottak mente at all aktivitet var bra for asylsøkerne, og at dermed returperspektivet eller den ervervede kompetansen ikke er sentral.

Ansatte peker videre på at tiltakene er en god arena for å snakke om retur. Det påpekes at temaet retur ellers er vanskelig å ta opp som samtaleemne, og at dette tas lettere opp rundt annen aktivitet.

Mottakene fremmet imidlertid flere utfordringer knyttet til de nasjonale og lokale kursene. Underleverandørene av kurs og de respektive lærerne er ofte ikke fullt ut innforståtte med at kurset faktisk er et returtiltak, og dermed vektlegges ikke dette i kursene. Hvor mye dette har hatt å si på effekten er det ikke mulig for oss å fastslå, men gitt at mange av dem vi har intervjuet ønsket å bruke tiltaket som en måte å øke sin verdi for det norske arbeidsmarkedet, og ikke til å forberede retur, samt de funn som tidligere forskning har funnet som samsvarer med dette, så er det liten grunn til å tro at dette har vært avgjørende.

## 6.1.2 Samtaleprosjektet Veien Videre

Deltakere og fagpersoner, inkludert mottaksansatte, tegnet som oftest et mer positivt bilde av «samtaleprosjektet Veien Videre» enn kvalifiseringstiltakene.

Ser vi på tallene når vi bruker matching metoden matching-metoden vår, så får vi en ATT av deltakelse rundt null (0,3 prosent). Som tidligere nevnt er også denne effekten meget usikker og ikke sterk nok til å si noe om effekten (t-verdi lavere enn 1,64).

**Tabell 12 Effekt av samtaleprosjektet Veien Videre**

| Antall matchede på tiltak | Kontrollgruppe | ATT (Effekt av deltakelse)* | Standardfeil | T |
|---|---|---|---|---|
| 1421 | 1872 | 0,003 (0,3 %) | 0,011 | 0,253 |

### Utreisepliktige

Noen utreisepliktige er ikke klar over at de er med på et konkret returtiltak gjennom deltakelse i «Veien Videre»-samtaler. De kjenner ikke til betegnelsen «samtaleprosjektet Veien Videre», men bekrefter at de deltar i jevnlige samtaler med mottakspersonell. Deltakere har dermed ikke nødvendigvis et bevisst forhold til «samtaleprosjektet Veien Videre» før de starter på prosessen, heller ikke alltid et bevisst forhold til at det har vært en returprosess i etterkant. Mottakene synes, utfra intervjuene, å ha nærmet seg aktuelle utreisepliktige og invitert til deltakelse på en varsom og nennsom måte, i de tilfeller de har sett dette som formålstjenlig. De kandidatene vi snakket med, som ikke hadde noen klar formening om at de hadde vært med på et samtaleprosjekt, erfarte vi også opplevde retur som vanskelig å forholde seg til. Vi tolker dette som returprosessen er ekstra utfordrende for disse og dermed at frivillig retur også er noe mindre sannsynlig enn for gjennomsnittet av utreisepliktige.

Deltakere er positive til tiltaket og peker på at samtalene svarer til behovet for å bli sett, hørt og ikke minst til å bidra med støtte til å planlegge fremtiden. Retur er en stor verkebyll for de fleste, men samtidig noe de har et stort behov for å snakke om. «Samtaleprosjektet Veien Videre» åpner opp for dette i omgivelser som skaper tillit og trygghet.

Deltakere viser også til at tiltaket svarer til deres ønske om individuell oppfølging og veiledning. Selv om «Veien Videre»-prosjektet har en fastlagt plan og egentlig ikke er individuelt tilpasset, så opplever mange deltakere at tiltaket retter seg mot deres individuelle behov. Det å bli møtt av et medmenneske som har tid til og interesse for deg fremheves som et særlig positivt trekk ved samtalene. Det var imidlertid store individuelle forskjeller mellom deltakere knyttet til hvor mye utbytte de mente å ha fått av samtalene. Flere utreisepliktige vi har snakket med fastholder at de fortsatt står fast ved sitt mål om å bli i Norge. «Samtaleprosjektet Veien Videre# har her ikke klart å endre asylsøkernes målsetting.

Vi ser også fra intervjuene, at den utreisepliktiges vurdering av returbarhet er viktig for å få effekt. Flere mottak påpekte at hvis trusselen om tvangsretur er reell, dvs. at den utreisepliktige tror det er en vesentlig mulighet for å bli hentet, så øker sjansen for frivillig retur. De utreisepliktige ser på det å bli hentet og uttransportert med tvang som veldig vanskelig, og det vil de gjerne unngå ved i stedet å returnere frivillig.

Vi tolker intervjuene slik at samtalene i «samtaleprosjektet Veien Videre styrker det vi i avsnitt 3.6 kalte for mental helse. Vi har imidlertid ikke funnet at dette har gitt motivasjon til frivillig retur.

**Mottakene**

De fleste ansatte ved asylmottakene mener «samtaleprosjektet Veien Videre» er det beste returtiltaket som eksisterer i dag. Det er det tiltaket med størst fokus på retur, og de opplever det i stor grad som en suksess. Her er det viktig å påpeke at de ikke vurderer suksess kun i antall frivillige returer, men også gjennom den generelle påvirkningen på asylsøkernes evne til å ta beslutninger i eget liv, jamfør vår modellskisse i avsnitt 3.6.

Ansatte viser også til at de opplever det som veldig nyttig å få bruke tid sammen med asylsøkerne. De påpeker at veien er mye lengre for retur uten samtaler. Flere av mottakene ønsker seg en egen medarbeider som kunne jobbe fast med dette tiltaket. Det var stor frustrasjon over at UDI kun hadde tre måneders søknadsrunder, knappe frister og ikke fulgte opp lovnader. For eksempel ble mottakene forespeilet at rapporteringen skulle skje gjennom et nytt dataverktøy kalt Questback. Denne Questback-rapporteringen ble ikke gjennomført, i følge tilbakemeldinger fra returkoordinatorer og mottak. Disse manglene setter mottak og regionale returkoordinatorene i en krevende situasjon. Det er ikke mulig for oss å vurdere om dette har redusert effekten av tiltaket «samtaleprosjektet Veien Videre».

De viser til at det viktigste for å lykkes med samtalene er å svare ut alle de åpne spørsmålene de utreisepliktige har og søke å skape en realitetsorientering i forhold til den faktiske situasjonen i deres hjemland. Ved å ha gode svar på dette motiverer man til retur, er argumentet fra mottak vi har diskutert dette med.

## 6.2 Fellestrekk

Ulike grupper påvirkes forskjellig av tiltakene. Utreisepliktige er en mangeartet gruppe, med forskjellige forutsetninger. Selv om mange fortsatt er analfabeter, så oppga spesielt tre mottak at de har sett en veldig endring i beboerne over de siste 10 årene. Det er i dag flere ressurssterke personer som er godt orientert om verden og som har god utdanning. De fleste utreisepliktige har i tillegg mobiltelefoner og PC-er som de bruker for å orientere seg. Mottakene oppga at disse mer ressurssterke personene ofte tenker på en annen måte. Erfaringer fra intervjuer tyder på at det er viktig at kvalifiseringstiltakene og «samtaleprosjektet Veien Videre» tilpasses deltakernes bakgrunn. Når det gjelder kurs vil for høye forkunnskaper gi effekt gjennom tidsfordriv, eller at vedkommende blir instruktør i stedet for elev, noe som typisk kan skje på basiskurs innen engelsk, data o.l. På den annen side vil også for svak bakgrunn svekke kompetanseeffekten. Analfabeter på engelskkurs er et eksempel som gir liten læringseffekt, ifølge tilbakemeldinger fra intervjuer. For «samtaleprosjektet Veien Videre» er det viktig at den utreisepliktige møtes individuelt.

## 6.3 Synergier mellom tiltak

192 utreisepliktige deltok både på «samtaleprosjektet Veien Videre» og kvalifiseringstiltak. Tiltakene har noe forskjellig effekt og det er interessant å se på mulige synergier mellom tiltakene. Spørsmål vi skal prøve å svare på i dette avsnittet er i hvilken grad det er slik at tiltakene forsterker eller motvirker hverandre? Og i hvilken grad er tiltakene effektive innenfor de ulike målgruppene?

Slik vi så ovenfor så ønsket mottakene, i tråd med føringer fra UDI, å rekruttere grupper av utreisepliktige som hadde vanskelig for å returnere frivillig, jamfør blant annet kapittel 5. Vi ser derfor nedenfor kort på hvem som har deltatt på flere tiltak sammenlignet med de som kun har deltatt på ett tiltak.

Ser vi på den relative fordelingen for de som har deltatt på flere tiltak i forhold til de som kun har deltatt på ett tiltak, ser vi at det er relativt sett flere fra de «vanskelige» landene som Afghanistan, Eritrea, Etiopia og Iran. Tilsvarende er det færre fra de andre topp ti-landene. Når det gjelder kvinner, barnefamilier, alder og lengeboende er forskjellene for disse mindre. De som har deltatt på flere tiltak har også lavere frivillig retur relativt sett. Her er imidlertid verdiene uansett lave. Dette er som forventet fordi vi ser at de som har blitt rekruttert til å delta på flere tiltak, er i den gruppen som har vært vanskeligst å returnere frivillig. Mottakene har altså ønsket å rekruttere de som har vært vanskeligst å returnere og dermed har hatt størst behov for hjelp gjennom deltakelse på tiltak.

Ser vi på den tallmessige effekten, når vi bruker matching-metoden vår, så ser vi i Tabell 13 at vi får en negativ effekt av deltakelse, rundt -5 prosent. Denne effekten er, på tross av et lavere antall deltakere å matche med, sikrere enn både den samlede analysen av alle utreisepliktige på tiltak og de analysene av kvalifiseringstiltakene og «samtaleprosjektet Veien Videre» hver for seg. T-verdien er her over den etterlengtede 1,96 (som gir signifikansnivå 5 prosent). Vi ser også at standardfeilen, som sier noe om hvor pålitelig tallet på effekten (ATT) er, er relativt sett lavere her enn for de andre. Selv om vi tar med standardfeilen så vil effekten fortsatt være negativ.

**Tabell 13 Effekt av tiltak for deltakere som både har deltatt på Veien Videre og kvalifiseringstiltak**

| Antall matchede på tiltak | Kontrollgruppe | ATT (Effekt av deltakelse)* | Standardfeil | T |
|---|---|---|---|---|
| 192 | 433 | -0,046 (-4,6 %) | 0,021 | -2,142 |

Vi ser altså at det å delta på flere tiltak, ikke har kompensert for at gruppen utreisepliktige på flere tiltak har hatt større vansker med frivillig retur enn andre.

Tiltakene forsterker hverandre over tid i den forstand at flere gjentatte like kurs på samme mottak styrker utreisepliktige sin tillit og interesse for å delta. Dette var spesielt klart formulert av et mottak som hadde holdt samme kurs flere ganger etter hverandre. Mottaket opplevde at de utreisepliktige beboerne ble tryggere og mer interesserte, og at det ble lettere å rekruttere deltakere.

I tillegg mente returkoordinatorene at avgjørelsen om retur tok tid og at det på langt nær er alle, som faller ned på å reise, som faktisk har reist på det tidspunktet vi hentet ut dataene for denne evalueringen. Returkoordinatorene og noen mottak mente også at frivillig retur kunne skje som et resultat av prosessen knyttet til «samtaleprosjektet Veien Videre». Derfor mener vi at det at returtiltakene kan ha positiv effekt som ennå ikke er målbar. Lengre tidsserier vil være nødvendig for å bekrefte eller avkrefte dette.

Flere mottak snakket om at effekten av tiltakene begrenses av at «hjelperne» (skole, advokat, Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)) ikke alltid oppfattes som støttende til retur. To av mottakene opplevde at «hjelperne» og lokalsamfunnet av og til lot seg engasjere ovenfor enkeltfamilier eller enkeltindivider. Dette er, ifølge mottak vi har snakket med, ofte ressurssterke folk som har god kontakt med norsk skole og lokalsamfunnet. Engasjementet rundt disse utreisepliktige bidrar til å opprettholde de utreisepliktiges håp og forventing om å bli i Norge. Mottakene som tok opp dette var frustrert over dette. Både fordi det vanskeliggjorde returarbeidet og fordi det opplevdes som urettferdig. Det var som sagt gjerne ressurssterke familier og personer som fikk lokalsamfunnets støtte og ikke de utreisepliktige som kanskje hadde en mer legitim sak.

Videre ble mangler ved advokatordningen påpekt som alvorlige, blant annet fordi den utreisepliktige i flere tilfeller fikk mangelfull informasjon om avslaget. Advokatordningen er evaluert nylig og vi vil derfor ikke gå dypere inn i denne problemstillingen[25].

For lengeværende kan det være lurt å ikke mase om retur ifølge en rekke uttalelser fra mottaksansatte. I et tilfelle protesterte utreisepliktige mot å snakke retur. Dette støtter etter vårt syn den lave profilen som enkelte mottak har overfor utreisepliktige når det gjelder Veien Videre, ref. 6.1.2. Vi tolker dette også slik at, spesielt for den gruppen som er lei av retursnakket, vil informasjon ikke være veien å gå. Dette vil etter vår vurdering bety at både kvalifiseringstiltakene og «samtaleprosjektet Veien Videre» kan være arenaer for å nå inn med budskapet og erkjennelsen om at avslaget er endelig og at retur er et godt alternativ, der vanlig gruppeinformasjon ikke lenger er nyttig.

Basert på våre funn her ser «samtaleprosjektet Veien Videre» ut til å være den kanskje eneste farbare veien for grupper utreisepliktige som ikke er «returnerbare», og dermed ikke har trusselen om tvangsretur som motivasjonsfaktor. Vi vil ikke gå inn i debatten om begrepet «ikke returnerbar», men opplever at det er en rekke personer som a) enten ikke blir returnert med tvang (typisk barnefamilier), b) personer som ikke har klart å gjennomføre retur med IOM fordi landet ikke vil ta de imot, eller c) personer som politiet ikke kan returnere med tvang. Det som i vår sammenheng er viktig at for denne gruppen vil returtiltak – og spesielt «samtaleprosjektet Veien Videre» – være eneste måten å nå frem med en erkjennelse at retur er nødvendig og å sette disse utreisepliktige i stand til å ta egne valg.

Har så tiltakene hatt effekt på den samlede beboermassen i mottak, dvs. hatt effekt på asylsøkere også? På dette spørsmålet varierte svarene fra mottakene. Ett mottak mente det ikke var så mye effekt. De fleste mente imidlertid at kvalifiseringstiltakene sammen med «samtaleprosjektet Veien Videre» ga god effekt gjennom aktivisering og refleksjon. Spillover effekt til andre beboergrupper kom for det meste gjennom bedre miljø på mottaket. Det er igjen aktiviteten som tiltakene skaper som er nøkkelen, slik vi har forstått mottakene.

## 6.4 Produktivitet

Hvorvidt et tiltak er effektivt eller ikke bør være første kriterium for valg av tiltak. Her ser vi at «Samtaleprosjektet Veien Videre» utpeker seg som noe bedre – dog ikke målbart – utfra tilbakemeldinger fra deltakere og mottak og annet fagpersonell. Deretter bør kostnadsbilde legges til grunn. Her ser vi at de dyreste tiltakene – kvalifiseringstiltakene – synes å gi dårligst effekt. De nasjonale kvalifiseringstiltakene

[25] Oxford Research (2013): «Evaluering av advokatordningen for asylsøkere»

hadde en gjennomsnittskostnad per deltaker på over 46 000 kroner, mens «Samtaleprosjektet Veien Videre» hadde en gjennomsnittskostnad på 6 700 kroner. Lokale kvalifiseringstiltak hadde en gjennomsnittskostnad på noe over 11 000 kroner pr deltaker. Dermed mener vi at midler bør bli allokert annerledes for senere prosjekter, dvs. økte midler til «Samtaleprosjektet Veien Videre» og redusert evt. avvikling av de dyreste kvalifiseringstiltakene (nasjonale).

Samlet sett mener vi det er en betydelig produktivitetsgevinst å hente ved å allokere mer midler til Veien Videre.

# 7. Konklusjoner og anbefalinger

I dette kapitlet presenteres konklusjoner og anbefalinger. Relevante og effektive tiltak eller strategier (kombinasjoner av tiltak) bør videreføres. Videreføringen kan skje på forskjellige måter, men UDI er spesielt interessert i å se på om tiltak bør tas inn i det ordinære arbeidet i mottak. I dette kapitlet ser på muligheter for videreføring, og evt. hvilke former videreføringen bør ha.

Samarbeid mellom mottak, driftsoperatører og aktører som IOM og PU er viktig. Vi ser også på hvordan dette samarbeidet oppfattes av aktørene og eventuelt kan forbedres.

UDI ønsker også at evalueringen foreslår en metodisk fundert og brukervennlig modell for å måle effekten av tiltak. Et slikt forslag presenteres helt til slutt.

## 7.1 Konklusjoner

- Ingen holdbare og målbare positive effekter av returtiltakene er funnet i evaluerings kvantitative analyser, basert på data for utreisepliktige og deltakere i 2012.
- Når det gjelder funn knyttet til den kvalitative analysen, ser vi positive effekter spesielt for «samtaleprosjektet Veien Videre».

Funnene knyttet til den kvalitative analysen er basert på erfaringer fra deltakere og mottakssystemet . «Samtaleprosjektet Veien Videre» fremstår som det mest suksessfulle tiltaket blant de evaluerte tiltakene. Kvalifiseringstiltakene hadde mindre positive effekter, men anekdotiske positive eksempler ble formidlet under intervjuer på mottakene.

Selv om det er gjort betydelig arbeid på å forstå de utreisepliktiges motivasjons- og beslutningsprosess de siste årene, så er det fortsatt betydelig usikkerhet knyttet til dette. Med andre ord ser det ikke ut til at vi ennå forstår den prosessen som de utreisepliktige gjennomgår før de reiser ut etter egen beslutning. Ser vi på frivillig retur over tidsløp, jf. Figur 6 Kumulativ fordeling frivillig retur, ser vi at den faktiske kurven for frivillig retur avviker sterkt fra en kurve vi ville forventet ut fra politikkutformingen. Dette tyder på at dagens politikk ikke fungerer slik den var tenkt. Med denne bakgrunnen synes det fornuftig av myndighetene å lete etter nye alternative tiltak. «Samtaleprosjektet Veien Videre» er et godt eksempel på et slikt nytt tiltak i returarbeidet, med ideer hentet fra andre europeiske land.

Denne evalueringen har funnet at «samtaleprosjektet Veien Videre» bidrar til det vi kaller bedre mental helse for den utreisepliktige som deltar. Vi mener også å se at det skaper aktivitet som er vurdert som positiv. Vi ser ikke at kvalifiseringstiltakene gir vesentlige effekter på kompetansen. Vi mener derfor at tiltakene har bidratt til at de utreisepliktige har fått resultater på flere områder som er en forutsetning for å returnere frivillige, jf. Figur 2 Modellskisse for tiltakenes virkning. Vi har ikke avdekket at dette har gitt økt motivasjon for retur, eller at dette har medført økt frivillig retur.

- Det har vært betydelige utfordringer for mottakene knyttet til vanskelige operative rammer og betingelser fra UDI.
- Enhetskostnadene varierer sterkt og harmonerer ikke med våre erfaringer om hvilke tiltak som har best effekt. Nasjonale kvalifiseringstiltak har betydelig høyere enhetskostnader enn «samtaleprosjektet Veien Videre», men vi finner mindre positive effekter med disse tiltakene.

## 7.2 Videreføring av tiltak

«Samtaleprosjektet Veien Videre» anbefales videreført på bakgrunn av de positive tilbakemeldingene fra utreisepliktige, mottak og forvaltning. Foreløpige funn tyder på at kvalifiseringstiltak har en indirekte effekt på frivillig retur gjennom å gi utreisepliktige mer aktivitet i hverdagen og motvirke pasifisering. Mottakene var for det meste positive til kvalifiseringstiltakene da dette skapte aktivitet. Det var ikke først og fremst på grunn av at det var forventet å skape en interesse for retur at mottakene ønsket kursene velkommen.

- Videre tyder funn, spesielt i intervjuer, på at kvalifiseringstiltak kan forsterke effekten av samtalene i «Veien Videre»-prosjektet.

Den store gevinsten av kvalifiseringstiltak handler om å skape innhold i hverdagen til asylsøkerne, og derigjennom en forbedring i deres fysiske og psykiske helse, slik vi ser det. Sett opp mot de foreløpige funnene som antyder liten direkte effekt på frivillig retur, kan det diskuteres om det bør øremerkes egne økonomiske midler til aktiviteter på asylmottakene, og at midler øremerket retur eventuelt bør brukes på andre tiltak.

Spesielt de nasjonale kvalifiseringstiltakene var meget dyre, og med lav effekt – både rapportert gjennom intervjuer og ved kvantitativ analyse- setter vi et spørsmålstegn om disse bør videreføres. Effekten vurderes av oss til å bli bedre hvis ressursene flyttes over til «samtaleprosjektet Veien Videre». En bør likevel ha med at aktivitet i mottakene er viktig.

Dersom kvalifiseringstiltakene videreføres bør det tas hensyn til følgende:

a) Aktivitet er hovedfokus: Legge vekt på at aktivitet styrker de utreisepliktiges fysiske og psykiske helse, og at dette igjen styrker deres mulighet for å foreta valg om retur.
b) Kombinere med «samtaleprosjektet Veien Videre» eller tilsvarende: Funn fra intervjuer tyder på at kombinasjonen kompetansetiltak og «Veien Videre» gir styrket effekt. Dette bør derfor kombineres for å få bedre effekt.

Funnene så langt tyder altså på at «samtaleprosjektet Veien Videre» er det tiltaket med størst verdi for utreisepliktige med tanke på å motivere for frivillig retur.

Ansatte ved asylmottakene peker imidlertid på forbedringsområder for «samtaleprosjektet Veien Videre» knyttet til operative forhold. Mottak og returkoordinatorene opplevde mangler ved UDIs prosjektstyring og ledelse av spesielt «samtaleprosjektet Veien Videre», men også kvalifiseringstiltakene. «Samtaleprosjektet Veien Videre» hadde tre måneders sykluser med korte frister fra UDI. Dette var en utfordring i forhold til å planlegge og å gjennomføre prosjektet på en god måte. For det andre var samtaleprosjektet svært avgrenset i tid, selv om retur er et langsiktig arbeid. Det var et ønske fra asylmottakene å kunne drive prosjektet med lengre varighet noe som vil gi stabilitet og forutsigbarhet. Videre ble lite forutsigbare ansettelsesforhold og driftsrammer sett på som vanskelig. Evalueringsteamet mener utfra de tilbakemeldinger vi har fått at dette har gått utover kvaliteten, uten at vi kan dokumentere dette nærmere. Det er en erkjennelse at god styring bidrar til et godt resultat, og vise versa.

Enkelte mottaksansatte viser også til at de opplever det som en utfordring og svært krevende å skulle ha flere roller ovenfor asylsøkerne, der en av rollene er som samtalepartner i «samtaleprosjektet Veien Videre». I det ene øyeblikket hjelper returpersonell til med dagligdagse oppgaver, og i det neste skal de lede tunge samtaler om frivillig retur.

Et forslag som kom opp i evalueringen var å legge til rette for at «Veien Videre»-rådgiveren er fra samme land som den utreisepliktige; da kan returrådgiveren språket og kulturen og kjenner situasjonen i hjemlandet. Dette vil kunne gi større legitimitet i samtalene, og potensielt enda større effekt med tanke på frivillig retur. Dette spørsmålet er kjent og det er både fordeler og ulemper knyttet til å ha samtalepersonell fra samme land som den utreisepliktige. Motforestillingene mot dette knytter seg til at returpersonell er blitt trenet i å håndtere spørsmål omkring manglende landkompetanse, og UDI mener at omfattende landkunnskap finnes og at returpersonell etter hvert blir godt kjent med landrisiko mv. I tillegg kan det forekomme motsetninger mellom folkegrupper innenfor hvert land, og det vil være en ulempe hvis samtaleansvarlig kommer fra en folkegruppe som ikke har godt forhold til den utreisepliktige.

Utreisepliktige som ble intervjuet oppga ofte at de mente at mottaket/norske myndigheter ikke forstår landet de kommer fra, spesielt sikkerhetsutfordringene som de selv står overfor ved retur. Dette spørsmålet er altså fortsatt aktuelt, og UDI bør utrede om det finnes bedre modeller enn dagens praksis på dette feltet. Å skape trygghet mellom samtalepersonen og den utreisepliktige knyttet til risikoforhold i opprinnelsesland vil, etter hva vi erfarer, være avgjørende for at retursamtaler skal bli effektive. Dette vil også gjelde «samtaleprosjektet Veien Videre» hvor tillit mellom deltaker og returrådgiver er avgjørende.

Litteraturen på tvungen migrasjon (flyktninger mv.) fremhever at et returprogram bare er ett av flere elementer, og ikke nødvendigvis det mest avgjørende som påvirker en potensiell returkandidats valg om å reise hjem. Andre viktige elementer omfatter sikkerhet og økonomiske forhold i hjemlandet, opplevelser i vertslandet og alternativer knyttet til frivillig retur. Vurdering av disse alternativene vil bli påvirket av både individuelle og familiære hensyn. Dette mener vi også vil gjelde for returtiltakene her og medføre at andre viktige elementer kanskje i større grad avgjør den utreisepliktiges valg om frivillig retur.

## 7.3 Kunnskaps og erfaringsdeling mellom mottak (og driftsoperatør)

Arenaene for kunnskaps- og erfaringsutveksling knyttet til disse tiltakenes synes å være konferanser og møter i regi av UDI. Spesielt ble erfaringsmøtene knyttet til «samtaleprosjektet Veien Videre» nevnt. Det var

utover dette lite organisert kunnskaps- og erfaringsdeling. Opplæringen og styrkingen av MI-kompetansen så ut til å være det viktigste.

Personalet på mottak var ofte meget erfarne og hadde bekjente i andre mottak og vi opplevde at mottak kontaktet kjente ressurspersoner ved behov, både i andre mottak og UDI.

Vi erfarte ingen vesentlig kunnskaps- og erfaringsutveksling mellom driftsoperatører for kvalifiseringstiltak og mottak, der mottaket ikke var eiet av driftsoperatør.

## 7.4 Samarbeid mellom mottak og IOM og PU

Mottakene opplevde, så langt vi forsto, samarbeidet med IOM og PU som gitt. De hadde alle sine roller og oppgaver å utføre. Det var frustrasjon omkring rollene, som vi diskuterer andre steder, men lite kritikk knyttet til selve samarbeidet.

Det ble naturlig nok etterspurt mer kapasitet fra både IOM – i form av raskere behandlingstid – og PU – flere returer fra flere mottak.

## 7.5 Anbefalinger

Nedenfor vil vi sammenstille funn fra samtaler med både mottak, instanser (UDI, PU og IOM) samt innspill fra de utreisepliktige selv. Vi vil se på hva som bør være på plass for å få til god retur, ifølge disse funnene. Dernest vil vi foreslå en modell for å måle effekt av returtiltak.

Først vil kort presentere innspill fra ansatte på mottak, involvert instanser og fra utreisepliktige som vi mener kan påvirke effekten, men som strengt tatt ligger noe i periferien for vårt mandat.

### 7.5.1 Innspill fra ansatte ved mottak og involverte instanser

Ansatte på asylmottakene peker på at slik situasjonen er i dag er det en rekke faktorer som motarbeider retur:

- Medias fokusering på omgjøring av asylsaker
- Svært lang behandlingstid på asylsøknader
- «Uendelig» med ankemuligheter
- Bruken av tvangsretur er svært liten sett opp mot det store antallet utreisepliktige som har fått avslag og likevel nekter å reise hjem. Dermed blir ikke tvangsretur noe reelt «ris bak speilet» for de fleste utreisepliktige.

Ansattes innspill er at dersom man hadde brukt mer penger på advokat til asylsøkerne, kort behandlingstid og uttransportering, hadde man sett en mye større suksessrate i forhold til frivillig retur enn det man gjør i dag.

De viser også til at kunnskap og trygghet om faktiske forhold i hjemlandet er den største bidragsyteren til frivillig retur. Morsmålsundervisning kan være et tiltak, men mange foreldre ønsker ikke at barna skal få opplæring i morsmålet.

Som omtalt ovenfor ansees likevel «Samtaleprosjektet Veien Videre», men også kompetansetiltakene som vel verdt videreføring.

### 7.5.2 Innspill fra utreisepliktige

«Asylmottakene bør fasilitere retursamtaler og tiltak individuelt slik at vi selv kan jobbe for våre fremtidsdrømmer – inkludert transitt til hjemland», var ett av argumentene og ønskene fra en del utreisepliktige.

Det bør være en konkret deadline for hvor lenge man kan bo på mottak, uavhengig av om en får avslag eller ikke. «*Nå venter vi bare på livet*», for å sitere en av de intervjuede utreisepliktige. Også de utreisepliktige ønsker altså en avklaring og hjelp til å finne en løsning innen rimelig tid, ifølge intervjuer.

Majoriteten av de utreisepliktige har satset mye for å komme til Norge. Retur blir også et mer reelt alternativ om den utreisepliktige kan ta med seg noe av verdi hjem igjen, for eksempel muligheter til en reell utdanning og ikke bare et kurs.

Mange av de utreisepliktige forsto at de trenger mental forberedelse på å reise hjem – gjerne gjennom oppfølging fra psykolog/veileder. Dette handler både om å bearbeide fortiden og samtidig forberede på fremtiden. Slik veiledning kan godt skje i felles workshops slik at kostnadene blir lavere. Da vil også utreisepliktige kunne hjelpe hverandre til å bearbeide fortiden og forberede på fremtiden.

Vi ser mye fellestrekk når det gjelder innspill fra mottaksansatte, instanser og de utreisepliktige selv. Behov for grensesetting fra systemets side og støtte og hjelp til de utreisepliktige for å klargjøre for retur, er gjennomgående trekk som kommer frem i intervjuer av mottak og deltakere.

## 7.6 Evalueringens anbefalinger

- Evalueringsteamet anbefaler, som allerede nevnt, å videreføre «samtaleprosjektet Veien Videre», og evt. at frigjorte ressurser fra kvalifiseringstiltak reallokeres.

Videre bør UDI i samarbeid med mottak og ressurspersoner, sette opp en modell for hvordan de faglig forventer at tiltakene skal virke. Denne modellen bør følge god praksis for styring av programmer og inneholde blant annet forventede resultater og endringer hos den utreisepliktige. Slike modeller kalles ofte logiske rammeverk, programteori eller endringsmodell. Statens «Veileder til gjennomføring av evalueringer» bruker begrepen «Resultatkjeden», for å beskrive dette. Modellen bør vise hvordan UDI ser for seg at tiltakene skal virke. Slike modeller er styringsverktøy som brukes i utformingen av et prosjekt for å identifisere ressursinnsats, resultater og effekter/virkninger. Man vil også se hvordan ressursinnsats, resultater og effekter virker sammen, identifiserer utvalgte indikatorer for å måle fremgang og ser på risikofaktorer som kan påvirke utfallet av innsatsen. Dette vil etter vår mening styrke planleggingen, utøvelsen og evalueringen av satsningene. Eksterne forhold som vil påvirke utfallet og resultatene av bør også med. Noen av disse er allerede påpekt i returstrategien som kritiske suksessfaktorer.

- De operative rammene for returtiltaket(ene) bør stabiliseres og det bør gis lengre prosjektperioder, for eksempel lengre ansettelsesperioder der hvor det er behov for å ansette ekstra bemanning.
- Også forhold omkring rapportering og andre operative forhold stabiliseres slik at mottakssystemet får mer stabile rammebetingelser å forholde seg til. Vi mener at dette vil styrke effekten og produktiviteten.

Aktivitet på mottakene for de utreisepliktige er viktig, og alternativer til de lokale og spesielt de nasjonale kvalifiseringstiltakene bør utredes. Målet bør være mest og best mulig aktivitet for de utreisepliktige for midlene.

- Ytterligere kompetanseheving knyttet til samtaler med utreisepliktige bør utredes og gjennomføres. MI er et anerkjent og godt verktøy, men på den annen side så er også de utreisepliktige en krevende gruppe å arbeide med.

## 7.7 Forslag til modell for å måle retur

Det er betydelige metodiske utfordringer med å måle effekten av returarbeidet. Vi har diskutert dette ovenfor blant annet i kapittel 6 «Vurdering av måloppnåelse og effekt av de ulike returtiltakene», men vi har også diskutert deler av dette i andre avsnitt i rapporten. Modellen vi ser for oss bør basere seg på eksisterende data og, i hvert fall i hovedsak, data som allerede blir samlet inn.

Fra et statistisk ståsted så er det en utfordring at utreisepliktige som deltar på tiltak har en annen profil enn den samlede populasjonen av utreisepliktige i mottak. Det er derfor nødvendig å finne modeller som tar hensyn til dette. Vår oppfatning er derfor at en effektvurdering ved bruk at matching, dvs. at utreisepliktige som har deltatt i tiltak, kobles med en sammenligningsgruppe som ikke har deltatt basert på valgte bakgrunnsvariabler, er den beste måten å analysere dette på.

- PSM (Propensity Score Matching) basert på UDIs data for utreisepliktige foreslås som modell for å måle effekten av returtiltak

Det er denne metoden som er benyttet i denne evalueringen.

Vi har benyttet eksisterende variabler. Dersom UDI velger å gå for denne modellen, bør man også se på andre variabler som kan tas med. Dette vil for eksempel være helseforhold, seksuell legning, og andre spesielle forhold som kan tenkes å påvirke sannsynligheten for retur. Under intervjuene snakket vi med personer som hadde slike spesielle forhold, og hvor vi ser at retur er spesielt utfordrende.

Matching modellen er beskrevet og gjennomført ovenfor og beskrives derfor ikke nærmere.

# Annekser

1. Oppdragsbeskrivelsen
2. Strategi for returområdet 2011-2016
3. Liste over kvalifiseringstiltak
4. Liste over dokumenter
5. Liste over personer intervjuet (ikke utreisepliktige)
6. Liste over asylmottak som er besøkt

# Anneks 1 Oppdragsbeskrivelse

## Om oppdraget

### Bakgrunn for prosjektet

En troverdig innvandringspolitikk er basert på at utlendinger uten lovlig opphold forlater landet.

Retur til hjemlandet kan foregå ved at personen selv initierer hjemreisen, eller ved at politiet tvangseffektuerer retur. Norske myndigheter ønsker at de som mottar endelig avslag på søknad om beskyttelse reiser frivillig innen utreisefristen. Mange av dem som får avslag reiser imidlertidig ikke hjem frivillig.

Norske myndigheter ønsker å legge til rette for at en retur til hjemlandet foregår på en måte som gjør returen varig. Se for øvrig vedlagte ”Strategi for returområdet 2011-2016”, hvor ansvarsfordeling, mål og prioriteringer fremgår.

UDI ved Region- og mottaksavdelingen (RMA) har de siste årene hatt ansvar for å etablere flere støtteordninger for personer som reiser hjem frivillig. Dette inkluderer ett hovedprogram og flere landprogram, i tillegg til spesialordninger for sårbare grupper.

Da regjeringen i september 2011 besluttet ikke å gå videre med planene om å opprette retursentre, ble det i stedet satset på å styrke returarbeidet i ordinære mottak. I 2011 igangsatte UDI derfor en rekke returforberedende prosjekter i Norge for utreisepliktige beboere i mottak. Tiltakene er både ment å virke motiverende og kvalifiserende. Tiltakene som ble igangsatt i 2011 var pilotprosjekter og ble ikke videreført. Det igangsettes nye tiltak i 2012. Disse er delvis en videreutvikling av 2011-tiltakene.

Tiltakene kan oppsummeres i følgende kategorier:

- individuell veiledning gjennom en rekke strukturerte samtaler relatert til den enkeltes livssituasjon og retur til hjemlandet
- kvalifiseringskurs som tok sikte på å motivere den enkelte til å begynne å planlegge en retur samt bidra til å øke den enkeltes forutsetninger for å skaffe arbeid i hjemlandet
- andre returforberedende tiltak tilpasset voksne, barn og ungdom iverksatt ved det enkelte mottak

Se for øvrig eget vedlegg med utfyllende informasjon om bakgrunnen og rammer for returtiltak i mottak.

### Hensikten med prosjektet

UDI ønsker å evaluere tiltakene som igangsettes i mottak knyttet til frivillig retur i 2012, med et tilbakeblikk på de erfaringene som ble gjort i 2011.

Evalueringen skal måle effekten av de tiltakene som er etablert. Målet med returtiltakene er at målgruppen returnerer til hjemlandet, fortrinnsvis frivillig, men om nødvendig med tvang.

Videre er det ønskelig at evalueringen skal virke veiledende og gi kunnskap til UDI for videreutvikling av returforberedende tiltak.

Vi ønsker at tilbyder som en integrert del av evalueringen foreslår en modell for å måle effekten av returtiltak.

### Problemstillinger

UDI har identifisert en del problemstillinger det er ønskelig at evalueringen omfatter. Listen med problemstillinger er ikke uttømmende, og det er mulig for tilbyder å komme med innspill til nye eller omformulerte problemstillinger.

Til grunn for igangsetting av tiltakene ligger en hypotese om at tiltakene vil øke returvilligheten og potensialet for varig retur blant de gruppene som deltar. Denne hypotesen skal testes gjennom å besvare følgende problemstillinger:

**Relevans**

- Er tiltakene utformet i samsvar med overordnet målsetting for returarbeidet i UDI?
- Er valg av målgrupper hensiktsmessig, hele gruppen personer med endelig avslag tatt i betraktning? Bør målgruppen utvides til utreisepliktige personer som bor utenfor mottakssystemet?
- Er bruken av ressurser hensiktsmessig, sett hen til målsetting og tilgjengelige ressurser?
- Virker tiltakene igangsatt i mottak og de øvrige returtiltakene komplimenterende på hverandre?

**Påvirkning/effekt**

- Treffer tiltakene de gruppene beboere de er utformet for?
- Er det slik at tiltakene forsterker eller motvirker hverandre?
- Hvordan påvirkes de ulike gruppene beboere av de igangsatte tiltakene?
- Hvilken effekt har tiltakene på den samlede beboermassen i mottak?
- Hvilken effekt har tiltakene på de mottaksansattes evne til å drive returarbeid?
- Fører tiltakene til at flere søker om frivillig retur enn om tiltakene ikke hadde vært iverksatt?

**Videreføringsverdi**

- Bør tiltakene videreføres og tas inn i det ordinære arbeidet i mottak?
- Deler mottakene (og driftsoperatørene) kunnskap og erfaringer med hverandre? Hvordan kan dette eventuelt forbedres?
- Hvordan er samarbeidet mellom mottakene og aktører som IOM og Politiets Utlendingsenhet? Hvordan kan dette eventuelt forbedres?

**Metodiske spørsmål og bistand fra UDI**

UDI stiller til disposisjon aktuelle retningslinjer, praksisdokumenter, rapporter, korrespondanse og notater som er utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet, UDI og andre, og som kan ha betydning for prosjektet. UDI vil også bidra med statistisk materiale i den grad grunnlaget er til stede.

Det forutsettes at prosjektet aktivt bidrar til å identifisere hvilket materiale som kan være viktig for prosjektet, og at tilbudet beskriver hvilken bistand som forventes av UDI.

UDI ønsker at det benyttes kontrollgrupper når effekten av tiltakene skal undersøkes.

**Godkjenninger**

Tilbyder er selv ansvarlig for å innhente nødvendige godkjenninger for å foreta intervju og/eller feltarbeid i mottak, inkludert meldeskjema til NSD eller Datatilsynet der det er aktuelt.

Alle prosjekter skal gjennomføres i tråd med Den nasjonal etiske råd sine retningslinjer for god forskning (NESH).

**Rammebetingelser**

Evalueringen har en øvre kostnadsramme på NOK 750 000,-. Den totale prosjektperioden er satt til 12 mnd fra prosjektets oppstart. Det presiseres at alle utgifter, inkludert MVA, tolk, reise og oppholdsutgifter, skal dekkes innenfor prosjektrammen.

Prosjektet skal følge etableringen av returtiltak i 2012 og gi informasjon om prosessen og effekten av tiltaket. Mot denne bakgrunnen skal rapportene så langt det er mulig si noe om effekten av tiltakene og komme med tydelige og konkrete forslag til tiltak som kan danne grunnlaget for framtidig forbedring av arbeidet med ivaretakelse av personer med utreiseplikt og sikre at de forlater landet innen rimelig tid.

**Referansegruppe**

UDI vil danne en egen referansegruppe for prosjektet. Referansegruppen vil ha en rådgivende rolle og møtes tre til fire ganger i prosjektperioden. Møtene skal ta for seg prosjektplan, fremdrift, funn underveis i prosjektet/midtveisrapport, samt utkast til sluttrapport. Justis- og beredskapsdepartementet vil bli invitert til å delta med en representant. Andre aktuelle personer vil bli invitert i samråd med oppdragstaker. UDIs lokaler vil kunne brukes til møter i referansegruppen, men oppdragstaker vil være ansvarlig for å kalle inn og føre referat fra møtene.

**Produksjon, sluttrapport og presentasjon**

Evalueringen skal utarbeide:

- En detaljert prosjektplan i startfasen av prosjektperioden, som gjenspeiler kontrakten med UDI.
- En sluttrapport på norsk, med fyldig sammendrag på engelsk og norsk.
- Rapportene leveres i fem kopier og elektronisk (pdf og Word/OpenDocument).

Etter at oppdraget er avsluttet skal tilbyder være disponibel for vederlagsfritt å presentere sentrale funn i prosjektet ved tre anledninger.

# Anneks 2 Strategi for returområdet 2011-2016

DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# Strategi for returområdet 2011 – 2016

## Forord

Rask retur av utlendinger med ulovlig opphold har betydning for utlendingsforvaltningens legitimitet og tillit. Et effektivt returarbeid og rask saksbehandling er viktige virkemidler for å redusere antall asylsøkere uten rett til beskyttelse, og dermed bedre ivareta interessene til de som har krav på opphold. Likeledes vil en effektiv returordning virke forebyggende mot ulovlig opphold.

Retur skal primært skje frivillig. Norske myndigheter har etablert støtteordninger for at flest mulig utlendinger som har fått utreisefrist skal reise på eget initiativ. De som ikke returnerer frivillig skal returneres med tvang. Det er et mål at retur skal skje på en sikker og verdig måte.

Retur skal benyttes for å gjennomføre vedtak om at en person ikke har fått opphold i Norge og redusere utgiftene knyttet til langvarige opphold i asylmottak. Langvarig opphold uten tillatelse innebærer også at utlendingers liv blir satt på vent, noe som er spesielt uheldig for barna.

Retur skal også kunne benyttes for å redusere utgifter til fengselsopphold. Dette vil være et virkemiddel for en bedre og mer kostnadseffektiv måloppnåelse i arbeidet med kriminalitetsbekjempelse. Frigjøring av fengselsplasser, redusert behov for politiinnsats i forbindelse med kriminalitetsbekjempelse og reduserte utgifter for domstolene vil kunne bli et resultat av aktivt returarbeid.

De siste årene har arbeidet med retur, både frivillig og med tvang, blitt intensivert. Det har gitt gode resultater, men fortsatt gjenstår mange utfordringer. Formålet med et strategidokument for hele utlendingsforvaltningen er å fremme en koordinert, fokusert og effektiv innsats på området. Denne strategien vil løfte frem mål og tiltak de berørte aktører skal strekke seg etter over et lengre tidsrom enn det enkelte budsjettår, og vil derfor bli et godt verktøy for det langsiktige returarbeidet i Norge.

1. juli 2011

Thor Arne Aam
Ekspedisjonssjef
Innvandringsavdelingen

Hans J. Sørø
Ekspedisjonssjef
Politiavdelingen

# Visjon

**Personer uten lovlig opphold skal forlate landet**

## Ansvarsfordeling på returområdet

Arbeidet med retur involverer flere virksomheter. Justisdepartementet ved Innvandringsavdelingen (INN) og Politiavdelingen (PIA) har det overordnete ansvaret. Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) er ansvarlig for saksbehandling i henholdsvis første og annen instans. UDI har også ansvaret for assistert frivillig retur. Politiets utlendingsenhet (PU) har, med bistand fra politidistriktene, ansvar for tvungen retur.

## Mål - Helhetlig og resultatorientert returarbeid

Utlendingsforvaltningen skal gjennom helhetstankegang og samarbeid løse oppgavene i tilknytning til retur på en best mulig måte. Retur skal brukes som virkemiddel i hele justissektoren. Tildelingsbrevene skal legge vekt på koordinerte mål og styringssignaler, både det enkelte år og mellom år. Vi skal være innovative i arbeidet med å utvikle mer effektive arbeidsmetoder knyttet til assistert frivillig retur og tvangsretur.

Felles kunnskap er nødvendig for en enhetlig innsats, og for å se effekten av ulike tiltak. Det må sikres et felles kunnskapsgrunnlag om retur for hele utlendingsforvaltningen.

Til mange land er det utfordrende å få til retur. Dette er særlig knyttet til avklaring av identitet, utstedelse av reisedokumenter, at hjemlandets myndigheter ikke godtar tvangsretur og at det er vanskelig å motivere til frivillig retur. Virksomhetene skal samarbeide om å løse hindringer for retur.

**Innsatsområder:**

- Sikre effektive rutiner mellom politiet og UDI i grenseflaten mellom frivillig retur og tvangsretur.
- Koordinere prioriteringer for hele utlendingsforvaltningen når det gjelder saksbehandling og retur. Ved vurdering av større omlegginger skal virksomhetene innhente innspill fra hverandre.
- Styrke samarbeidet mellom UDI, POD, PU og UNE om utarbeidelse av plantall og måltall.
- Utvikle samarbeidsrutiner på identitets- og returområdet mellom PU, politidistriktene og kriminalomsorgen.
- Sikre en god og effektiv informasjonsutveksling i arbeidet med avklaring av identitet.
- Sikre god kvalitet og gode rutiner for registreringer av opplysninger som alle virksomheter kan benytte i ID-arbeidet.
- Gjennomgå regelverk og interne rutiner om beslag og håndtering av dokumenter av betydning for fastsettelse av identitet.
- Sikre effektive dataverktøy i utlendingsforvaltningen.
- Utarbeide årlige analyser av retursituasjonen og styrke FOU arbeidet på feltet.

- Gjennomføre jevnlig benchmarking med andre land, samt jevnlige evalueringer av egen oppgaveutførelse.
- Overføre kunnskap om utlendingsfeltet fra PU/UDI til politidistriktene og relevante særorganer i politiet.
- Styrke samarbeidet med etater som Kriminalomsorgen, Folkeregisteret, Skatteetaten og NAV om blant annet retur av straffedømte, avdekking av ulovlig opphold og identitets-avklaring.

# Mål - Rask retur

En rask retur gir viktige signaleffekter, forhindrer en belastende ulovlig tilværelse i Norge og bedrer forutsetningene for å etablere seg på nytt i hjemlandet.

Gjennom et ulovlig opphold lever utlendinger på siden av samfunnet, noe som kan skape grobunn for svart arbeid og utøvelse av kriminalitet. Rask retur skal benyttes aktivt som et virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen.

Rask retur vil redusere straffesakskjedens bruk av ressurser. Man oppnår bl.a. færre gjengangere i norske fengsler, mindre press på varetekts- og soningsplasser og på domstolene.

Utlendingsnemnda behandler hvert år et høyt antall omgjøringsanmodninger. Rask retur vil bety færre slike saker til behandling.

Flere og raskere returer forutsetter at virksomhetene sikrer at returperspektivet ivaretas fra første møte med utlendingen og gjennom hele saksbehandlingsprosessen. Alle relevante instanser, som helsevesen, skole, mottaksapparat mv. må involveres i å motivere til retur.

**Innsatsområder:**

- Gjennomføre rask tvangsretur dersom personen ikke returnerer frivillig.
- Bruke hurtigprosedyrer der det er mulig, slik at grupper som ligger an til avslag ikke får lang oppholdstid før et endelig negativt vedtak.
- Informere om rettigheter, plikter og muligheter for retur på et tidlig tidspunkt og gjennom hele søknadsprosessen.
- Benytte strategisk bruk av tvangsreturer:
    - som et virkemiddel for å stimulere til flere frivillige returer.
    - for å redusere ankomstnivået av særskilte grupper.
- Samordne innsatsen for retur av personer med langvarige ulovlige opphold, spesielt barn/barnefamilier og straffedømte i fengsel.
- Øke antall returer av straffedømte utlendinger i fengsel.
- Sikre praktisk tilrettelegging for retur, herunder videreføre ordningen med spesialutsendinger i verifiserings -og returspørsmål.
- Styrke innsatsen med utlendingskontroller som ledd i identitetsundersøkelser og for å avdekke ulovlig opphold.
- Gjennomføre flere aksjoner for blant annet å avdekke svart arbeid, ulovlig opphold og kriminalitet i politidistriktene i samarbeid med PU og andre forvaltningsorganer.

# Mål - Varige returløsninger

Det er et mål å redusere de ulovlige migrasjonsstrømmene til Europa og Norge og også å legge til rette for løsninger som sikrer bærekraftig retur.

Det må videreutvikles en helhetlig tilnærming til migrasjon og utvikling som både inkluderer tiltak for å forebygge migrasjon samt reintegreringstiltak i opprinnelseslandet. retur.

**Innsatsområder:**

- Videreutvikle koblingen mellom returavtaler og utvikling.
- Styrke arbeidet med migrasjon og utvikling både nasjonalt og internasjonalt.
- Gjennomføre tiltak som kan bidra til å forebygge migrasjon.
- Videreføre arbeidet med returavtaler og styrke samarbeidet med myndighetene i viktige opprinnelsesland.
- Bruke skreddersydde returprogram for personer som er i ferd med å etablere en sterk tilknytning til riket.
- Øke bruk av sanksjoner mot personer som er returnert og vender ulovlig tilbake til Norge.

# Kritiske suksessfaktorer

Bedre plantall som grunnlag for å planlegge virksomheten i et flerårsperspektiv, herunder kartlegging av flaskehalser

Raskere og sikrere ID-avklaringer, herunder tiltak som får flere til selv å bidra til å verifisere sin identitet.

Riktig kapasitet og kompetanse i alle ledd av forvaltningen, herunder innsikt i hvordan de øvrige virksomhetene arbeider.

Raskere saks- og klagesaksbehandling.

Bedre kunnskap om hva som får personer uten lovlig opphold til å bli værende i landet og sikrere kunnskap om hvilke returtiltak som virker.

God kommunikasjon, samarbeid, koordinerte føringer og enighet om overordnete mål.

Tvangsretur må være et reelt alternativ til frivillig retur.

# Anneks 3 Liste over kvalifiseringstiltak

| Lokale kvalifiseringskurs | Total |
|---|---|
| Engelskkurs | 9 |
| Datakurs | 7 |
| Førstehjelpskurs | 3 |
| BIP - Opplæring i utvikling av egen forretningsidé i Norge med oppstart i hjemlandet etter retur | 3 |
| Sveisekurs | 3 |
| Sykkelverksted | 3 |
| Fotokurs | 3 |
| Redesign | 2 |
| Hjemlandsfokus | 2 |
| Skjønnhetskurs | 1 |
| Menneskerettigheter/Rett Fokus | 1 |
| Søm og symaskin | 1 |
| Egenutvikling kvinner | 1 |
| Returretta tiltak i barnehage (oversettelse til morsmål) | 1 |
| Empowerment in crisis | 1 |
| Sveisekurs med hjemlandsfokus | 1 |
| Byggfag/sammenføyning | 1 |
| Markedsføring med web-design | 1 |
| Engelskkurs for ungdom | 1 |
| Næringsvirksomhet i Etiopia | 1 |
| Eventyrprosjekt for barn og barnefamilier | 1 |
| Samtaleprosjekt, fokus på alder 18-23 år | 1 |
| Fiskebåt, matlaging, pleieassistent, førstehjelp, byggfag | 1 |
| Sveise/Murer | 1 |
| Foto/datakurs | 1 |
| Sykurs | 1 |
| Coaching av Dublinere | 1 |
| Datakurs; lære å sette sammen en pc/word for kvinner | 1 |
| Frisørkurs for kvinner | 1 |
| Maskinstrikkekurs | 1 |
| Førstehjelp og brann | 1 |
| Morsmålsundervisning for barn med 2. gangs avslag | 1 |
| Data og førstehjelpskurs | 1 |
| Data på Arabisk | 1 |
| Gruppesamtaler/psykisk helse | 1 |
| Samtaleprosjekt Afghanere | 1 |
| Gårdsdrift | 1 |
| Selvforsvar kvinner | 1 |
| Helsefag | 1 |
| Språk/Data kombiner med "veien videre" | 1 |
| Tannpleiekurs | 1 |
| Data, Windows, internett, Excel | 1 |
| Truckføreropplæring | 1 |
| Bruk og vedlikehold av traktor | 1 |

| Lokale kvalifiseringskurs | Total |
|---|---|
| Bilmekanikk | 1 |
| Søm og design | 1 |
| Keramikk | 1 |
| Søm/skreddеropplæring og skiltproduksjon | 1 |
| Kurs om hud, kropp og kost med hjemlandsfokus | 1 |
| Livreddende førstehjelp | 1 |
| Utvidet returinformasjon | 1 |
| Hjemlandsfokussamlinger m/FN sambandet | 1 |
| Journalist/skrivekurs | 1 |
| Totalt | 79 |

| Nasjonale kvalifiseringskurs | Total |
|---|---|
| Bedriftsetablering | 10 |
| Sveisekurs | 8 |
| IKT | 6 |
| Helsekurs | 5 |
| Pleieassistent | 4 |
| Anlegg | 3 |
| Sveis | 3 |
| Bygg | 3 |
| Ambulanse | 3 |
| Vann/sanitær | 3 |
| Matfag | 2 |
| Ambulansekurs | 2 |
| Engelsk | 2 |
| Sveisekurs | 1 |
| Økonomiforståelse | 1 |
| Ambulansekurs | 1 |
| Barnehage/SFO | 1 |
| Jobbskaping og karriereplan | 1 |
| Totalt | 59 |

# Anneks 4 Liste over dokumenter

**Tilsendt dokumentasjon fra UDI**

| Nr. | Tittel | Kommentar |
|---|---|---|
| 1 | Vedlegg til tilbud – Bakgrunnsinformasjon (40237) | |
| 2 | Vedlegg felles returstrategi (40236) | |
| 3 | Samtaleguide høst 2012 (29313) | |
| 4 | Samtaleguide forprosjekt barnefamilier (29312) | |
| 5 | Returforberedende tiltak i mottak 2012 (25194) | Brev fra UDI til JD 06.02.12 |
| 5 | Oppsummering og videreføring av returforberedende (25193) | Brev fra JD til UDI, svar på nr. 1 |
| 6 | Innkvartering av personer med endelig avslag I (25192) | Brev fra UDI til JD datert 01.11.10 |
| 7 | Bestilling vedrørende returrådgivning (25191) | Brev fra UDI til JD datert 15.05.12 |
| 8 | RS 2011-047 Satsingsområder for statlige mottak i 2012 (25190) | Ligger også her: www.udiregelverk.no |
| 9 | Konkurransegrunnlag opplæringstiltak for personer med avslag på asylsøknaden (25189) | Konkurransegrunnlag 2011, kvalifiseringstiltak (Regionene Nord, Midt, Vest) |
| 10 | Konkurransegrunnlag opplæringstiltak for personer med avslag på asylsøknaden (25188) | Konkurransegrunnlag 2011, kvalifiseringstiltak (Regionene Oslo, Indre øst, Sør) |
| 11 | Konkurransegrunnlag: Kvalifiseringstiltak for personer med avslag på<br>søknad om beskyttelse 2012 (25187) | Konkurransegrunnlag nasjonale tiltak 2012 |
| 12 | Kvalifiseringstiltak - invitasjon til å delta i pilotprosjekt (25186) | Informasjon til mottak vedr nasjonale tiltak |
| 13 | RS 2012-010 Tilskudd til returfremmende tiltak i mottak (25185) | |
| 14 | Prosjekter 2012 (25184) | |
| 15 | Invitasjon til å søke om midler 2011 (25183) | |
| 16 | Eksempel på søknad 2012 (25182) | |
| 17 | Eksempel på avslag vest 2012 (25181) | |

| Nr. | Tittel | Kommentar |
|---|---|---|
| 18 | 100KVALF_2011.xls - Oversikt tiltak 2011 (25180) | Her ligger også referanser til sbh-system, så vi kan ved behov hente ut info på enkelttiltak |
| 19 | Sluttrapport for «veien videre» 2011 (25178) | |
| 20 | Nettutgave Veileder MI 2012 (25177) | |
| 21 | Invitasjon til forprosjekt barnefamilier (25176) | |
| 22 | Invitasjon til driftsoperatører (DRO) Veien videre (25175) | |
| 23 | Brev til returrådgivere november 2011 (25174) | FAQ |
| 24 | Eksempler på variabler knyttet til mottaksbefolkningen (24669) | |
| 25 | Eksempler på variabler knyttet til asylankomster og asylvedtak (24668) | |
| 26 | Notat til Ida Børresen om kvalifiseringsprosjekter_mars 2011 (24665) | |
| 27 | Midler til kvalifisringstiltak_230511 (24664) | |
| 28 | UT_JD_270911 (24662) | Brev UDI - driftsoperatører 27.09.11 vedr innretning av returarbeid i mottak |
| 29 | UT_JD_060611 (24661) | Brev JD - UDI 06.06.11 om evt forsinket oppstart av retursentre |
| 30 | Tildelingsbrev 2011 (24660) | |
| 31 | Tildelingsbrev 2012 (24659) | |
| 32 | JD_260911 (24658) | Brev JD - UDI 26.09.11 vedr alternativ bruk av øremerkede midler |

### Tilsendte rapporter frå UDI

| Nr. | Tittel | Kommentar |
|---|---|---|
| 1 | For barnas skyld – En undersøkelse av returforberedende arbeid med barnefamilier på asylmottak (24684) | NOVA Rapport 17/10 |
| 2 | No way in, no way out – A study of living conditions of irregular migrants in Norway (24683) | FAFO 2011/ Øiens rapport: ”No way in, no way out” |
| 3 | CMI Report – Between two societies. Review of the information (24682) | |
| 4 | CMI Report – Return with dignity, return to what (24681) | |

| Nr. | Tittel | Kommentar |
|---|---|---|
| 5 | Fra tilbakevending til retur – Evaluering av Flyktningshjelpens informasjonsprosjekt INCOR (24673) | ISF 2008/ Brekkes evaluering av INCOR |
| 6 | Veien videre – Evaluering av kvalifiserings- og opplæringsopplegget som tilbys enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser (24677) | FAFO 2010/ Sønsterrudbråtens evaluering av kvalifisering og opplæringsopplegg for EMA med begrenset tillatelse: |
| 7 | Øien – Reevaluering av No way in, no way out (24678) | Øiens reevaluering av datamaterialet fra "No way in, no way out": |
| 8 | Retursentre for utreisepliktige 202012 (24676) | |
| 9 | Missing- Asylum Seekers Who Leave Reception Centers in Norway (24675) | (Jan Paul Brekke/ISF 2012) |
| 10 | Frivillig retur fra Norge (24674) | Historisk gjennomgang av returarbeidet (Jan Paul Brekke/ISF 2010) |
| 11 | Irak evaluering (37155) | |
| 12 | Afghanistan evaluering (37154) | |

## Annen litteratur


Barth, T., Børtveit, T., & Prescott, P. (2013). *Motiverende intervju - Samtaler om endring*. Gyldendal.

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

Berg, B., Thorshaug, K., & Paulsen, V. (2012). *Tidsbruken i bosettingsarbeidet - En studie av prosessen fra positivt vedtak til bosetting*.

Bernardes, D., Wright, J., Edwards, C., Tomkins, H., Dlfoz, D., & Livingstone, A. G. (2010a). Asylum Seekers' Perspectives on their Mental Health and Views on Health and Social Services: Contributions for Service Provision Using a Mixed-Methods Approach. *International Journal of Migration Health Social Care*, *6*, 3–19. doi:10.5042/ijmhsc.2011.0150

Bernardes, D., Wright, J., Edwards, C., Tomkins, H., Dlfoz, D., & Livingstone, A. G. (2010b). Asylum Seekers' Perspectives on their Mental Health and Views on Health and Social Services: Contributions for Service Provision Using a Mixed-Methods Approach. *International Journal of Migration Health Social Care*, *6*, 3–19. doi:10.5042/ijmhsc.2011.0150

Brekke, J., & Søholt, S. (2005). *ISF-rapport 2005:5 - I velferdsstatens grenseland*.

Caliendo, M., & Kopeinig, S. (2008). Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching. *Journal of Economic Surveys*, *22*, 31–72. doi:10.1111/j.1467-6419.2007.00527.x

Cappelen, N. V. (2012). Får sveis på livet. Retrieved from http://ninavcappelen.wordpress.com/2012/10/28/far-sveis-pa-livet/

Community, E., Actions, P., Cross, R., & Croix-rouge, E. U. O. B. (2006). European Red Cross Return Initiative.

De Beer, J. (1999). Assumptions about the future number of asylum seekers. *Maandstatistiek van de Bevolking (Hague, Netherlands : 1982)*, *47*, 8–14.

*Evaluering av advokatordningen for asylsøkere*. (2013).

Gertler, P. J., Premand, P., Martinez, S., Vermeersch, C. M. J., & Rawlings, L. B. (2010). *Impact Evaluation in Practice*. World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-8541-8

Gibson, J. (2007). The removal of failed asylum seekers : international norms and procedures, (145).

Heir, O. J. (2013). Politiets arbeid med retur.

Khosravi, S. (2009). Sweden: detention and deportation of asylum seekers. *Race & Class*, *50*(4), 38–56. doi:10.1177/0306396809102996

Network, E. M. (2011). Programmes and Strategies in the EU Member States fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries produced by the European Migration Network.

Noll, G. (1999). Rejected asylum seekers: the problem of return. *International Migration Geneva Switzerland*, *37*, 267–288.

*NOU I velferdsstatens venterom*. (2011).

Ortega, F., & Peri, G. (2013). The effect of income and immigration policies on international migration. *Migration Studies*, *1*(1), 47–74. doi:10.1093/migration/mns004

Prop, S. (2013). Prop. 1 S (2012–2013), 400–491.

Report, F. (2011). European Commission Freedom and Security Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring Development ( ICMPD ), (November).

Røed, K., & Tuveng, I. (2000). *Hvem vil og hvem får delta ?*

Sekhon, J. S. (2011). Multivariate and Propensity Score Matching. *Journal Of Statistical Software*, *42*, 1–52. Retrieved from http://www.jstatsoft.org/v42/i07

Shahidur R. Khandker, Koolwal, G. B., & Samad, H. A. (2010). *Handbook on Impact Evaluation - Quantitative methods and practice*. World Bank.

Skarðhamar, T., & Rønsen, M. (2006). *Virkningen av Arbeids- og velferdsdirektoratets tiltakssatsing blant sosialhjelpsmottakere - En evaluering basert på data frå FD-Tryg*.

Sveaass, N., & Berg, B. (2005). *"Det hainnle om å leve…" Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*. SINTEF Tekonologi og Samfunn IFIM.

Thorshaug, K., & Valenta, M. (2012). *Retursentre for utreisepliktige - Evaluering av konseptutvikling og etableringsarbeid i Utlendingsdirektoratet*. NTNU Samfunnsforskning AS.

Tveito, A. M., & Nilsen, E. (2012). *Aktør i egen fremtid - Samtaler med barnefamilier på asylmottak*.

Valenta, M., & Thorshaug, K. (2010). *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen Mellom passiv tvang og aktiv returassistanse* (pp. 1–149). NTNU Samfunnsforskning AS.

Valenta, M., & Thorshaug, K. (2011a). Failed Asylum-Seekers' Responses to Arrangements Promoting Return: Experiences from Norway. *Refugee Survey Quarterly*, hdr001–. doi:10.1093/rsq/hdr001

Valenta, M., & Thorshaug, K. (2011b). Failed Asylum-Seekers' Responses to Arrangements Promoting Return: Experiences from Norway. *Refugee Survey Quarterly*, hdr001–. doi:10.1093/rsq/hdr001

Watch, H. R. (2011). Title registration for a review proposal : Detention of asylum seekers and the impact on their mental health, 1–8.

Webber, F. (2011). How voluntary are voluntary returns? *Race & Class*. doi:10.1177/0306396810396606

Winsvold, A., & Engebrigtsen, A. D. A. (2010). *For barnas skyld - En undersøkelse av returforberedende arbeid med*. NOVA.

# Anneks 5 Liste over asylmottak som er besøkt

| Mottak (Region) | Gruppe |
|---|---|
| Søre Sunnmøre (Midt) | **Lokale kvalifiseringstiltak** |
| Tverlandet mottak (Nord) | **KUN «samtaleprosjektet Veien Videre»** |
| Hamar (Indre øst) | **Nasjonale kvalifiseringstiltak** |
| Arna Mottakssenter (Vest) | **Flere tiltak** |
| Fossnes (Sør) | **Flere tiltak** |
| Nesna mottak (Nord) | **Flere tiltak** |
| Grong (Midt) | **Kontroll** |