

Jan-Paul Brekke og Susanne Søholt

I velferdsstatens grenseland

En evaluering av ordningen med bortfall av botilbud i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden

483 240 240 240 240 240 240
C + 48,325
C + 48,26

© ISF 2005
Rapport 2005:5

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN: 82-7763-213-4
ISSN: 0333-3671

Studien er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet.

Materialet i denne rapporten er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Det er lagt ut på internett for lesing på skjerm og utskrifter til eget bruk. Uten særskilt avtale med ISF er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring utover dette bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Innhold

Forord	7
Sammendrag	9
1. Asylpolitikens grenser	13
Utdyping av problemstillinger	15
Bakgrunn – asylpolitikens ambivalens	18
Noen grep for analysen	19
Et triangel av aktører	21
Søkerens vei frem til bortfall av botilbud	23
Ordninger i andre land	25
Resultat og prosessevaluering	27
De viktige ordene	28
Guide til rapporten	29
2. Metodiske utfordringer	31
Forskningsdesign og informantgrupper	32
Møtet med fortvilelsen	34
Informantenes troverdighet	36
Ønsker om konkret hjelp	39
Spesielle utfordringer ved intervjuene	39
Intervjuer med tolk	42
Andre kilder	43
3. Planlegging og gjennomføring	45
En konsekvensutredning om ordningen	46
Første runde i media	49
Bakgrunn og intensjoner	50
Forberedelsen høsten 2003	51
Brev om bortfall	53
Høsten 2004	57
Rettsstaten som bremse	62
Forslaget om ventemottak	64

Myndighetenes syn på sosialhjelpen	65
Utreisesenter	66
Våren 2005	67
4. Ordningen sett ovenifra	71
Hva er statens rolle	71
Bidro ordningen til en raskere retur?	74
Returer med International Organization for Migration (IOM)	77
Hvem var de som fikk bortfall?	78
Hindret ordningen nye ankomster?	85
Oppsummering	89
5. Bortfall i mottakene	91
Mottaksledernes oppfatning av ordningen	92
Situasjonen for barnefamiliene	101
6. Ordningen sett fra kommunenes side	103
Hva slags virkemidler hadde kommunene?	106
Kommunenes håndtering av ordningen	107
Case Oslo:	114
Case Mellomby	126
Case Svolvær	127
En økning i kriminaliteten?	128
Økt belastning på helsevesenet?	129
Økt pågang på sosialkontorene?	130
Konsekvenser for eget etnisk miljø	132
Oppsummering	132
7. Støttegrupper lokalt	135
Lokale støttegrupper i Oslo	136
Støttegruppen i Svolvær	140
Oppsummering	141
8. Ordningen sett fra nedenfra	143
Motivasjon for å bli	143
Motivasjon for å dra	150
Levekår	152
Levekår for de som fortsatt bodde i mottak	154
Levekår for de som oppholdt seg i Oslo	161
Oppsummering levekår	172
9. Tre utvalgte diskusjoner	175
Følelsen av sammenheng	175
Hvem har ansvar for de som ikke returnerer?	179
Hva gjør man med de ureturnerbare?	182

10. Konsekvenser og konklusjoner.....	187
Aktørenes dilemmaer.....	188
Utvalgte funn fra studien.....	189
Totalvurdering av ordningen.....	194
Litteratur.....	195

Figurer og tabeller

Figur 1.	Relasjoner mellom stat, kommune og asylsøkere med bortfall.....	22
Figur 2.	Asylankomster til Norge 1994-2005.....	73
Figur 3.	Gjennomsnitt antall dager fra endelig vedtak til forlatt mottak 2002-2005*.....	74
Figur 4.	Utvikling i forlatelsestempo for alle landegrupper med og uten barnefamilier 2001-05.....	75
Figur 5.	Forlatelsestempo russere 2001-2005.....	76
Figur 6.	Ankomster fra et utvalg bortfallsland og trenden justert.....	87
Figur 7.	Hva oppgir de som ikke samarbeider med IOM som grunn til at de ikke returnerer?.....	94
Figur 8.	Enkelte forblir i mottak selv etter de har mistet botilbudet. Hvordan klarer de seg?.....	95
Figur 9.	Hvor forsvinner de som mister botilbudet?.....	100
Figur 10.	Kommunenes håndtering søknader om nødhjelp fra asylsøkere med endelig avslag og bortfall av botilbud, i forhold til ytterpunktene restriktiv og liberal politikk.....	113
Figur 11.	Løsningsansvar ved spørsmål om retur.....	179
Figur 12.	Sosialpolitiske ansvar for å finne en løsning på den materielle situasjonen for asylsøkere med bortfall.....	181
Tabell 1.	Informantenes troverdighet, basert på objektiv og subjektiv kvalifikasjon for opphold.....	37
Tabell 2.	Antall returer med IOM 1. kvartal 2004 og 2005.....	78
Tabell 3.	Landebakgrunn for mottakere av varsel om bortfall av botilbud. Alle utsendelser i 2004.....	79
Tabell 4.	Status minimum seks måneder etter mottatt varsel om bortfall av botilbud. Pr. mars 2005. I prosent.....	80
Tabell 5.	Utfall etter brev om bortfall, fordelt på landegrupper. Fem største grupper pluss Somalia. I prosent.....	82
Tabell 6.	Returhandlinger fra en sammenlignbar gruppe personer	

	med endelig avslag, men som ikke hadde bortfall av botilbud. I prosent.....	83
Tabell 7.	Handlingsvalg etter avslag for de med og uten bortfall. To landgrupper. I prosent.....	84
Tabell 8.	Oslo kommune. Flyktninger uten oppholdstillatelse som har henvendt seg på sosialkontor	116

Forord

Denne studien handler om personer som har fått avslag på søknad om asyl i Norge, men som ikke vil dra tilbake til hjemlandet. En del av disse er det av ulike grunner ikke mulig for myndighetene å uttransportere. I 2004 innførte man en ordning som medførte at denne gruppen mistet plassen i mottak. I denne rapporten beskrives ordningen slik den så ut de første femten månedene. Den ble opplevd ulikt av sentrale myndigheter, lokale aktører og av de med avslag.

Vårt arbeid strakk seg over seks måneder og ble avsluttet i mai 2005. I løpet av denne perioden skjedde det en rekke hendelser med betydning for studien. Feltet var i stadig bevegelse. Forsker Evelyn Dyb ved Byggforsk har deltatt i deler av datainnsamlingen.

Studien er dels basert på skriftlig og statistisk materiale, dels på intervjuer. Her bidro informanter i departement og etater, i støttegrupper, mottak og kommuneadministrasjon. Vi ønsker å takke dem alle for at de stilte opp og bidro med erfaringer og refleksjoner rundt ordningen med bortfall av botilbud. Studien hadde likevel ikke vært mulig uten deltakelsen fra de som selv hadde mistet plassen i mottak. Disse menneskene var i en vanskelig livssituasjon, og det var ingen selvfølge at de ville dele sine opplevelser med oss.

Oslo juni 2005.

Jan-Paul Brekke
Institutt for samfunnsforskning

Susanne Søholt
Byggforsk

Sammendrag

Asylsøkere som har fått avslag, men likevel ikke drar tilbake til hjemlandet, skaper problemer for norske myndigheter. For å presse frem en retur, besluttet man ved inngangen til 2004 å kutte tilbudet til gruppen. De som ikke samarbeidet om retur, skulle som hovedregel miste plassen i asylmottak og den økonomiske støtten. Ville de samarbeide, så fikk de tilbake plassen frem til de forlot landet. Etter ett år ønsket myndighetene en evaluering av ordningen. Fungerte den slik man hadde håpet?

Denne studien tar for seg hva som har skjedd de første 15 månedene av ordningens virketid. Et spesielt fokus er rettet mot de 543 personene som mistet plassen i mottak i løpet av de første 12 månedene. Vi har søkt å beskrive hvordan ordningen så ut fra ståstedet til sentrale myndigheter, fra lokale aktører og sett fra de tidligere asylsøkerne selv. Det er et åpent spørsmål om man hadde funnet andre effekter av ordningen hvis man hadde ventet ytterligere ett år eller to.

Frem til sommeren 2005 hadde ingen av disse tidligere asylsøkerne blitt kastet ut av mottakene. Prosessen hadde ikke kommet så langt. Mange hadde likevel fått oppleve et ekstra press ved at de fikk redusert matpengene eller mistet dem helt. Og mange hadde forlatt mottakene frivillig.

Det er fem hovedkilder som ligger til grunn for våre beskrivelser og vurderinger. Vi intervjuet offentlig ansatte og politikere i departementer, etater og kommuner og hentet inn opplysninger om hvordan de forholdt seg til ordningen i de syv største byene i landet. Vi snakket med asylsøkerne med avslag og med representanter for lokale og nasjonale støttegrupper. I tillegg analyserte vi statistisk registerdata fra Utlendingsdirektoratet og gjennomførte en survey undersøkelse blant lederne for alle asylmottakene i landet. Vi fulgte gjennomføringen av ordningen i Oslo, men så også på Vågan kommune og et mottak som hadde filialer i flere kommuner. En serie med metodiske og forskningsetiske hensyn ble tatt på grunn av de avviste asylsøkernes utsatte posisjon.

Ordningen på nasjonalt nivå

Norske myndigheter mente at asylsøkerne med avslag ikke hadde grunn til å få bli i Norge. Asylsøkerne på sin side mente at de hadde grunn til å få bli. Tanken bak bortfallsordningen var at den skulle motivere til retur. Ved å gjøre oppholdet i Norge *mindre* attraktivt, var tanken at det skulle fremstå som *mer* attraktivt å reise tilbake til opphavslandet. Dessuten, hvis de tidligere asylsøkerne valgte retur, fikk de altså kost og losji frem til hjemreisen.

Blant de informantene som ikke samarbeidet om retur, ble ikke retur vurdert som et reelt alternativ. Mange pekte på forhold i hjemlandet som de vurderte annerledes enn norske myndigheter. Oppførselen etter avslag var forskjellig for de som kom fra land der retur av ulike grunner var vanskelig og de fra land hvor det var mulig å returnere, slik som russere og hviterussere.

Et moment som holdt liv i håpet, og som motiverte for å holde ut i Norge, var at politikken på asylfeltet var i stadig endring. Asylsøkerne hadde selv observert politikkenringer og at medasylanter fikk opphold, selv om de tidligere hadde fått avslag. Håpet var at neste endring kunne gå i deres retning.

En viktig intensjon med bortfallsordningen fra statens side var å få opp tempoet i returarbeidet og virke preventivt i forhold til nye ankomster. Tall fra Utlendingsdirektoratet viste at ordningen ikke førte til raskere returer. I løpet av det første året var det 47 av personene med bortfall blitt uttransportert av politiet. 36 hadde reist hjem ved hjelp av International Organization for Migration, som organiserte returene for norske myndigheter.

Til sammen var dette i underkant av hundre personer som altså var ute av landet av de til sammen 543 som hadde fått bortfall. Av de gjenværende hadde rundt 250 personer forsvunnet fra mottakene. Noen av disse kan ha reist til andre land for å søke asyl, andre kan ha reist hjem og andre igjen kan ha reist til andre steder i Norge, blant annet til Oslo. I underkant av 200 personer oppholdt seg fortsatt i mottaket seks måneder etter at de fikk brev om bortfall av mottaksplassen. Halvparten av dem var blitt unntatt fra ordningen etter søknad. Det var store forskjeller mellom landegruppene.

Tett knyttet til spørsmålet om raskere retur, er spørsmålet om ordningen hadde preventiv effekt. Bidro den til færre ankomster av nye asylsøkere? På bakgrunn av det materialet som er presentert og diskusjonen rundt tallene, er det ikke mulig å skille ut effekten av ordningen fra andre forhold som påvirket ankomstene. Tilfellet med Etiopia er det som peker seg ut som den beste kandidaten hvis man vil argumentere for at det var en *landpreventiv* effekt av ordningen. Likevel mener vi at tallmaterialet ikke gir nok støtte til å kunne skille ut denne effekten fra den generelt nedadgående trenden, i Norge og i Europa ellers. For andre grupper, fra Somalia, Russland, Serbia og Montenegro, peker tallene i motsatt retning – mot at det ikke var noen preventiv effekt av ordningen.

Ordningen for dem som mistet plassen i mottak

Ordningen med bortfall av botilbud medførte forringede levekår for alle som ikke samarbeidet om retur. Det var imidlertid betydelige forskjeller innen gruppen.

De som bodde i mottak hadde det materielt sett bedre enn dem som bodde utenfor mottak. De som stilte dårligst i vårt utvalg, var de som kom fra land som politiet kunne uttransportere til. Dette fordi denne gruppen ikke kunne oppsøke kommunen for bistand. De levde i skjul for å unngå å bli sendt ut av Norge.

Å få mat og overnatting gjennom private nettverk ble ikke opplevd som en varig løsning. Det slet både på vertsskap og på gjestene. De fleste av dem vi snakket med i Oslo hadde bodd på gata, hos tilfeldige bekjente, hos hjelpere eller hos venner eller bekjente. Noen av dem hadde etter hvert fått midlertidig bolig gjennom kommunen. I Oslo oppsøkte de tidligere asylsøkerne steder hvor de kunne få gratis mat, når de fikk vite om slike steder.

Kuttene i den økonomiske støtten kunne over tid føre til ensidig kosthold, svekket allmenntilstand og noen ganger til sult. De som fortsatt bodde i mottak ble til en viss grad overvåket og hadde kontakt med helsevesenet. De som bodde utenfor mottak ble ikke overvåket av helsevesenet og opplevde det som svært vanskelig å få legehjelp. Det var et gjennomgående trekk at den vanskelige livssituasjonen hadde forsterket problemer med søvn, depresjon, mental og fysisk helse.

Flere steder fantes det lokale organisasjoner og støttegrupper som hjalp asylsøkerne med avslag til å ordne sin situasjon. Det dreide seg om juridisk hjelp, hjelp til mat og et sted å være. Bistanden fra frivillige hadde også en annen og positiv effekt. Det at noen brydde seg, viste empati og behandlet dem som alminnelige mennesker, hadde betydning for mental helse og livsmot.

Ordningen i kommuner og lokalsamfunn

I forarbeidene ble informasjon fremhevet som helt sentralt for å lykkes med ordningen. Det ble likevel ikke laget noen informasjonsplan før iverksettelsen. Asylsøkerne med avslag, mottaksansatte, lokale politikere og byråkrater, politi og andre meldte om usikkerhet i forbindelse med ordningen. Endringer underveis og reelle motsetninger mellom involverte myndigheter, bidro til et vedvarende informasjonsproblem.

I forkant av innføringen var sentrale myndigheter også oppmerksomme på at ordningen kunne føre til økt belastning på sosialtjenesten og helsevesenet. Man så også at ordningen kunne bidra til mer kriminalitet.

Bare 15 prosent av mottakene meldte om konsekvenser av ordningen i lokalmiljøet. Konsekvensene var i liten grad knyttet til kriminalitet. Flere steder oppsto det lokale støttegrupper for asylsøkerne med avslag.

De ansatte ved sosialkontorene rapporterte at belastningen ikke besto i antall saker, men i sakenes karakter. Tvetydige retningslinjer og mangel på passende lovverk og budsjett, gjorde jobben krevende. Fraværet av tilpassete ordninger bidro til utstrakt bruk av skjønn og dermed lite forutsigbarhet.

Vi har ikke dokumentasjon på at personer som mistet plassen i mottak belastet helsevesenet i noe omfang. Grunner til dette kan være at det dreide seg om relativt få personer og at de var spredt rundt i landet. En annen grunn, som vi beskriver i studien var at de hadde vanskelig tilgang til helsetjenester, blant annet fordi de ikke kunne betale egenandel. Det gjorde at mange kviet seg for å gå til legen, selv om det var behov for det. De unnlot også å hente ut medisiner fra apotekene på grunn av pengemangel. Det var tilfeller der personer med bortfall ble avvist fra å få hjelp fordi tilstanden ikke ble oppfattet som akutt.

Lokalt og individuelt ble imidlertid helsepersonell belastet på grunn av ordningen. Enkelte helsearbeidere valgte å gi hjelp til denne gruppen selv om de ikke kunne betale for seg. Personer som fortsatt bodde i mottak hadde lettere tilgjengelighet til denne typen tjenester enn de som oppholdt seg utenfor.

Vi fant ikke grunnlag for den bekymringen for kriminalitet fra personer med bortfall av botilbud i vårt materiale. Verken politiet eller mottaksansatte meldte at denne gruppen representerte noe kriminalitetsproblem. Vi viser forøvrig til funnlisten som står bakerst i rapporten.

Asylpolitikkens grenser

Noen må jo få et nei på asylsøknaden uansett hvor grensen går. Og spørsmålet er da, hva gjør vi med dem?¹

Asylsøkere som har fått avslag, men likevel ikke drar tilbake til hjemlandet, skaper for norske myndigheter. For å presse frem en retur, besluttet man ved inngangen til 2004 å kutte tilbudet til denne gruppen. De som ikke samarbeidet skulle som hovedregel miste plassen i asylmottak og den økonomiske støtten. Ville de samarbeide, så fikk de plassen og støtten tilbake frem til de forlot landet. Etter ett år ønsket myndighetene en vurdering av ordningen. Fungerte den slik man hadde håpet?

I denne evalueringen ser vi på hvordan det gikk de første femten månedene. Hvordan virket ordningen for dem som ble bedt om å forlate mottakene? Bidro for eksempel ordningen til at flere dro tilbake til hjemlandet? Hva med de som ikke gjorde det, og hva med de lokale reaksjonene? Og hvordan opererte myndighetene i det som viste seg å være et minfelt i møtet mellom velferdsstat, lokal solidaritet og asylpolitiske målsettinger?²

Sommeren 2004 ble ordningen allment kjent og på høsten kom det klare reaksjoner fra kommuner og interesseorganisasjoner. Kommunene mente at staten skjøv over ansvaret for de som hadde forlatt mottakene til dem. Staten pekte på de avviste asylsøkerne. De hadde satt seg selv i den vanskelige situasjonen ved å ikke dra hjem, ble det hevdet. Disse pekte i sin tur på staten, som de mente burde gi dem opphold. Dette triangelet av aktører – staten, lokale aktører og asylsøkerne med avslag – danner utgangspunktet for denne studien.

Dette er en evaluering av et forsøk fra norske myndigheter på å sette hardt mot hardt. Man oppfattet det som uholdbart at asylsøkere med avslag bare ble sittende i mottakene måned etter måned, år etter år. Løsningen var altså at disse personene mistet plassen og ble bedt om å forlate mottakene.

1. Offentlig ansatt februar 2005.

2. Problemstillingene på individuelt, lokalt og nasjonalt nivå blir utdypet nedenfor.

Situasjonen som da oppsto var ikke enkel for noen av de involverte partene. Det gjaldt sentrale myndigheter, asylmottakene, kommunene, helsepersonell, støttegrupper og de som mistet plassen i mottak. Alle ble stilt overfor dilemmaer. I denne rapporten er det et sentralt poeng at det er mange sider ved spørsmålet om retur for denne gruppen. Det er ikke enkelt å være asylsøker med avslag, men det er heller ikke helt enkelt å være ansvarlig for grensesettingen i Norge.

For eksempel støtte myndighetene mot grenser for hvor tøff man kan være i asylopolitikken. Man måtte igjennom en lang rettsprosess for å få anerkjent retten til å kaste de som hadde fått avslag ut av mottakene. Det var heller ikke enkelt å få gjennomslag for at de som forlot mottakene skulle få så lite hjelp som mulig. Til sammen forsinket denne motstanden gjennomføringen av ordningen og reduserte den ønskede signaleffekten.

Motstanden fra kommunene og uklarheter rundt utdelingen av sosial- og nødhjelp, bidro til at sentrale myndigheter til sist bestemte seg for å opprette et såkalt «utreiseseenter». Noe av uoverensstemmelsen med kommunene ble dermed løst. I våre konklusjoner argumenterer vi for at senteret ikke ville løse opp i uenigheten med de tidligere asylsøkerne om retur. Det grunnleggende problemet ville dermed bestå.

For å svare på de nevnte spørsmålene har vi favnet bredt når vi har hentet inn opplysninger og data. Det er fem hovedkilder som ligger til grunn for våre beskrivelser og vurderinger. Vi intervjuet offentlig ansatte og politikere i departementer, etater og kommuner, snakket med asylsøkerne med avslag, statistisk analyserte registerdata fra Utlendingsdirektoratet, gjennomførte en survey undersøkelse blant lederne for asylmottakene i Norge, samt hentet inn opplysninger om hvordan de forholdt seg til ordningen i de syv største byene i landet. I tillegg til disse kildene gikk vi tett på hvordan ordningen virket for Oslo. Vi så også spesielt på Vågan kommune og et mottak som hadde filialer i flere kommuner. En serie med metodiske og forskningsetiske hensyn ble tatt på grunn av informantenes utsatte posisjon.

Asylsøkere som har fått avslag på søknaden, men som ikke kan eller vil reise tilbake til hjemlandet, volder hodebry for myndighetene også i andre mottakerland. Det er gjort mange ulike forsøk på å oppmuntre, stimulere eller presse frem et samarbeid rundt retur i Europa (JRS 2004). Et knippe av dem vil vi kort beskrive mot slutten av dette kapitlet.

Gruppen omfattet til å begynne med de som var vanskelige å returnere blant annet på grunn av usikker identitet eller fordi forhold i hjemlandet ikke åpnet for tvangsretur. Etter hvert omfattet ordningen alle som fikk endelig avslag.³ Mest oppmerksomhet, og de vanskeligste spørsmålene, var likevel

3. Ordningen var hele tiden ment å favne så vidt, men det tok litt tid før saksbehandlingen tok fart.

knyttet til de såkalte «ureturnerbare». I denne rapporten spiller disse en sentral rolle, men vårt blikk går utover denne gruppen. Alle de 543 personene som fikk brev i 2004 om at de kom til å miste plassen i mottak, er for eksempel med i analysen av statistikken i kapittel 4.

Evalueringen er viktig av flere grunner. Først gir den svar på sentrale spørsmål knyttet til planleggingen, gjennomføringen og resultatene av ordningen med bortfall av botilbud for dem med avslag. Det er i seg selv viktig for forståelsen av tiltaket og myndighetenes videre håndtering av gruppen med avslag.

Men studien bringer også opp spørsmål som peker utover ordningen med bortfall av botilbud. Den peker mot skjæringspunktet mellom velferdsstat, rettstat og asylpolitikk, og dermed mot grensene for hvor tøffe myndighetene kan være i asylpolitikken. I hvilken grad er det for eksempel mulig å bruke utstøting fra velferdsordninger for å oppnå målsettinger om retur? Andre spørsmål knytter seg til rettighetene for personer som ikke har lovlig opphold i Norge.

Videre i dette kapitlet gir vi en kortfattet innføring i bakgrunnen for evalueringen. Først kommer vi med en presisering av problemstillingene, så følger en beskrivelse av det asylopolitiske bakteppet for ordningen med bortfall. Deretter presenterer vi noen analytiske grep vi vil benytte oss av i studien. Så beskriver vi saksgangen for en asylsøker fra ankomst og frem til et eventuelt bortfall av botilbud. Deretter gir vi et kort innblikk i tilsvarende ordninger i noen europeiske land. Til sist i kapitlet diskuterer vi et par sentrale begreper før vi avslutter med en guide til resten av rapporten.

Utdyping av problemstillinger

I denne studien opererer vi med en tredeling av de som var involvert i ordningen med bortfall. I tillegg til de som hadde fått endelig avslag på asylsøknaden, ser vi på lokale og nasjonale aktører. La oss kort presentere problemstillinger knyttet til de tre nivåene.

Problemstillinger knyttet til asylsøkerne med endelig avslag

Ett knippe med viktige spørsmål når det gjelder personer som mistet plassen i mottakene, er knyttet til deres *motivasjon* for å reise eller å bli i landet.⁴ Et

4. Det er viktig å merke seg at ingen av disse ble fysisk kastet ut av mottakene i løpet av de første femten månedene som ordningen varte. Mange fikk imidlertid ulike typer *varsel* om at det kom til å skje, og valgte å forlate mottakene på grunn av det. Dette vil bli beskrevet

annet knippe spørsmål er knyttet til *levetekårene* for de som ble. Vi vil også vurdere om det er noen sammenheng mellom motivasjon og levekår.

I forhold til *levetekår* dreier spørsmålene seg om hvor de avviste asylsøkerne befinner seg, hvordan de bor og hvordan de livnærer seg. Er det for eksempel slik at de har et nettverk innen egen etniske gruppe som gir støtte (Søholt 2001)? Eller benytter de seg av allmenne tilbud til fattige og bostedløse? Eller livnærer de seg på annen måte? Et inntak her er kunnskap om andre mennesker i en sammenlignbar situasjon i Norge (Holm 2002, Dyb 2004, Hansen mfl. 2004)?

Det kan være ulike grunner til at det er vanskelig å få til en retur av personer med avslag på asylsøknaden. Hovedregelen er at de som får avslag skal tilbake til hjemlandet. Vil de ikke dra, så skal de sendes ut. For en del er det likevel ikke så enkelt å få til for myndighetene. Det er disse som til sist kan ende inn under ordningen med bortfall av botilbud. Det kan være flere årsaker til det.

Enkelte samarbeider ikke om retur for eksempel ved å skjule sin identitet, men ville ellers ikke ha vanskeligheter med å reise eller bli sendt tilbake. Andre er såkalt *ureturnerbare*. Disse er vanskelig å sende tilbake selv om identiteten er kjent. Først og fremst gjelder dette land der det ikke foreligger noen bilateral avtale om retur med hjemlandets eventuelle myndigheter, som Irak, Afghanistan og Somalia. Dernest gjelder det land som er skeptiske til alle som ikke returnerer frivillig som for eksempel Eritrea og Etiopia.

Evalueringen søker kunnskap om hvilke grunner som ligger bak de avviste asylsøkernes returvalg. Hvordan ser handlingsrommet ut for disse menneskene? Kjente de for eksempel til ordningen der man kunne få hjelp til hjemreisen via International Organization for Migration (IOM) kontor i Oslo?

Barnefamilier var unntatt fra ordningen. Likevel vil det være interessant å se hvordan det ville slå ut hvis disse ble inkludert. I et tidlig forarbeid fra Utlendingsdirektoratet ble de foreslått at disse skulle være omfattet av ordningen (UDI 2003).

Problemstillinger i kommuner og mottak

Under denne spørsmålskategorien spør vi hvilke konsekvenser ordningen har hatt lokalt blant annet med hensyn til belastning på sosialkontorer, eventuell økning i kriminalitet, og oppkomst av støttegrupper. Hva har det betydd for mottakene og deres umiddelbare omgivelser? Men vi vil også forsøke å belyse effekter av ordningen for helsevesenet og derunder for psykiatrien.

og forklart i kapittel 3. Hva som ligger i motivasjonsbegrepet vil bli diskutert senere i dette kapitlet. Levekår diskuteres i kapittel 8.

Vi ser for oss at velferdsnettet som finnes i Norge kan beskrives som lag på lag. Øverst finner man et nett med rettigheter knyttet til arbeid, fulgt av sosialkontorenes muligheter til støtte til spesielt trengende. Hvis dette nettet trekkes bort ligger bare en mulighet igjen for lokale offentlige myndigheter, og det er å gi såkalt *nødhjelp*. Diskusjonen rundt hva denne gruppen hadde rett til av støtte i kommunene gikk høyt høsten 2004 og ut i 2005. Bunnlinjen om at «de kan ikke sulte og fryse» bringer frem følgende spørsmål: Hva skjer når sosialpolitikken møter asylpolitikken?

Allerede da vi satte i gang arbeidet med denne studien var det klart at støtten til de som hadde fått bortfall når de meldte seg på de lokale sosialkontorene, var høyst ulik. Hvordan så de lokale tolkningene av regelverket ut? Hvilke praksiser utviklet seg i ulike kommuner?

Normalt ligger alt ansvar for asylsøkere på staten. Helt frem til bosetting i kommunene er det statens som må håndtere og sørge for de som er i søkerprosessen. Men hva når tidligere søkere med avslag slippes ut i samfunnet? Dette spørsmålet ledet til sterke reaksjoner fra kommuner rundt om i landet. Hvordan håndterte kommunene denne utfordringen fra statlige myndigheter?

Ordningen virket også inn på forholdene i mottakene. Til tross for varsler om de ville miste plassen, ble mange boende. Bidro ordningen til et øket fokus på retur i mottakene? Hvordan oppfattet mottakslederne tiltaket? Og hvordan virket ordningen inn på relasjonene beboerne og de ansatte på mottakene?

Problemstillinger knyttet til nasjonale aktører

En del av spørsmålene under denne rubrikken er knyttet til de målsettingene som de sentrale myndighetene, med regjeringen og Kommunaldepartementet i spissen, hadde med ordningen.

Hovedspørsmålet er om ordningen med bortfall bidro til at de den gjaldt returnerte til hjemlandet. Videre er vi interessert i om den bidro til at de med avslag satt kortere i mottak før de returnerte? Vi er også opptatt av om den medvirket til å hindre nye asylkomster. Gjorde ordningen at det kom færre søkere fra de landene som fikk bortfall? Og til sist, hadde den en slik preventiv effekt også for de totale ankomstallene til Norge?

I tillegg til disse spørsmålene mener vi det er viktig å vurdere ordningen som en del av den bredere asylpolitikken i Norge.

De tre nivåene med aktører var ikke isolert fra hverandre. Det var skiftende allianser og interessekonflikter mellom asylsøkerne med avslag, kommunene og de statlige myndighetene gjennom hele perioden vi fulgte.

Bakgrunn – asylpolitikken ambivalens

Den norske asyl- og flyktningpolitikken kan sies å ha en *myk* og en *hard* side (Brekke 2001, 2002, 2004a). Solidaritet med hardt rammede flyktninger der ute og en inkluderende integreringspolitikk for dem som får innvilget opphold, skal kombineres med en restriktiv kontrollpolitikk.⁵ I asylsøkerperioden hersker det usikkerhet om den enkelte søker kommer til å få bli eller ikke. Integrasjon og retur skal ideelt sett holdes oppe som like reelle utfall for alle involverte aktører. Asylsøkernes opplevelse så vel som de som arbeider med dem, preges av denne ambivalensen. I og med at ingen vet om asylsøkerne vil få bli i landet før den endelige avgjørelsen er truffet, overføres dobbeltheten også til de som møter søkerne ansikt til ansikt.⁶

Som et ledd i arbeidet med å redusere antall såkalte grunnløse søknader, har betingelsene for opphold i norske mottak blitt endret de siste årene. For eksempel har lommepenger blitt tatt bort i den første fasen og språkundervisningen er forsvunnet. Denne politikken har blant annet vært begrunnet med at asylperioden i seg selv ikke skal trekke søkere til landet. En nøktern standard skal dessuten signalisere at ikke alle kan forvente seg et opphold i Norge. I mottaksperioden skal søkerne holdes på armlengdes avstand, kunne man si. Integrasjonspolitikken for dem som *får* opphold har derimot forventninger om raskt engasjement og aktivitet for å bli deltakende og selvforsørgende borgere (St. meld. nr. 49 (2003-2004)).

Lokalpolitikere, flyktningmedarbeidere og ansatte på mottak skal forvalte denne mangetydigheten overfor asylsøkere som ønsker opphold i landet. Den lokale forvaltningen må forholde seg både til de som får positivt og de som får negativt vedtak. Og til sist til de som velger å ikke forlate Norge til tross for at deres avslag er endelig. Det er ingen enkel oppgave.

Arbeidet med å få de med avslag til å reise selv eller bli transportert ut vil imidlertid kunne forstyrres av lokalt eller nasjonalt ønske om å hjelpe. Den *myke* siden hindrer så å si utøvelsen av den *harde*. Denne oppslutningen og solidariteten med de nyankomne er nettopp den myndighetene ellers ønsker at lokalbefolkning og andre aktører skal ha.

De siste femten årene har tilbakevending og retur fått en stadig mer sentral plass i flyktning- og asylpolitikken i Norge og Europa forøvrig. De siste årene har ankomsttallene vært høye i Norge, noe som har ført til at returfokuset har vært sterkere og ambisjonene om å sikre retur har blitt tydeliggjort (Brekke 2004a). Ett utslag av dette er altså denne ordningen der de med avslag som ikke samarbeider om å vende tilbake, mister støtten fra det offentlige.

5. Den samme motsetningen gjelder for andre land og på europeisk nivå (se Lavenex 2001).

6. Se den franske filosofen Levinas (1996) om det menneskelige trekket at omsorg utløses i slike møter ansikt til ansikt.

Ser man på utviklingen av det norske kontrollregimet de siste fem årene, føyer innstramningen overfor denne gruppen seg inn i en rekke tiltak for å få ned antall asylsøkere som kommer til landet. Ønsket har blant annet vært å sikre asylinstituttet ved å hindre at søkere uten behov for beskyttelse bruker denne veien inn i landet. Dette har utløst justeringer i alle deler av regimet, dvs. ankomstpreventive tiltak, endringer i betingelsene under asylperioden og forutsetningene for integrasjon for de med permanent opphold.

Reaksjonene som kom mot ordningen med bortfall av botilbud, viste at myndighetene må forholde seg til hva som er rettslig forsvarlig, for eksempel i henhold til norsk lov og den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen., men også til holdninger i den lokale og nasjonale opinionen (Dagsavisen 20.09.04, NRK.no 04.10.04).

Hva som er politisk klokt på nasjonalt nivå vil kunne avhenge av emosjonelle og politiske reaksjoner fra lokalsamfunn, media og administrasjonen i kommunene.

Noen grep for analysen

Det kan være nyttig å ha med noen ansporende refleksjoner inn i lesningen av empirien som følger i de neste kapitlene. Her skal vi nevne noen begreper og brokker av teorier som vi kommer tilbake til i analysen mot slutten av rapporten.

Hva er asylsøkernes *motivasjon* for å melde seg på IOMs returprogram eller å fortsette tilværelsen i Norge? Hva ligger i dette begrepet? Det er det samme ordet som Kommunalminister Erna Solberg brukte ved gjentatte anledninger når hun uttrykte tanken om at ordningen skal *motivere* til retur (for eksempel på *Standpunkt* NRK1 05.10.04). Hva er det som driver eller trekker dem som velger det ene eller det andre? Disse spørsmålene peker inn i en diskusjon om hvorfor mennesker handler som de gjør, som jo står sentralt i alle samfunnsvitenskapene. Til tross for begrenset rom for denne typen grunnlagsdiskusjoner, vil den generelle fagdebatten danne bakteppet når vi belyser situasjonen for de med avslag.

Et interessant poeng er at myndighetene var avhengig av samarbeid fra asylsøkerne med bortfall for å få til en retur. Sanksjonene skulle bidra til å *motivere* enkeltpersonene til å velge retur. De fleste i gruppen kunne ikke eskorteres tilbake og måtte på ett eller annet tidspunkt *velge* å dra. Alternativet var et liv i Norge utenfor, eller helt i ytterkanten av velferdssamfunnets sikkerhetsnett. Hva fikk avviste asylsøkere til å foretrekke et liv i Norge under slike betingelser.

Et allment trekk ved *trusler* er relevant her. De er ment å bli fulgt uten at det man truer med blir satt ut i livet. Norske myndigheter ønsket at de avviste

søkerne samarbeidet så retur ble mulig. Man ønsket ikke at et høyt antall mennesker med avslag skulle miste mottaksplassen og overlates til samfunnet utenfor, uten støtte. Ordningen peker på en grense for myndighetene mulighet til å styre menneskers handlingsvalg. Det er få sanksjoner igjen etter at man har tatt bort husrom, støtte til mat og lommepenger.

Sammenheng og mening for den enkelte

Et teoriinntak som kan være fruktbart her er utviklet av den israelske sosiologen og psykologen Aaron Anthonovsky, som fokuserer på det han kaller *følelsen av sammenheng* (Anthonovsky 1987). Hans tanker har fått mye oppmerksomhet fordi han har fokusert på hvilke faktorer som må være tilstede for å sikre mental helse, i stedet for det vanligere fokuset på mentale lidelser. Omverden må fremtre som *forståelig, håndterbar* og *meningsfull* for at mental helse skal være sikret, mener Anthonovsky.

Alle disse tre punktene utfordres for mennesker i et nytt sosialt system. Hvis de dessuten er i en utsatt eller marginal posisjon her, vil de tre sidene ved den mentale helsen være spesielt utsatt. De tre begrepene vil være et fruktbart analytisk verktøy for å kunne forstå disse menneskenes utsatthet og mottagelighet for ytre påvirkning.

Dette perspektivet på mental helse har vist seg relevant i tidligere studier av asylsøkere. Det ble for eksempel brukt i Brekkes forskning rundt *ventetid* i Sverige i 2003-2004 (Brekke 2004a), og en ny studie om norske forhold signert Berit Berg med flere (2005).

Objektiv og subjektiv trussel

Et sentralt skille i denne studien er det mellom *objektiv* og *subjektiv* trussel. Objektiv vil her bety myndighetenes vurdering av den enkeltes behov for beskyttelse fra forfølgelse eller humanitære belastninger ved en retur.⁷ Motsatt vil den subjektive være slik den enkelte avviste selv opplever situasjonen hvis han eller hun ikke får bli i Norge. I de tilfellene som omfattes av denne studien, er problemet at de to oppfattelsene av trusselbildet ofte ikke stemmer overens. Som utenforstående må man her holde muligheten åpen for at feilen kan ligge på begge partene. Norske myndigheter kan ta feil i sin vurdering av trusselen i søkerens hjemland. Samtidig kan den enkelte søkeren mer eller mindre bevisst fordreie trusselbildet slik at det passer inn med det som skal til for å få opphold.

7. I kapittel 2 skal vi problematisere denne koplingen mellom objektiv trussel og myndighetenes vurdering av situasjonen. Det gjøres under diskusjonen av informantenes troverdighet.

Ventetidens betydning

Hvordan oppleves ventetiden for asylsøkere i Norge og i andre land? Her er det gjort en serie arbeider (Berg 1998, Brekke 2001, 2004b, Solheim 1990, Slavnic 2000, SOU 2003, Nordstrøm 2004). Ventetidens egendynamikk og usikkerheten rundt utfallet av saken medfører belastninger for de fleste. Spørsmål knyttet til identitet, tidsopplevelse og grunnleggende menneskelig trygghet (Giddens 1991), reises i disse studiene (Arenas mfl. 1987, Blücher 1984, Borgå 1993, Ekblad mfl. 1994, 1999, Firnhaber 2004). Man kan ikke uten videre forvente at opplevelsen av ventetiden endres drastisk selv om man får *endelig avslag*. Det er ikke sikkert at dette avslaget forstås på samme måte av asylsøkeren og myndigheter.

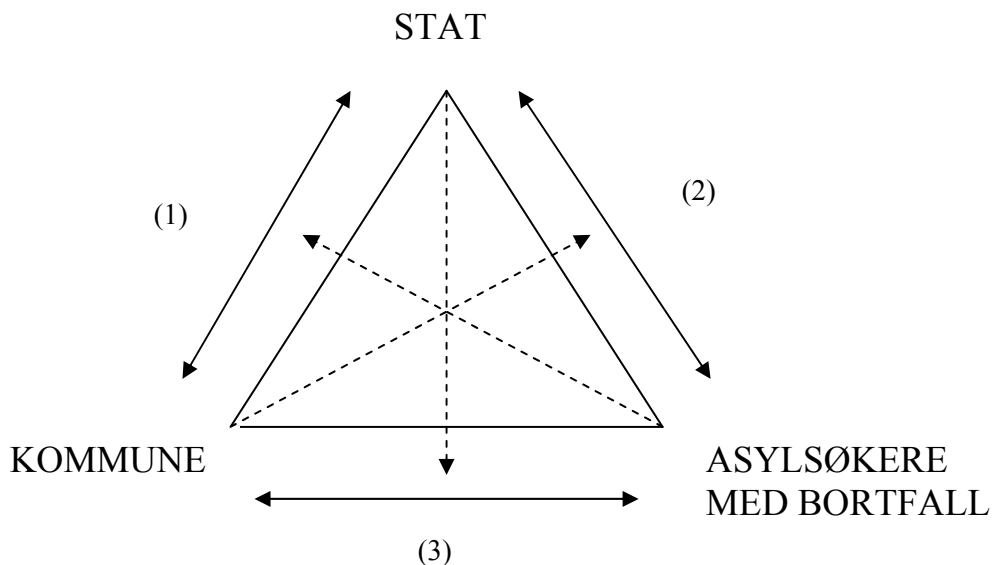
Hvordan den senere skuffelsen og veien frem til utkastelse oppleves for dem denne ordningen gjelder, vet man ikke. Kunnskapen om opplevelsen etter avslag vet man lite om. Noe kan finnes i en ny bredpenslet rapport fra Jesuitenes forskningssenter i Europa med intervjuer av avviste asylsøkere som venter på utsendelse i mer eller mindre lukkede utreisesentrere (JRS 2004). Tidligere studier av mennesker i asylofasen viser at eksistensielle spørsmål ligger nær overflaten under denne typen intervjuer (Brekke 2004b).

Et triangel av aktører

Under gjennomføringen av feltarbeidet så vi at det var tre hovedgrupper med aktører som forholdt seg til hverandre. Vi har gitt dem de grove betegnelsene *stat*, *kommuner*, og *asylsøkere med bortfall*. I den første gruppen inngikk i vårt tilfelle sentrale politiske myndigheter, regjeringen, Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet, samt Utlendingsdirektoratet⁸. Kommunene inngikk i et større sett med aktører, bestående blant andre helsepersonell og støttegrupper. De som hadde fått varsel om bortfall var heller ingen enhetlig gruppe, med varierende landbakgrunn og historie i søknadssystemet. Mottakene og de som arbeidet der sto i en spesiell posisjon mellom statlige myndigheter, lokale aktører og beboerne. Bildet kunne med andre ord utvides fra de tre hovedaktørene vi har med foreløpig. For analysen i denne evalueringen er det likevel meningsfylt å sette opp relasjonene mellom de tre settene med aktører, slik det er gjort i figur 1.

8. Her brukes statsbegrepet ukvalifisert.

Figur 1. Relasjoner mellom stat, kommune og asylsøkere med bortfall.



I figur 1 er de tre aktørene satt opp som ytterpunkter i et triangel. De tre hovedrelasjonene markeres av sidene i trekanten og er nummererte. En av disse linjene er den mellom stat og asylsøkere (2).

Da vi gikk i gang med evalueringen så vi at spørsmålene som myndighetene ønsket svar på tok utgangspunkt i statens ambisjoner om styring av retur. Det kunne uttrykkes i figuren med den nedadgående pilen mellom stat og asylsøkere. Men vi innså raskt at spørsmålene om retur og bortfall av støtte så annerledes ut hvis man så det med de tidligere asylsøkernes øyne, eller med utgangspunkt i et lokalsamfunn. Dette kommer til uttrykk i figuren ved de oppadgående pilene. En helhetlig vurdering av ordningen ville kreve at flere perspektiver ble tatt med.

Figuren kan se kompleks ut fordi vi i tillegg til disse tre hovedlinjene har lagt inn tversgående stiplede linjer. Ser vi for eksempel først på relasjon (1) mellom kommune og stat, var den lite komplisert på asylfeltet før ordningen med bortfall ble innført. Søkere som var under behandling, eller hadde fått avslag, var statens ansvar. Kommunene spilte en viktig rolle for de som hadde fått innvilget opphold. Her ble det samarbeidet om bosettings- og integreringsarbeid. Så langt var altså relasjon (1) enkel. Med innføringen av bortfall ble den mer komplisert. Hvem som hadde ansvar for de tidligere asylsøkernes velferd var uklart. Staten lot ansvarsspørsmålet henge, mens kommunene var nødt til å forholde seg til en ny gruppe som banket på dørene på sosialkontorene. De måtte åpne opp og forholde seg til krav om mat og husly. Holder vi

oss til figuren igjen, kunne vi si at staten møte motstand fra kommunene fordi disse ga en stemme til sosialpolitiske prinsipper.

Dette bare som en smakebit på bruken av trekanten i figur 1. Relasjonene vil bli analysert videre etter at vi har presentert empirien i de neste kapitlene.

Det var som nevnt flere aktører som spilte viktige roller for gjennomføringen av ordningen med bortfall i tillegg til de tre som er med i triangelet over. Mottakene var vi innom. I tillegg ble andre lokale aktører som helsepersonell, privatpersoner og støttegrupper involvert i situasjonen til de som mistet plassen i mottakene. Fra tidligere har det eksistert nettverk som har hjulpet mennesker som betrakter seg selv som «utretturnerbare» flere steder i landet (Senter mot etnisk diskriminering 2005:8).

Ordningen med bortfall gjorde at det oppsto ad hoc støttegrupper knyttet spesielt til denne gruppen. Støttegruppen i Svolve kommune er et eksempel her. I Oslo fikk mennesker som hadde mistet plassen i mottak hjelp fra flere kilder. Ett av disse var miljøet knyttet til Blitz huset. Organisasjonen Senter mot etnisk diskriminering (SMED), virket for enkeltpersoner med bortfall både i hovedstaden og andre steder i landet. Det samme gjaldt Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS). Disse miljøene og organisasjonene virket i ulik grad som samlingssteder, matstasjoner, rådgivere og pådrivere overfor kommune og stat.

En siste sentral aktør knyttet til denne ordningen var International Organization for Migration (IOM). I 2002 opprettet denne organisasjonen et kontor i Oslo og et program for frivillig retur. Her kunne personer med endelig avslag henvende seg for å få hjelp til å returnere til hjemlandet. Dette var ment som et alternativ til en utsendelse med tvang. Returprogrammet hos IOM var godt etablert da ordningen med bortfall trådte i kraft i 2004. De som mistet plassen kjente til dette returalternativet.

Søkerens vei frem til bortfall av botilbud

For de som fikk brev om at de ville miste plassen i løpet av 2004, var det den foreløpige slutten på et langt løp i det norske asylbyråkratiet. I et normalt tilfelle var veien frem til denne situasjonen som følger: Personer som kommer til Norge og søker om asyl, blir først vurdert opp mot tilgjengelige registre. Hvis man ikke allerede har søkt i et annet Schengen-land, eller har oppholdt seg i et land der man kunne ha søkt om asyl, vil saken bli realitetsbehandlet.⁹ Det er Utlendingsdirektoratet som har ansvar for dette arbeidet.

9. Saksgangen for asylsøkere som kommer til Norge er omfattende. Denne fremstillingen er kortfattet og upresis. Se ellers udi.no for en norsk versjon eller Nordstrøm (2004) for en bred og interessant presentasjon av prosessen i Sverige.

Her finnes det kortere eller lengre løp, alt ettersom hvordan saken ser ut ved en første vurdering. Ekstremtilfellet på den ene siden er saker som behandles på 48 timer før endelig avgjørelse foreligger. I den andre enden av skalaen ligger saker som krever omfattende kartleggingsarbeid. Disse sakene kan ta opptil et tosifret antall måneder. Normaltilfellene ligger i mellom disse ytterpunktene og ender i et avslag eller opphold.

Hvis avgjørelsen fra Utlendingsdirektoratet er negativ, kan søkeren klage. Klagen går da via direktoratet til Utlendingsnemda (UNE). Her kan vedtaket endres. Hvis vedtaket også i denne andre instansen er negativt, er vedtaket såkalt «endelig».¹⁰ Søkeren kan likevel etter en tid søke om en «omgjøringsbegjæring» hvis nye opplysninger har kommet til i saken. Dette kan gjøres flere ganger hvis det kommer til ny informasjon som er relevant og hvis søkeren fortsatt er i landet.

Når det er fattet et endelig vedtak, skal søkeren forlate landet. Enten skal det skje frivillig innen en utreisefrist som settes av politiet, eller ved at disse sender vedkommende ut med «assistanse».¹¹

Men for enkelte søkere skjer ikke retur frivillig på dette tidspunktet. I tillegg kan det være at politiet henger etter med å sette utreisefrister og foreta uttransporteringer. Videre kan det altså også være at personene det gjelder har uklart identitet eller det er andre vanskeligheter med retur.

I denne situasjonen, og først så langt ute i asyllopet, trer ordningen med bortfall inn. I Utlendingsdirektoratet, som jo har ansvar for mottakene rundt om i landet, ser man så igjennom listene med personer som er i denne situasjonen. Den siles for de gruppene som eksplisitt er unntatt fra ordningen – det vil si barnefamilier, enslige mindreårige, og syke. Deretter sendes den til politiet til orientering. De vil da ha mulighet til å foreta uttransporteringer før de som står på listen blir varslet om bortfallet.¹² Listen gikk så tilbake til Utlendingsdirektoratet som i sin tur sendte ut brev der beboerne ble varslet om at de ville miste plassen.

Hvis man ser for seg alle som starter som asylsøkere på et gitt tidspunkt, så ser på alle som forsvinner fra søkerbunken underveis, enten ved at de får opphold eller forlater landet, så er det en sterkt silt gruppe som ender med å få

10. Vedtaket vil også betraktes som endelig hvis sier at søkeren ikke får bli i landet mens Utlendingsnemda behandler klagesaken. Det er Utlendingsdirektoratet som tar stilling til om det skal gis såkalt «oppsettende virkning».

11. Ved avslag i første instans er det Utlendingsdirektoratet som setter utreisefristen. Ved andre gangs avslag settes fristen av politiet.

12. Blant våre informanter var det delte meninger om politiet i denne fasen kunne stryke navn av listen som de ønsket å besørge en retur for, og som derfor ikke skulle varsles om at de kom til å miste plassen. Her er det viktig å minne om at de som fikk brevene allerede risikerte å bli uttransportert.

brev om bortfall. Det gjaldt kanskje spesielt det første året der man startet med de som hadde sittet lengst i mottak, eller hadde «holdt ut lengst».

De som mottar brevene om at de mister plassen i mottaket kan klage på dette vedtaket. Hvis denne ikke tas til følge, sender Utlendingsdirektoratet klagen til Kommunaldepartementet. Siste ledd i prosessen er varsel om utkastelse. Her har personene rett til å uttale seg innen 14 dager. Deretter går saken til behandling i tingretten. Dersom staten får medhold i at vedkommende kan kastes ut, så går saken videre til namsmannen. På mindre steder ofte namsmannen identisk med lensmannen eller tilknyttet dennes kontor. Namsmannen gir så beskjed om at beboeren må flytte ut innen en gitt dato. Dette kan også klages på. Hvis denne klagen avvises, så kan vedkommende kastes ut fra mottaket. Under alle ledd i denne prosessen kan vedkommende snu om at velge å samarbeide om retur. Hun eller han får da beholde plassen i mottak frem til utreise med redusert utbetaling.

Det er med andre ord en lang vei frem til utkastelse skjer. I løpet av de første femten månedene med ordningen var det ingen av sakene som kom «helt i mål». Det skjedde ingen fysiske utkastelser, selv om det var meget nær å skje i ett tilfelle som beskrives i kapittel 3. Likevel var det mange av de som fikk brevene som forlot mottakene. For dem var *varselet* om at de kom til å miste plassen nok.

Ordninger i andre land

Det er ikke bare i Norge at lengeværende i mottak, søkere med uklar identitet og såkalte ureturnerbare er en utfordring for myndighetene. Løsningene varierer for ulike grupper og avhengig av hvor langt de har kommet i prosessen. Ser vi på de med endelig avslag, er variasjonen stor i land vi ofte sammenligner Norge med når det gjelder asylpolitikk.

Danmark

Som i Norge eksisterer det to separate løp for de med avslag. Hvis de samarbeider om retur vil de få plass i mottak frem til avreise. De som ikke samarbeider blir etter en måned i mottak overført til et spesialisert mottak (Sandholm Center) (KRD 2005:11). Her har de med avslag en egen enhet som er bevoktet av politiet, men de er ikke innelåst. Fengsling kan imidlertid brukes «for å motivere utledingene til å medvirke til egen retur» (KRD 2005:11).

Tyskland

Ett viktig poeng skal trekkes frem fra den tyske praksisen overfor de med avslag. Når de som mister mottaksplassen i Norge går ut av porten, mister samtidig myndighetene *kontroll* over hvor de befinner seg. Dette er et dilemma for myndighetene. I Tyskland har man for eksempel valgt å ikke fjerne alle ytelser til denne gruppen (Brochmann og Haglund 2004). Ved å beholde støtteordningen forsøker tyske myndigheter å beholde kontrollen med hvor disse personene befinner seg, og samtidig kunne bruke støtten som et virkemiddel til å påvirke deres handlinger.

Storbritannia

I Storbritannia sto personer med avslag på asylsøknaden som hovedregel uten ytelser fra det offentlige (KRD 2005:11). I desember 2004 innførte man likevel en arbeidsordning for de som samarbeidet om retur, men som inntil videre ikke kunne reise tilbake (*The Guardian* 13. desember 2004). De som ikke var unntatt på grunn av sykdom eller lignende, hadde plikt til å bidra med 35 timer samfunnsnyttig tjeneste pr. uke. Mot dette fikk man kost og losji i mottak. Ordningen ble vedtatt innført i 2004, men skulle først komme i gang som et prøveprosjekt året etter. Prosjektet hadde tittelen «støtte for vanskelige saker» (hard-case support), og ble forklart av Innenriksdepartementet (Home Office) på denne måten: «Det er rimelig å forvente noe i retur når en person får kost og losji på skattebetalernes regning» (*The Guardian* 13. desember 2004). Gruppen som var omfattet av denne ordningen i Storbritannia ville i Norge fått bli i mottakene fordi de samarbeidet om retur.

Nederland

I Nederland mister asylsøkere som har fått avslag plassen i mottak. Da har de i utgangspunktet ikke rett til noen ytelser fra det offentlige. Hvis de samarbeider om retur kan de få opphold på et uttransporteringssenter i åtte uker (KRD 2005:11). Forøvrig betraktes de som illegale innvandrere. I 2004 ble det heftig debatt rundt et forslag om å bruke en større båt som oppsamlingssted for personer med avslag på asylsøknaden.

Sverige

I Sverige stopper ytelsene med unntak av kost og losji når en asylsøker får avslag (KRD 2005:11). De får med andre ord fortsette å bo i mottak. Til forskjell fra Norge bor over halvparten av alle asylsøkere i Sverige privat under søkeprosessen (temaasyl.se, Brekke 2004a). Støtten til de som bor utenfor mottakene opphører med avslaget og man får tilbud om plass. I Sverige søker

en høyere prosent om en ny behandling av sakene etter et «endelig» avslag. Muligheten for å komme med en slik «fornyat ansökan» har sin parallell i ordningen med omgjøringsbegjæring i Norge. I 2004 nedsatte man et utvalg for å se på mulige endringer i denne ordningen i Sverige.

Resultat og prosessevaluering

Denne rapporten er en evaluering av en offentlig ordning. Som sådan vil en sentral del være å vurdere målsettingene med tiltaket, gjennomføringen og ikke minst, resultatene eller konsekvensene av ordningen. Koplingen mellom de tre – målsettinger, gjennomføring og resultat – vil basalt nok, være viktig.

Samtidig er ingen av de tre leddene entydige. For hva som var målsettingene med ordningen med bortfall av botilbud var ikke helt klart. Før vi begynte å samle inn opplysninger splittet vi opp de offisielle målsettingene. Her sto ønsket om flere og raskere returer sentralt. Dette var i utgangspunktet målbart.

Men, like mye vekt ble lagt på målsettinger som var vanskeligere å måle, som ønsket om at ordningen skulle sende et klart signal til de som var her og de som vurderte å komme. Den skulle med andre ord virke preventivt på senere ankomster. Slik sett inngikk ordningen i det bredere asylpolitiske regimet, og effekten måtte forventes å være vanskelig skillbar fra virkningen av andre tiltak.

En målsetting som var relatert til dette var at ordningen skulle bidra til å «beskytte asylinstituttet». Tanken var at ved å vise at «et sted går grensen», ville man opprettholde respekten for at det å søke om asyl ikke kunne brukes som en migrasjonsvei inn i landet bare ved at man nektet å vende hjem lenge nok.

Men i vårt arbeid var det også uklart hvordan man skulle vurdere innføringen og gjennomføringen av ordningen. Hvilke aspekter skulle vi legge vekt på? Gjennomføringen fortonet med all sannsynlighet forskjellig alt ettersom man satt som statlig myndighet, lokal politiker eller var en av de som mistet plassen i mottak. Vår løsning var som nevnt å spre kildeinnhenting og belyse de ulike innfallsvinklene til gjennomføringen.

Den siste biten er en vurdering av resultatene, eller konsekvensene av ordningen. Her melder straks spørsmålet seg; konsekvenser for hvem. Vi har valgt å holde på de tre aktørsettene gjennom hele studien – nasjonale aktører, lokale aktører og asylsøkere med endelig avslag. En videre problematisering er å dele inn i konsekvenser som myndighetene så at kunne komme og de som de ikke forutså. Videre kan disse igjen deles i konsekvenser som var ønsket og andre som man ikke ønsket. Var det noen konsekvenser man ønsket å unngå? Igangsettelsen av denne typen tiltak vil være omgitt av en viss usikkerhet. Det

er ikke enkelt å forutsi hvordan mennesker vil reagere når handlingsbetingelsene endres.

Vi kommer tilbake til denne inndelingen i evalueringens ulike deler i siste kapittel, der vi også vil se på de ulike typene konsekvenser som kunne spores i vårt materiale.

De viktige ordene

En av utfordringene når man skal skrive fra en studie som denne er valget av ord på omstridte fenomener. Hvilke betegnelse som brukes bidrar til å vri leserens oppmerksomhet i en bestemt retning. Spør man hva nordmenn forbinder for eksempel med ordene «flyktning» og «asylsøker», ville man antagelig fått forskjellige svar. Det er derfor nødvendig at vi knytter noen kommentarer til enkelte av ordene som vi bruker her.

Et sentralt språklig kampfelt mellom norske myndigheter og støttespillere for de som har søkt asyl og fått avslag, er hva denne siste gruppen skal kalles. I brev og uttalelser fra Kommunaldepartementet har man for eksempel unngått ordet «asylsøker». Disse menneskene er ikke lenger søkere når de har fått endelig avslag, ble det hevdet. Derfor står det «personer med avslag» på tittelbladet i denne rapporten. Kommunalminister Erna Solberg har ved flere anledninger brukt betegnelsen «utlendinger uten lovlig opphold i landet», om de samme personene. Sakene er avsluttet, og de er ikke lenger søkere.

Slik ser det imidlertid ikke ut nedenifra. I våre intervjuer med disse menneskene ble vi fortalt at de ikke så søknadsprosessen som endelig over. De håpet fortsatt å få opphold. De var *asylsøkere*.

Slik er denne ordstriden et godt uttrykk for hovedmotsetningen mellom de som mener de må få bli i landet, og myndighetene som mener at spillet er slutt, og at de må dra.

Når vi skriver om disse menneskene, så bruker vi flere forskjellige betegnelser. I enkelte tilfeller kaller vi dem *asylsøkere*, i andre *asylsøkere med avslag*, men også *personer med bortfall av botilbud*. Når vi bruker «asylsøkere», er det primært når vi diskuterer deres opplevelser av ordningen og oppholdet i Norge. Det vil fremgå av teksten om vi mener de som fortsatt er i søkerfasen eller de med avslag. Grunnen til at vi bruker forskjellige ord er språklig, men også at vi ønsker å bli forstått av folk som ikke har inngående kjennskap til feltet.

Et annet sentralt begrep som det har stått strid om er uttrykket «ureturnerbare». For hvem er det dette egentlig dreier seg om? Fra myndighetenes side har man operert både med en streng og en noe løsere definisjon. I streng forstand er en person bare ureturnerbar hvis han eller hun selv har samarbeidet om retur og den likevel ikke har latt seg gjennomføre. Den løsere definisjonen

knytter seg til om en person kommer fra ett av de fem nevnte landene der retur er vanskelig av ulike grunner (Somalia, Eritrea, Etiopia, Afghanistan og Irak). De vi intervjuet som selv hadde fått bortfall av botilbud brukte ofte en enda videre betydning av ordet: Jeg kan ikke dra tilbake, jeg er ureturnerbar.

Et sentralt ord i denne studien er «retur». Det er mange ord som brukes på asylfeltet om det at en person reiser tilbake til sitt hjemland.¹³ I løpet av de første femten månedene med bortfallsordningen skjedde det en glidning i myndighetenes språkbruk. I International Organization for Migration (IOM) var man nøye med at returene som ble administrert fra deres kontor var *frivillige* (voluntary). Dette begrepet hadde også blitt brukt av myndighetene. Likevel skjedde det altså en glidning, og på våren 2005 brukte man *akseptert retur*, også om de returene som skjedde gjennom IOM (KRD 2005). På ett vis ligger det en realitetsaksept i begrepsendringen. Hvis man tar bort alle ytelser i Norge for å presse frem en retur, så vil den returen som da skjer ligge nærmere en *akseptert* retur enn en som skjer i full *frivillighet*.¹⁴

Guide til rapporten

Etter et kort metodekapittel følger presentasjon av det som kom frem gjennom intervjuene, case studiene og arbeidet med statistikken i kapittel 3 til 8. Her blander vi beskrivelser av det innsamlede materialet med brokker av analyse. De to siste kapitlene, 9 og 10, består utelukkende av analyser og diskusjoner som kan gjøres på bakgrunn av dette materialet, samt konklusjoner.

Den første delen favner altså fem kapitler. Kapittel 3 tar for seg planleggingen og gjennomføringen av ordningen. Hva skjedde underveis med ordningen, fra ideene kom på bordet i 2003 frem til våren 2005? Hvordan fremstå ordningen i pressen?

I kapittel 4 ser vi ordningen med bortfall *ovenifra* og spør om hvilke effekter den hadde på retur. Her presenteres det statistiske materialet. Utgangsspørsmålet ligger tett til statens vurderinger rundt hvordan en skal få til retur.

13. Fenomenet ble ikke viet oppmerksomhet før på begynnelsen av 1990-tallet. Likevel er det en lang list over betegnelser som har vært brukt og som etter hvert har blitt forkastet eller endret. Her finner man blant annet *repatriering, tilbakevending, tvungen tilbakevending, tilbakesending, organisert tilbakevending, uttransportering, avvising, retur, assistert retur, akseptert retur*. Det er ikke rom for å kommentere denne utviklingen, eller nyansene mellom disse her.

14. I forskningslitteraturen opererer man ikke med et absolutt skille mellom frivillig og tvungen repatriering. Snarere er det snakk om grader av frivillighet og tvang. Man kan tenke seg en linje der full frivillighet og fysisk uttransportering er de to ytterpunktene (Hammond 1999, Brekke 2001).

Mottakene sto som nevnt i en mellomposisjon mellom beboere og myndigheter. Deres perspektiv blir presentert i kapittel 5. En del av grunnlaget her er surveydata fra mottakslederundersøkelsen.

I kapittel 6 holder vi oss på det lokale nivået, og ser hvordan ordningen spilte seg ut kommunene. Beskrivelsene tar utgangspunkt i et hovedcase, Oslo, og to mindre case. Her presenteres og diskuteres hvordan asylsøkerne med avslag ble tatt i mot og håndtert lokalt. Kapitlet er også basert på en undersøkelse i de syv største byene i Norge.

Deretter tar vi for oss de lokale og nasjonale støttegruppene som involverte seg i sakene til de som mistet plassen i mottakene. Det fyller kapittel 7.

Etter det ser vi nærmere på asylsøkernes egen opplevelse av ordningen med bortfall av botilbud. Her møter vi både de som ble boende i mottak og de som forlot mottakene og levde i samfunnet utenfor. Dette er det siste kapitlet med presentasjon av empirien.

Til sist følger den rene analysedelen av rapporten. I kapittel 9 tar vi for oss tre utvalgte diskusjonstemaer som fremsto som spesielt relevante under feltarbeidet. I det siste kapitlet følger så konklusjonene som vi mener å kunne trekke når vi har belyst spørsmålene vi stilte innledningsvis i lys av datamaterialet og diskusjonen som fulgte.

Men før alt dette, skal vi gå noen runder med hvordan vi gikk frem for å få tilgang til det brede datamaterialet. Det skjer i det neste kapitlet som er viet metodebruken.

Metodiske utfordringer

Myndighetene håper de blir så trette at de gir opp. Men disse folkene gir ikke opp.[...] Disse menneskene har vendt seg til mindre og mindre.¹⁵

Da vi gikk i gang med denne undersøkelsen, satte vi ut i et ukjent faglig terrenge. Asylsøkere som har fått endelig avslag har ikke blitt gjort til forsknings-tema i Norge tidligere (Friberg 2005). Ville de som var omfattet av ordningen med bortfall ønske å delta i studien? Og ville mottak og andre lokale aktører se viktigheten av å studere dette forsøket fra myndighetene på å sette hardt mot hardt?

Opplysningene som danner grunnlag for denne studien kommer fra en rekke kilder. Disse er knyttet til de tre analysenivåene vi var inne på i det innledende kapitlet: Statlige nasjonale myndigheter, lokale aktører og individuelle asylsøkere. Vi gjennomførte feltarbeid i tre kommuner – en storby, en mellomstor by og et tettsted.

Det er intervjuene med asylsøkere med endelig avslag som vil bli mest belyst i dette kapitlet. Til sammen snakket vi med 32 personer som var i denne situasjonen og som hadde fått varsel om at de ville miste plassen i mottak. Omkring halvparten av disse hadde forlatt mottakene og levde på gaten, i hospits eller i midlertidig bolig. De fleste av disse traff vi i Oslo. Blant de tidligere asylsøkerne som vi intervjuet, så var omkring en tredel kvinner. Dette var en noe høyere andel enn blant de 543 som fikk bortfall i hele 2004. Der var det 20-25 prosent kvinner.

Rundt disse intervjuet vi lokale aktører i form av støttegrupper, politikere, helsepersonell, mottaksansatte og flyktningsansvarlige i kommunen. Til sammen ble det gjennomført rundt 60 intervjuer med informanter på dette nivået. På det tredje nivået – det nasjonale – ble det valgt ut et knippe med helt sentrale kilder fra Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektorat. Disse var

15. Leder for støttegruppen for ureturnerbare flyktninger i Svolvær, om nedtrappingen av støtte til asylsøkere med avslag. Januar 2005.

knyttet til planleggingen, ledelsen og gjennomføringen av ordningen med bortfall. Det har også vært kontakt med representanter for nasjonale organisasjoner som Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og Senter mot etnisk diskriminering (SMED).

I tillegg til dette brede intervjumaterialet baseres studien på ytterligere fire omfattende kilder. En av disse er en spørrelisteundersøkelse som ble sendt ut til lederne ved samtlige mottak. Det ble brukt en nettbasert survey-teknikk. Undersøkelsen blir beskrevet kapittel 5. Her fikk vi vite noe om deres kontakt med den aktuelle gruppen, samt deres tanker om hvordan ordningen påvirket driften av mottaket og lokalmiljøet.

Gjennom en kartleggingsundersøkelse ved hjelp av telefon fikk vi innblikk i omfanget og typen hjelp som var gitt til personer med bortfall ved sosialkontorene i de syv største byene. Vi fikk også vite hvordan kommunene hadde forberedt seg på konsekvensene av ordningen med bortfall av botilbud.

For å kunne si noe om hvordan ordningen har påvirket handlingsmønsteret til de med avslag, ble et tallmateriale konstruert og analysert. Uttrekket besto av alle som har fått endelig avslag i Norge fra 1998 og frem til utgangen av mars 2005. Blant disse var det 543 som hadde fått brev om at de kom til å miste plassen i mottaket i løpet av 2004. Tallmaterialet ble tilrettelagt av dokumentasjonsavdelingen i Utlendingsdirektoratet.

Den siste datakilden som brukes er skriftlig materiale. Dette er i form av rapporter skrevet av interne og tverrdepartementale arbeidsgrupper, kommunale saksdokumenter, så vel som presseklipp fra perioden 2003-2005. Vi hadde også tilgang til dokumenter fra den politiske behandlingen av bortfallsordningen i de fem største byene. La oss si noen ord om studiens opplegg og de enkelte datakildene før et utvalg metodiske utfordringer diskuteres mer inngående.

Forskningsdesign og informantgrupper

Tidsrammen for denne evalueringen var seks måneder. Til tross for den begrensede tiden mente vi at et bredt tilfang av data var viktig for å forstå et såpass utforsket område. Mange aktører var involvert på de tre nivåene, og det å unnlate å ha med dem ordningen gjaldt, de lokale aktørene eller de nasjonale ansvarlige, ville gjort studien vindskjev. En såpass omfattende design gjorde at vi var nøye med å begrense antallet kontakter under feltarbeidet. Unntaket her var asylsøkerne. Skulle vi gå utover den oppsatte rammen for hvor mye tid vi skulle bruke på én del av datainnsamlingen, så ønsket vi at det var der tidsbudsjettet skulle sprekke.

Vi endte altså med en design der tre aktørnivåer ble kombinert med tre case-kommuner. Valget av en stor og en mellomstor by, samt ett tettsted, var

ikke tilfeldig. Vi så for oss at ordningen med bortfall ville spille seg ut ulikt innenfor de tre omgivelsene. En sammenligning av de tre casene var likevel ikke et poeng i denne studien. De to mindre casene fungerte først og fremst som baktepper for intervjuene med de som hadde fått brev om bortfall.

Hvor typiske er de tre casene? I undersøkelsen har vi med Oslo, en mellomstor by vi kaller Mellomby og Svolvær i Vågan kommune. Grunnen til at det ene tilfellet er anonymisert er at dette ble lovet enkelte av informantene under feltarbeidet. De to andre casene er uansett gjenkjennbare etter bred omtale i media. At de riktige navnene ville bli brukt her ble det informert om da vi gjennomførte intervjuene. En full åpenhet rundt dette har en klar fordel i at vi kan følge utviklingen i de to stedene gjennom medieoppslag og enkeltsaker.

Organisasjoner og enkeltstående aktører som blir navngitt, gjør dette etter eget ønske. Dette dreier seg om et fåtall personer. Det store flertallet er anonymisert ved hjelp av fellesbetegnelser som *offentlig ansatt*, *tjenestemann*, eller *asylsøker med bortfall*. Der det er viktig for forståelsen av sitater eller historier er landbakgrunn, kjønn eller omtrentlig alder lagt til. Ingen av informantene med bortfall er gjenkjennelige i teksten. Siden vi intervjuet et relativt høyt antall mennesker i denne situasjonen i hver av de tre byene, skulle anonymiteten være mulig å sikre. Da er det mer komplisert å sikre at ansatte i mottakene og lokalmiljøet forblir anonyme. Heldigvis hadde mange av disse ingen forbehold med å stå fram i undersøkelsen. Enkelte informanter fra denne gruppen ba likevel om å spille en tilbaketrasket rolle. Dette har vi respektert i teksten.

De tre case-kommunene ble valgt av forskjellige grunner. Oslo ble valgt på grunn av den store oppmerksomheten ordningen hadde fått, noe vi regnet med hadde hevet bevisstheten blant politikere, sentrale byråkrater og på bydelsnivå. En annen viktig grunn til at hovedstaden ble valgt var at byen er akkurat det. Som den største byen i Norge med eksisterende minoritetsnettverk, ville denne kunne fungere som en magnet på personer som har falt utenfor andre steder i landet. Mottakslederne fortalte oss i vår survey at de regnet med at mange av de som forsvant fra mottakene dro inn til de større byene. Oslo måtte med. Her intervjuet vi kun tidligere asylsøkere som bodde «på gata», på hospits eller hos venner og kjente.

Svolvær valgte vi fordi oppmerksomheten i media hadde vist at dette var et lokalmiljø som var mobilisert. Asylsøkerne hadde allerede vært igjennom en sultestreik da denne studien startet, og det var en engasjert støttegruppe som hadde klare meninger om politikken. Vi regnet med at dette borget for at vi fikk tilgang til informanter både i og utenfor mottaket.

Det siste caset ble valgt på bakgrunn av surveyen som gikk ut til alle mottakslederne ved innledningen til studien. Mottakene i denne kommunen hadde ledere med reflekterte meninger. I tillegg var det tilstrekkelig med asylsøkere

med bortfall som fortsatt befant seg i mottakene. Disse håpet vi å få tilgang til ved hjelp av lederne ved mottakene.

I forkant av feltarbeidet var det forhold rundt intervjuene med asylsøkerne som gjorde oss mest spent. I en tidlig fase hadde vi sterke metodiske og forskningsetiske forbehold, spesielt knyttet til bekymringen for å legge stein til byrden for disse menneskene som allerede var i en utsatt situasjon. Men først gjaldt det å få kontakt med mulige kandidater.

Møtet med fortvilelsen

Den første utfordringen var altså å få tilgang til dem som hadde mistet botilbudet i mottakene. Vi var innstilt på å gå varsomt frem. Vi var interessert i asylsøkere med avslag som fortsatt var i mottakene, men regnet med ytterligere vanskeligheter med å finne frem til de som hadde forlatt mottakene uten å oppgi ny adresse.

Det som sto helt klart for oss var at deltakelsen fra begge disse gruppene skulle være absolutt frivillig. Når vi så kontaktet mottakene i de tre casekommunene og organisasjoner som kunne ha kontakt med personer utenfor mottakssystemet, så var det i form av en åpen invitasjon. Interesserte ble bedt om å ta kontakt med oss.

I mottakene i Svolvær og Mellomby fikk vi god hjelp. Her gikk de ansatte inn som mellomledd og snakket direkte med de som hadde fått bortfall. I våre samtaler med de mottaksansatte var vi tydelige på hovedhensynet om at ingen skulle ta skade av å delta. De betydde at de ble oppfordret til å sile ut personer som var psykisk ustabile, eller mennesker som de mente at ville bli belastet ved å delta. Vi ønsket å skjerme dem, og oss selv. Ut fra et rent vitenskapelig syn på saken kunne man argumentere med at dette kunne gjøre at vi ikke fikk favnet inn hele spekteret av asylsøkernes opplevelser. De som kanskje led mest under en lang mottakshistorie risikerte å bli silt ut av mottaksansatte. Likevel ville vi prioritere det forskningsetiske hensynet om at ingen skulle ta skade av å delta.

I praksis viste denne fremgangsmåten overfor mottakene å ikke by på problemer. Noen få personer som kunne ha vært silt ut for sitt eget beste, meldte seg på og insisterte på å bli intervjuet. Vi fikk beskjed fra de ansatte om dette og valgte å gjennomføre disse intervjuene. Disse personene delte ønsket om å bli hørt med de andre informantene.

Det var i Oslo vi var mest usikre på om vi ville få noen i tale om det å leve utenfor mottakene med avslag og varsel om bortfall. Prinsippet om absolutt frivillighet – de måtte ringe oss – fulgte vi der også. Her, som i de to andre kommunene, var vi meget nøye med å markere vår distanse til norske myn-

digheter. Det vil alltid være en utfordring i denne typen studier, og helt avgjørende for å få tilgang og en så fri flyt av informasjon som mulig.

Vi fikk hjelp til spre invitasjonen og informasjon om studien fra organisasjoner som hadde nær kontakt med denne gruppen, slik som Norsk organisasjon for asylsøkere og Senter mot etnisk diskriminering. Våre flyers om undersøkelsen ble også diskutert på de ukentlige møtene på Blitz huset der en gruppe etiopiere ble samlet. Også International Organization for Migration formidlet kontakt med en informant. I de skriftlige invitasjonene som vi hadde distribuert sto våre kontaktdetaljer og private mobiltelefoner. Ville de ta kontakt?

Det gjorde de. På forhånd hadde vi bestemt oss for å forfølge det som i metodelitteraturen kalles «snøballmetoden». Det betydde at vi ba informantene om å gi oss tips om andre som var i samme situasjon og som kanskje ville være villige til å la seg intervju. Også her holdt vi hardt på prinsippet om frivillighet. Vi insisterte på at også disse sekundærinformantene selv tok kontakt med oss. Den åpenbare fordelene med denne rekrutteringsmetoden er at man kommer i kontakt med mennesker som det kan være vanskelig å få tilgang til på annen måte. I Oslo dreide jo dette seg om mennesker uten adresse.

En ulempe med denne metoden kan være at rekrutteringen blir «skjev». Ved å snakke med mange fra ett nettverk kan man gå glipp av andre. I vårt tilfelle ga de første rundene med intervjuer i Oslo en overvekt av personer med bakgrunn fra Etiopia og Eritrea. Årsaken til det var flere. Her er det nok å nevne at de hadde en viss grad av organisering og at de hadde nær kontakt med NOAS og SMED som hadde innsett at denne evalueringen kunne være en viktig kanal for å fremme deres sak. Etter hvert som feltarbeidet skred frem fikk vi også kontakt med personer med bakgrunn fra Kosovo og Sri Lanka som bodde «på gaten» i Oslo og andre steder i landet.

Ved at våre informanter på ett vis fikk velge seg selv, var faren altså tilstede for at det kunne skje en skjev seleksjon. Vi kunne for eksempel ende med de mest aktive, og dermed sitte igjen med et skjevt inntrykk av gruppen som helhet. Gjennom feltarbeidet kom vi imidlertid i kontakt med flere landgrupper, med kvinner og gamle, menn og unge. I tillegg til de nevnte landbakgrunnene snakket vi også med en gruppe fra Somalia, kurdere fra Irak og personer fra Libya. Det ble til slutt et bredt intervjumateriale. Dette ble så sett i sammenheng med opplysninger fra mottaksledere, ansatte i kommuner og etater og blant sentrale myndigheter.

Når vi senere skal se på landbakgrunnene til alle som fikk bortfall (kapittel 4), så fremgår det at det er en stor gruppe som ikke kom inn i vårt materiale. Det var personer med bakgrunn fra Russland, Hviterussland og fra det tidligere Jugoslavia. Bare et fåtall av disse var igjen i mottakene, og ingen meldte seg frivillig til å snakke med oss. Vi kom heller ikke i kontakt med disse gruppene i Oslo. Det kan hende de hadde forlatt landet etter at de var forsvunnet fra mottakene. Dette var mennesker som risikerte å bli uttransportert. De

var «returnerbare». Det var ikke disse personene som var i mediernes søkelys i det første året med ordningen med bortfall. Likevel er det viktig at de er med i undersøkelsen. Vi har tatt dem med i diskusjonen av tallmaterialet i kapittel 4.

En annen gruppe med bortfall som vi hadde problemer med å få inn i materialet var de som hadde fått bortfall og siden søkt seg til returprogrammet til International Organization for Migration. Til sist fikk vi snakket med tre som hadde vært i kontakt med programmet. For å få et bredere inntrykk tok vi også kontakt med personer som hadde jobbet tett med disse menneskene. Grunnen til at det var vanskelig å komme i kontakt med denne gruppen var at det var relativt få med bortfall som meldte seg på IOMs program i 2005 under vårt feltarbeid. Ofte gikk også returene raskt. Vi måtte altså treffe dem etter de hadde meldt seg på og før de dro ut av landet. Vi gjorde to forsøk på å spore opp personer i denne fasen uten å lykkes. Til tross for dette var vi dekket også i denne kategorien.

I mottakene var responsen god. I Mellomby meldte informantene seg som enkeltpersoner, to og to, samt med ønske om en gruppesamtale. I Svolve var responsen i starten noe kjølig. Rundt dette mottaket hadde det vært mye oppmerksomhet i forbindelse med bortfallssaken, sultestreik og rettsaken til en etiopisk kvinne. Ville det være verdt å snakke med oss *også* om dette? Etter en litt nølende start gikk imidlertid beskjeden rundt om at det var verdt å være med. Mot slutten av feltarbeidet i Svolve fikk vi snakke med mennesker som ikke hadde ytret seg om sin situasjon tidligere.

I alle de tre kommunene fikk vi altså tilgang til informanter. Men begrepet *tilgang* brukes i metodelitteraturen også i en mer sær betydning – som tilgang til intervjuobjektene *egentlige* meninger. Med andre ord – fortalte de oss sannheten?

I studier der informantene kan ha noe å vinne på en bestemt fremstilling av saken, vil det være en risiko for at de lar dette prege svarene. Vi var klar over dette under feltarbeidet. Spørsmålet om *troverdighet* sto helt sentalt for asylsøkerne med bortfall og for norske asylmyndigheter. Derfor skal vi si noe mer om dette her.

Informantenes troverdighet

Under asylintervjuet og gjennom annen dokumentasjon belyses sakene til den enkelte asylsøker. For de som får avslag blir informasjonen enten ikke sett som relevant, tilstrekkelig eller troverdig. De asylsøkerne med avslag som vi møtte mente i mange tilfeller at norske myndigheter ikke hadde forstått deres sak. De uttrykte også skuffelse over at de ikke hadde bl For oss var det viktig å danne oss et inntrykk av om hvor *troverdige* de var i våre møter med dem. Det som raskt sto klart var at svaret på dette ikke var en enkel oppdeling av at

noen var ærlige mens andre løy når det gjaldt om de kvalifiserte til opphold i Norge. Man kan få en pekepin om kompleksiteten ved å spørre: Fortalte de sannheten når de sa at det ikke var mulig for dem å returnere til hjemlandet?

Vårt inntrykk var at mange vi snakket med selv *trodde* at de ikke kunne returnere. Deres subjektive oppfattelse var at de kvalifiserte for opphold i Norge. På den andre siden kunne man si at deres sak *objektivt* sett ikke kvalifiserte til opphold. Så kunne man hevde at de tidligere asylsøkerne kunne ta feil. Deres subjektive oppfattelse kunne tilsi opphold, mens de i virkeligheten ikke var kvalifisert. Vi får da fire mulige kombinasjoner av om de tidligere asylsøkerne var *subjektivt* og *objektivt kvalifisert* for opphold.¹⁶ Før vi ser på disse er det viktig å minne om at norske asylmyndigheter hadde vurdert alle informantene gjennom flere instanser og hadde funnet at de ikke kvalifiserte. For å få frem de nødvendige distinksjonene og ulike aktørers syn på dette, må vi altså åpne for at det kan ha skjedd feil.

Tabell 1. Informantenes troverdighet, basert på objektiv og subjektiv kvalifikasjon for opphold.

		Objektivt kvalifisert for opphold	
		Ja	NEI
Subjektivt kvalifisert for opphold	JA	Urettferdig behandlet	Selvbedrag
	NEI	Bom fra begge parter.	De «lyver»

Den første av de fire kombinasjonene er der informanten selv mente at hun var kvalifisert og dette stemte med virkeligheten. Da befinner vi oss øverst til venstre i tabell 1. I og med at dette er mennesker som allerede hadde fått avslag, betydde det i disse tilfellene at norske myndigheter hadde gjort en feil. Det var her de fleste av våre informanter *mente* at de befant seg. Poenget her er at mange trodde at de hadde rett og at norske myndigheter hadde tatt feil. Og hvis de faktisk var i denne ruten, så var altså dette riktig. De skulle ha fått

16. En rekke spørsmål kan stilles til denne forenklingen av virkeligheten. Ett av dem er hva *objektivt kvalifisert* betyr? Uten å problematisere dette videre vil vi si at det betyr at sakene under ideelle betingelser med full informasjon ville fått et positivt utfall.

opphold, og var urettferdig behandlet. Om noen av dem *faktisk* befant seg der, dvs om de skulle hatt opphold, har vi ingen forutsetninger for å si noe om. Men mange hevdet altså å befinne seg der.

Går vi én rute til høyre i tabellen, finner vi de som selv trodde at de kvalifiserte til beskyttelse, men som objektivt sett ikke gjorde det. Vi har mistanke om at mange av våre informanter faktisk befant seg her. De mente at deres historie og bakgrunn burde holde for å få opphold i Norge. De trodde det selv. «Det var bare det at norske myndigheter ikke forsto forholdene i deres hjemland». Det var snakk om en form for selvbedrag. I en mer eller mindre tåkete forståelse av sin egen situasjon og myndighetenes asylkriterier, mente disse personene at de kvalifiserte til å få bli i landet.

Ser vi på den nederste raden i tabell 1, vil ruten til venstre inneholde de informantene som skulle ha fått opphold, men som ikke selv trodde de kvalifiserte. Her hadde på ett vis begge parter bommet. Norske myndigheter burde gitt opphold og informantene selv burde sett at de var kvalifiserte. Man må anta at det er få som hører hjemme i denne ruten, og vi traff ingen som vi mente at befant seg der.

Den siste ruten i tabellen, nederst til høyre, fanger inn de informantene som verken objektivt eller subjektivt var kvalifisert til opphold. Det var virkelig ikke grunnlag for å gi dem medhold på søknaden, og de trodde heller ikke selv at de var kvalifisert. De ville lure systemet. De snakket mot bedre vitende hvis de påsto at de burde få bli. De løy.

Hvor mange av dem vi intervjuet som faktisk befant seg i denne ruten, kan vi ikke si. Vi avslørte ingen tilfeller av ren forstillelse. Det er heller ikke sikkert at disse personene ville stille opp til intervju. Sett fra myndighetenes ståsted, ville man anta at en del av de med bortfall befant seg i en slik situasjon. De hadde ikke krav på opphold og trodde det heller ikke selv.

Denne oppsplittingen av informantenes troverdighet åpner også for en kommentar til den motstanden mot retur som myndighetene kan forvente. Man må anta at det er vanskeligere å få personene som befant seg på den øverste raden i tabell 1 til å returnere. Disse menneskene trodde virkelig at de var kvalifisert til å få innvilget opphold i landet. For disse ville bortfall av støtte i Norge ikke nødvendigvis gi seg utslag i at de ga opp og dro hjem.

Så kunne man si at spørsmålet om troverdighet også gjaldt for de vi snakket med i organisasjoner, etater, kommuner og departement. Var svarene deres farget av den posisjonen de hadde? Holdt de tilbake informasjon som ikke passet inn med det som var det offisielle synet til deres arbeidsgiver? Vi var klar over disse mulige feilkildene under feltarbeidet. Ofte tok vi det direkte opp med informantene og var på jakt etter personlige oppfatninger og historier som ikke passet med det bildet organisasjonene ellers ga. Ved å stille de samme spørsmålene til ansatte fra ulike sider av feltet, kunne problemene belyses fra flere sider. Klare partsinnlegg ble dermed lettere å avdekke.

Ønsker om konkret hjelp

Vi innledet alle intervjuene med å fortelle om studien og om at den var uavhengig av norske myndigheter. Sett fra vårt ståsted kunne det bidra til at de kunne åpne seg og være ærlige. Det de sa ville ikke bli rapportert direkte videre til noen myndighet. Enkelte oppfattet det som negativt. Hva var da vitsen, hvis det ikke kunne påvirke deres sak på noen måte?

Enkelte ble skuffet da de innså at vi kunne være til lite umiddelbar nytte for dem. En gutt fra Somalia tidlig i tjueårene uttrykte det slik:

Hvordan kan du hjelpe meg? Forskning?! Jeg vil ha hjelp i dag. Det er i dag jeg er redd!

Alle syntes likevel å bli overbevist om det kunne ha betydning at de fortalte sin historie utover deres egen sak. For oss hjalp det å kunne vise til at denne studien var av kort varighet. Deres stemme ville bli hørt gjennom evalueringen innen et halvår var gått. Det var sannsynlig at de fortsatt var i landet da deres sitater ble lest av mennesker med innflytelse over asylpolitikken.

Selv måtte vi skjerme oss mot ønsker fra informantene om konkret hjelp. Enkelte spurte oss om vi kunne hjelpe dem med å ta kontakt med ulike kontorer, lese papirer de hadde med eller om de kunne ringe oss videre i prosessen. Denne grensdragningen var ikke enkel å takle. Når man sitter under intervjuet kan situasjonen oppleves som skjev. Med det menes at informanten gir så mye av sin tid og av seg selv, mens vi som forskere bare tar i mot. Vi gir ingenting igjen *i situasjonen* (Brekke 2001). Denne ulikevekten gjør det fristende å si ja til å hjelpe den enkelte informanten – man vil gjerne jevne ut *byttet*. Likevel var altså dette noe vi skjermet oss mot. Grensen ble dratt ved at vi gjerne ga informasjon, lyttet til den konkrete saken, men ikke ga råd angående for eksempel hvordan vedkommende burde arbeide med videre med asylsaken. Vi mente at vi var nødt til å opptre på denne måten dels fordi vi da ville gli ut av idealrollen som uavhengige forskere, og dels fordi det med flere enn 30 informanter ville bli for omfattende.

Spesielle utfordringer ved intervjuene

Det var flere sider ved intervjuene med de mest utsatte informantene som brakte opp metodiske utfordringer. Vi skal nevne to fenomen her.

Lite mat

I forkant av intervjuene i Oslo var vi usikre på om hvordan vi skulle sette opp selve møtene med informantene. Vi hadde allerede fått rapporter om at en del

bodde mer eller mindre på gaten, hadde lite eller ingen penger og begrenset tilgang til mat.¹⁷ Hva gjør man som forsker da når de gir av sin tid? Vi forkastet en ide om å gi dem en mindre sum penger som takk for at de stilte opp. Vi unnlot også å bruke mat som trekkplaster i invitasjonen ved for eksempel å invitere til «en samtale og et varmt måltid». I ettertid er det enkelt å se at vi gjorde rett i å velge bort disse mulighetene. Men diskusjonene i forkant av feltarbeidet sier noe om hvor lite vant vi – som godt fødte forskere – er til å håndtere mennesker som er sultne. Vi endte med å snike inn et måltid under eller etter intervjuet, eller i alle fall et tilbud om det. Noen intervjuer ble gjennomført på kafeer eller McDonald's, mens andre ble avrundet der. Vår interne regel var at vi selv måtte spise samtidig. Likevel følte vi at våre ønsker om å snike mat inn som en del av møtene kunne fremstå som den gode viljens klønete møte med den rutinerte knappheten.

Pengebiten var om mulig mer følelsesladet. Tanken om å gi penger ble som nevnt droppet. Likevel var vi nøye med å dekke alle utlegg de hadde i forbindelse med intervjuene. At vi ville betale dette ble ikke annonsert på forhånd. Vi ønsket ikke at penger skulle være en del av deres tanker rundt om de skulle være med eller ikke. I Oslo ble intervjuene avtalt på mobiltelefon. De ringte oss. Da gjaldt det å være rask til å ringe tilbake. Om det var deres egne telefoner de ringte fra, eller en venns, så var samtalene ekstremt knappe. Etter at intervjuene var over ga vi dem kontanter som dekket disse kostnadene i tillegg til reiseutgifter.

Noen informanter som vi intervjuet i mottakene bodde ikke der. De hadde reist til mottakene i ens ærend fra så langt som to timers kjøretur unna. Gjennom landsmenn som bodde på mottakene hadde de hørt om undersøkelsen og ønsket å delta. Selv om ingen av dem vi intervjuet hintet om at de burde få refundert telefon- og reiseutgifter, dekket vi også denne gruppens utlegg i forbindelse med turen.

Gråten

I denne studien beskrives ulike syn på de med bortfall. Uavhengig av om man mener at disse menneskene aldri burde ha kommet, burde ha vendt tilbake til hjemlandet for lengst, eller i det minste burde benytte muligheten til å reise med IOM, så var mange i en fortvilet situasjon. Et tegn på det var at gråten og muligheten for gråt var dominerende i mange av intervjuene. Det gjør inntrykk å sitte overfor en mann på 40 som gråter, eller en mann på 70, en kvinne på 30 eller 50. Fremmede voksne mennesker som gråter er ikke enkelt å vite helt hva man skal gjøre med. Har de levd det meste av livet i et annet land, så gjør ikke det saken noe enklere. Hvis tolk er til stede kompliseres bildet ytter-

17. Vi skriver utførlig om levekår for denne gruppen i kapittel 8.

ligere. I en tidligere studie har Brekke diskutert ulike typer gråt som kan oppstå under denne typen intervjuer (Brekke 2001). Han opererte der med et skille mellom gråten som bygger seg opp, og som man kan se hvor kommer fra. Et følsomt tema følges og fortellingen ender i gråt. Denne typen gråt er enklere å håndtere enn den andre typen gråt. Den kommer uten forvarsel. Samtalen dreier seg om tilsynelatende nøytrale eller ufarlige temaer. Plutselig kommer gråten. Dette er vanskeligere situasjoner å takle. Trøst og empati er naturlige responser fra forskerens side. Men i det siste tilfellet det vanskelig å fylle trøsten med innhold. I etterkant av feltarbeidet hadde vi en ide om at denne plutselige gråten ofte kom når de så seg selv utenfra under intervjuet. Når de skulle kommentere på sin egen situasjon. På spørsmål som «Hvordan vil du beskrive din egen situasjon?»

Vi var bevisst muligheten for at informantene kunne begynne å gråte. Det gjorde at vi nærmet oss de følsomme temaene – for eksempel spørsmål om retur og hjemlandet – med stor forsiktighet. Av og til måtte temaene droppes helt. I de andre tilfellene gjaldt det å *balansere* ønsket om informasjon mot ønsket om å ikke gjøre situasjonen for ubehagelig. Forutsetningen som man også jevnlig måtte sjekke at var til stede, var at vedkommende ønsket å snakke. At han eller hun virkelig ville snakke om sin situasjon. Rent teknisk var det snakk om å se hvor langt unna gråten var. Vi hadde et lite knippe *trivelige* spørsmål som vi holdt i reserve under intervjuene. I tilfeller der informanten var på vei ut over det følelsesmessige stupet, kunne vi bruke dem til å holde dem igjen og få samtalen tilbake på sporet. Disse dreide seg om «hva man liker å gjøre», eller «hvis alt gikk som du håper, hva ville du gjøre om ett år?»

Med tolk til stede blir alle disse finstilte prosessene og menneskelige leseøvelsene vanskeligere. Alle reaksjoner og forsøk på å redde noen unna gråten blir forsinket med et mellomledd som kanskje ikke har den samme sensitiviteten og rutinen. Flere av tolkene begynte selv å gråte av historiene fra hjemlandet.

Til tross for denne typen teknikker var det flere ganger vi så med en gang at informantene var for skjøre. Noen av disse var vi varslet om fra mottaksledelsen, som vi nevnte tidligere, mens andre kom overraskende på. Oppgaven for forskeren var da en annen enn normalt. Det gjaldt bare å komme igjennom den neste halve eller hele timen uten at vedkommende ble ytterligere belastet. En bit av dette var å gjennomføre samtalen *som om* intervjuet var på ordentlig. Dette var *liksomintervjuer*, der alle temaene var *medhårs* og så behagelige som mulig. Det gjaldt å finne temaer som fremsto som ekte, men som holdt tårer og andre følelsesmessige reaksjoner på et minimum. Dette var blant de mest slitsomme intervjuene å lede, til tross for at de ikke varte så lenge som de andre.

Intervjuer med tolk

Noen få av gruppen med bortfall valgte å snakke med oss uten tolk. Disse intervjuene ble gjennomført på engelsk. De aller fleste sa at de ønsket å ha tolk til stede.

Mange av de med bortfall som var med i undersøkelsen hadde vært i landet i to, tre år eller lenger. Likevel var norskkunnskapene syltynne hos de aller fleste. Noen hadde vært i arbeid eller på annen måte fått et tak på språket. Likevel var det ingen intervjuer som ble gjennomført på norsk. Dette står i sterk kontrast til for eksempel studiene av bosniske flyktninger som kom til Norge på begynnelsen av 1990-tallet. Selv med kortere botid kunne flere av intervjuene gjennomført på norsk den gangen (Berg 1998, Brekke 2001). Det er nok flere årsaker til denne forskjellen. Likevel var det en faktor som slo oss under arbeidet med gruppen med bortfall; de fleste hadde ikke fått norskundervisning i mottakene. Norskundervisningen ble fjernet i begynnelsen av 2002. Vi fikk merke en del av resultatet av dette. Undervisningen som tidligere var gitt i mottakene ga også en innføring i det norske samfunnet. Også dette hadde denne gruppen gått glipp av. Vi måtte bruke tolk, og selv fungere som en type oversettere når informantene forsøkte å forstå hvordan den norske asyl- og flyktningpolitikken er skrudd sammen.¹⁸

Det er en utfordring å intervju mennesker uten å ha et sterkt felles språk (se Brekke 2001). Det var sensitive spørsmål vi skulle snakke om, og det var fare for at tolkens tilstedeværelse ville påvirke det som ble sagt. Et annet problem under feltarbeid som foregår på flere språk og flere steder, er at vi stadig måtte forholde oss til nye tolker. Disse måtte raskt settes inn i undersøkelsen og spørsmålene som skulle stilles. Ofte var det ikke tid eller rom for en slik briefing, og andre ganger hjalp det lite. Kvaliteten på samarbeidet med tolkene varierte, noe som bidro til å gjøre kommunikasjonen til en utfordring.

I dette feltarbeidet var informantene i en situasjon som de ikke var stolte av. Det kunne gjøre det vanskelig å åpne seg. Med en tolk til stede fra hjemlandet, kanskje av et annet kjønn eller i en annen alder, var det ekstra vanskelig. Der vi kunne gjøre det, hentet vi inn tolker fra et annet geografisk område, som vanligvis ikke ble brukt på stedet. Oppgaven for oss forskere var å holde samtalefokuset mellom oss og informantene. Tolken kunne da være det vedkommende er ment som – en ren formidler.¹⁹ I noen tilfeller hadde informan-

18. Konsekvensene av at undervisningen ble tatt bort fra mottakene bør studeres nærmere. En intern utredning i Utlendingsdirektoratet i 2005 pekte blant annet på at fraværet av selv enkle norskkunnskaper kan bidra til gnisninger mellom lokalbefolkning og beboere. Et annet poeng er at uten norsk vil enkelte grupper ikke ha noe fellesspråk med beboere og ansatte med andre landbakgrunner (UDI 2005).

19. Tolkenes rolle er heller ikke enkel i en studie som dette. Se Brekke 2001 for en diskusjon av ulike sider ved de tolkede kvalitative forskningsintervjuene.

tene med seg en venn som de ønsket at skulle tolke for dem. Selv om dette ikke var ideelt, godtok vi dette.

Mangelen på et felles språk gjør alle deler av et slikt feltarbeid komplisert. Det gjelder også den første kontakten og den videre veien frem til en avtale om hvor og når en skal treffes. Det er vanskelig å overbevise en tvilende informant om at det er verdt å være med på undersøkelsen når man ikke kan snakke et felles språk. Å bestille telefontolk for så å ringe vedkommende er også tungvint, og i sær hvis personen viser seg å ikke være ved telefonen når man da først ringer. Tekstmeldinger på engelsk viste seg å være den enkleste måten å omgå dette problemet på. Da hadde man god tid til å få noen til å lese og oversette meldingen.

Det er kostbart å bruke tolk. Ved enkelte mottak som ligger utenfor de store byene har man vent seg til å bruke telefontolk i de fleste situasjoner. Svolve er et slikt sted. I et eget rom er det rigget til med toveis høytalere. Her satt vi overfor hverandre mens tolken satt i Tromsø eller et annet sted i landet. Denne situasjonen var om mulig enda mer komplisert å håndtere for oss forskere enn tolkeintervjuer der alle tre satt i samme rom. Dette gjaldt spesielt i situasjoner der intervjuene var vanskelige å styre, som når informantene begynte å gråte.

Andre kilder

I alle deler av feltarbeidet fikk vi god respons. Ordningen med bortfall var noe våre informanter var opptatte av og ønsket å snakke om. Det gjaldt også de ansatte i mottakene, de lokale organisasjonene, i kommunene og hos sentrale myndigheter. Etter å ha vært igjennom intervjuene med de fortvilede tidligere asylsøkerne, var det en utfordring å beholde skarpheten i møtet med mennesker med likere bakgrunn. Dette var vi klar over. Sjansen for å tenke at «dette vet vi jo begge, så det trenger vi ikke å snakke om» var tilstede. Faren ved å ta ting for gitt er at det lett er feil, og at man avskjærer seg fra å oppdage noe nytt. Det hjalp på konsentrasjonen at aktørene i kommunene, mottakene og blant de sentrale myndighetene var klart uenige på mange punkter.

Under intervjuene med de ansatte og asylsøkerne var det et viktig hensyn at informasjon om den andre parten ikke ble spredt. Begge parter ønsket å få vite hvordan for eksempel den andre tenkte rundt utkastelse. Her måtte vi begrense oss til å svare svært generelt og ikke med utgangspunkt i fersk informasjon fra intervjuene.

En annen del av feltarbeidet var by-undersøkelsen. Her ringte vi rundt til de syv største byene i Norge for å se hvilken kontakt de hadde hatt med gruppen med bortfall. Det trengtes en serie med telefoner de fleste steder for å nå frem til dem som satt med ansvaret for kommunenes eller sosialkontorets

praksis på området. Alle steder ble undersøkelsen likevel møtt med stor velvilje, og det ble i mange tilfeller en forlenget kontakt med ettersending av dokumentasjon, som notater og vedtak.

Da vi satte i gang med denne studien ønsket vi raskt å få en oversikt over feltet. Det gjorde vi ved å sende ut en nettbasert survey til lederne ved alle mottakene. Denne nye teknologien gjorde at denne delstudien kunne gjennomføres på to-tre uker. Spørreskjemaene ble sendt ut til 93 mottak. Dette var alle som var operative og som ikke var såkalte «transittmottak». Da undersøkelsen ble gjennomført, rundt juletid 2004, merket man den sterke nedgangen i antall ankomster i mottakssystemet. Et mottak ble lagt ned nærmest hver uke. Responsen var meget god. Dette var et tema som opptok lederne av mottakene. Vi endte med en svarprosent på over 90.

For å svare på flere av de innledende spørsmålene i denne studien var det behov for statistiske data. Vi måtte vite hvem som hadde fått brev om bortfall og hva disse hadde foretatt seg etter det endelige avslag. Videre trengte vi opplysninger om hvordan tilstrømmingen hadde vært i det drøye året der ordningen hadde virket i forhold til tidligere. Og hvordan så dette ut fordelt på de ulike aktuelle landegruppene? Data på dette fikk vi fremskaffet gjennom to kilder. Vi fikk hjelp fra Utlendingsdirektoratet til å gjøre et uttrekk med alle personer som hadde fått avslag de siste seks årene i det sentrale utlendingregisteret (DUF). De som hadde fått brev om bortfall i 2004 og 2005 var ført på en separat liste av saksbehandlerne på området. Denne ble koplet til det ordinære registeret. Ankomsttall ble hentet ned fra statistikken på direktoratets hjemmesider.

En siste kilde var det skrevne materialet. Dette besto av saksdokumenter fra kommunene, rapporter og korrespondanse. Her er det grunn til å knytte noen kommentarer til klippene fra mediene som brukes i denne rapporten. Mediedekningen av ordningen med bortfall kunne være verdig en studie i seg selv. En slik studie ble for eksempel gjort av medienes håndtering av gruppen med bosniske flyktninger som kom til Norge i 1992-93 (Tveiten 1998, Goodnow 1999). Her har det ikke vært rom for verken en systematisk gjennomgang av landets aviser eller en analyse av deknningen i seg selv. Klipp om ordningen er samlet inn av forskerne selv i tillegg til en mer omfattende klippesamling fra Utlendingsdirektoratet.

Planlegging og gjennomføring

Politikken er helt utmerket den, hadde disse menneskene bare reist hjem.²⁰

Denne uttalelsen kom under det mediene kalte et kommuneopprør mot regjeringens asylpolitikk i høstmånedene 2004. Fra myndighetene i de største byene og i flere mindre kommuner kom det reaksjoner på ordningen med bortfall. De måtte forholde seg til dem som hadde mistet plassen i mottakene. Konsekvensene av ordningen var ved å bli synlige. Skulle ikke asylsøkere være statens ansvar, ble det spurt. Hva gjør vi når disse menneskene står foran skranken på det lokale sosialkontoret?

På dette tidspunktet hadde ordningen vært i kraft i ni måneder. Før den kom i gang hadde de ansvarlige politikerne og byråkratene på statlig nivå forventet at det ville bli reaksjoner. Disse hadde imidlertid latt vente på seg. Tidligere på sommeren i 2004 hadde en gruppe etiopiere i Svolvær protestert mot trusselen om utkastelse, og på høsten var det altså flere som stemte i protestkoret.

Men historien om ordningen med bortfall av botilbud startet halvannet år tidligere. I dette kapitlet skal vi beskrive og kort kommentere noen punkter i dette forløpet fra ide til iverksettelse og gjennomføring. En del av dette er å se på hvordan sentrale myndigheter håndterte de reaksjonene som kom. Saksforløpet internt i Utlendingsdirektoratet og Kommunaldepartementet skal koples til oppslagene i media der det er naturlig. Vi har allerede presentert de viktigste aktørene i dette løpet; staten, lokale aktører og asylsøkerne selv. En siderolle ble spilt av asylmottakene og de ansatte der. Deres syn blir presentert i kap 5.

Man kan finne to parallelle spor i 2002 og 2003 som signaliserte at myndighetene ville gjøre noe med situasjonen til de som hadde sittet lenge i mottak. To arbeidskomiteer tok tak i to sider ved de asylsøkerne med avslag som ble sittende i mottak.

20. Byråd i Oslo Margaret Eckbo til *Dagsavisen* 20.09.2004.

Den første tok tak i mulighetene for å gi amnesti til de som hadde sittet lengst. Man ønsket en normalisering av situasjonen. Allerede i november 2002 begynte denne interne arbeidsgruppen i Utlendingsdirektoratet sitt arbeid. De såkalte *lengeværende* hadde alle avslag som av ulike grunner ikke resulterte i at de forlot mottaket. Dette arbeidet kom i gang på initiativ fra direktoratet selv og det munnet ut i en rapport som ble sendt til Kommunaldepartementet i april året etter (UDI 2003).

Komiteen foreslo en amnestiordning for de som hadde sittet uten løsning over lang tid. Opphold skulle innvilges etter fem år når det var forhold i hjemlandet som gjorde retur vanskelig, og åtte år i tilfeller der det var tvil om identiteten til søkeren. Dette forslaget ble liggende i KRD.

Forslagene om amnesti ble avvist av den politiske ledelsen i Kommunaldepartementet, men man ønsket at det ble arbeidet videre med spørsmål rundt de lengeværende og satte ned en tverrdepartemental arbeidsgruppe. I tillegg til direktoratet og departementet ble Arbeids- og sosialdepartementet, Justisdepartementet og Politidirektoratet invitert til delta. Avvisningen av forslagene fra UDI ble begrunnet med at det allerede forelå en mulighet for søkere med avslag til å søke om en omgjøring av saken hvis det skulle komme frem nye opplysninger. En ny vurdering ville så bli gjort i Utlendingsnemda.

Denne hurtigarbeidende gruppen hadde et bredere mandat enn den første. Det var ikke bare de lengeværende som skulle vurderes, men i stedet skulle man se på det bredere spørsmålet om hvem det er som skulle ha tilbud om plass i mottakene (KRD 2003). Etter en måneds arbeid var forslagene klare og ble presentert for regjeringen i slutten av juni 2003. Rapporten ble unntatt offentlighet.

Konsekvensutredning om en ordning med bortfall av botilbud

Arbeidsgruppen satte opp en liste med mulige konsekvenser av å innføre bortfall av botilbud. Hvilke vanskeligheter eller utfordringer ville ordningen medføre, og hva kunne gjøres for å bøte på disse? I den kortfattede rapporten forutså de bekymringene og reaksjonene som skulle komme når ordningen ble satt ut i livet. Arbeidsgruppen mente at bortfall blant annet kunne medføre at:

- Uttransportering ble vanskeligere
- Antallet personer uten lovlig opphold kunne øke
- Situasjonen for barn kunne bli vanskeligere
- Kommunene kunne bli belastet
- Opinionen ville bli påvirket i negativ retning

Uttransportering og personer uten lovlig opphold

Den første mulige konsekvensen knyttet seg til politiets mulighet til å finne frem til personer som skulle uttransporteres. Så lenge disse oppholdt seg på mottakene ville det være enklere å kommunisere med og eventuelt pågripe disse, ble det hevdet (KRD 2003:8). Deler av arbeidet med å fremskaffe reisedokumenter før en retur krevde også at man hadde direkte kontakt med dem det gjelder, for eksempel for å avklare nasjonalitet ved hjelp av språktester. Man så for seg at ordningen ville medføre at politiet måtte bruke mer tid og ressurser på dette arbeidet.

Koplet til denne problematikken mente gruppen at et større antall personer uten lovlig opphold og livsgrunnlag ville kunne føre til en økning i svart arbeid og kriminalitet. Det kunne bli et problem at asylsøkere med avslag ble synlige i gatebildet, mente man.

For å motvirke disse uheldige konsekvensene foreslo arbeidsgruppen to bredspektrede tiltak. I et forsøk på å sikre at flere enn de 10-20 prosentene som normalt la frem ID papirer når de søkte om asyl, ønsket man å øke omfanget av såkalte grensenære kontroller. Schengen-samarbeidet begrenset politiets mulighet til denne formen for sekundærkontroll etter at landegrensene var passert (se Brekke 2004a). Det neste tiltaket som ble foreslått var mer direkte koplet til vanskelighetene med uttransportering. Arbeidsgruppen foreslo at det skulle gjøres mer bruk av det såkalte *utlendingsinternatet* på Trandum i nærheten av Gardermoen. Dette var allerede i bruk på det tidspunktet rapporten ble utarbeidet, men hadde da en kapasitet på 100 plasser. Stedet ble brukt som en oppsamlingsplass i prosessen med uttransportering. Forslaget innebar at antallet plasser ble økt til 250.²¹

Barnas situasjon

I de sakene der det var barn inne i bildet så man at ekstra varsomhet var nødvendig. Utlendingsinternatet var for eksempel ikke noe egnet sted for familier med barn. Skulle internat brukes i forbindelse med utsendelse måtte det i så fall være spesielt tilpasset formålet, og selv da kun i noen dager. Man konkluderte med at det enkleste ville være å unnta barnefamiliene fra ordningen med bortfall.²²

21. Denne kapasitetsøkningen hadde vært foreslått i en tidligere intern rapport med tittelen *Utreise for asylsøkere* datert 22. januar 2003.

22. For den senere diskusjonen er det interessant at det var dissens i arbeidsgruppen når det gjaldt håndteringen av barnefamilier. Ifølge en representant burde ikke barnefamilier eksplisitt unntas fra hovedregelen om bortfall. Grunnen var at også disse ville være å sammenligne med «pengelense turister, som henvises til sitt hjemlands ambassade/konsulat for bistand» (KRD 2003b:15).

Likevel ønsket arbeidsgruppen at også barnefamiliene skulle merke at det skjedde en statusendring når det endelige avslaget kom. Derfor foreslo man i rapporten at det ble opprettet særskilte mottak med lavere standard enn ordinære mottak. Disse skulle være tilpasset barnefamilier, men skulle for eksempel ha adgangskontroll. Med unntak for representanten fra ett av departementene anbefalte gruppen at disse spesialmottakene også var omgitt av gjerder (KRD 2003b:15).

Belastningen på kommunene

Arbeidsgruppen så for seg at de som mistet plassen i mottakene ville søke til sosialkontorene i nærmiljøet og i storbyene. Denne tjenesten er kommunenes ansvar. Behandlingen av asylsøkere er statens ansvar. Selv om personer med ulovlig opphold i landet ikke har rett til sosialhjelp, mente man at de på linje med andre nødstilte ville ha rett til «nødvendig omsorg» frem til utreiseferien. Man så også at det innenfor en varierende praktisering av denne lå en moralsk forståelse av at man ikke lar folk sulte eller fryse.

Presset på sosialkontorene kunne altså øke, og dermed også arbeidsbelastningen for de ansatte. Men dette fenomenet eksisterte allerede, i følge utredningene, uten å si noe nærmere om omfanget. De så at belastningen på kommunene ville bli tyngre når det går lang tid før avslaget fører til at søkeren returnerer.

Sosialdepartementet (nå Arbeids- og sosialdepartementet, ASD) har og hadde begrenset mulighet til å instruere de kommunale sosialtjenestene. I rapporten tar arbeidsgruppen likevel til orde for at informasjon og oppfordring fra departementet om å slutte rekkene var det som kunne mildne effektene for kommunene. Man skriver:

Arbeidsgruppen foreslår [...] at Sosialdepartementet oppfordrer kommunene til en streng praktisering av forskriftens § 1-1 i forhold til personer som har fått avslag på søknad om opphold i Norge, og at Sosialdepartementet presiserer betydningen av at også sosialtjenesten utøver sin virksomhet med stor grad av lojalitet i forhold til politiske målsettinger og andre myndigheters vedtak (KRD 2003b:16).

Det siste punktet i listen over konsekvenser – at ordningen kan påvirke opinionen i negativ retning – trenger en kort utdypning. Det er to sider ved ordningen som gruppen så at kunne slå ut negativt. Den ene var at flere «ulovlige innvandrere uten fast bopel i Norge kan bidra til å svekke befolkningens generelle tillitt til asylsøkere og innvandrere med lovlig opphold» (KRD 2003b:12). Dette vil særlig være tilfelle, mente man, dersom ordningen fører til en økning i gatekriminaliteten. I tillegg ville utkastelsene kunne få mye negativ oppmerksomhet. Den første siden ville altså kunne bidra til stigmati-

sering av flyktninger og innvandrere og asylsøkere i sin allmennhet, mens utkastelsene kunne medføre uønsket oppmerksomhet for de sentrale myndighetene. Som medisin mot den sistnevnte effekten mente arbeidsgruppen igjen at det var informasjon som skulle til.

Første runde i media

Rapporten ble ferdigstilt den 24. juni 2003. Dagen etter frontet Utlendingsdirektoratet innholdet i arbeidsgruppens konklusjoner. Med utredningen i ryggen kunne direktøren i direktoratet, Trygve Nordby, spille ut forslagene i media. Han tok til orde for at asylsøkere med avslag skulle miste plassen. I radiokanalen P4 spurte han retorisk:

Hvorfor skal staten tilby kost og losji for folk som har fått prøvd sin sak på en skikkelig måte, har fått nei og egentlig skal ut av landet? [...] Når folk ikke har oppholdstillatelse er det en politisak (25.7.2003).

Oppslaget på kanalens hjemmesider sto under overskriften «Vil sette asylsøkere på gata». Fra Utlendingsdirektoratet ble det anslått at det kostet 200 millioner kroner i året å ha rundt 2000 asylsøkere med endelig avslag sittende i mottak. Fra Politidirektoratet kunne man ane en viss bekymring for at det kunne bli vanskeligere å finne frem til personer som skulle uttransporteres hvis disse ikke lenger befant seg i mottakene.

Vi kan ikke risikere at vi må lete etter dem over hele landet eller hvor det nå måtte være, så her må vi finne systemer som gjør at dette er effektivt og praktisk (Politimester Mikkelsen i P4 25.7.2003).

Også Karin Andersen fra Sosialistisk Venstreparti ble bedt om å kommentere Nordbys utspill i P4. Hun mente en slik ordning ville kunne føre med seg ytterligere problemer.

Vi vet at det å bli kastet på gaten uten tak over hode og penger til mat, det avføder kriminalitet og andre problemer. Så jeg tror at her lager man store problemer som vi ikke vet hvem som skal håndtere og hvordan vi skal håndtere. Og jeg vil utfordre kommunalministeren til å få politiet og Utlendingsdirektoratet til å snakke sammen og finne en løsning som gjør at de med avslag reiser, men som ikke gjør at det blir enda flere med ulovlig opphold som driver med kriminalitet og svart arbeid (25.7.2003).

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) mente i den samme debatten at man måtte godta prinsippet om at de med avslag skal forlate landet og dermed

også mottakene. Likevel pekte fagsjef Steen på at det måtte gjøres unntak. Barnefamilier og mennesker med psykiske problemer måtte ikke risikere å miste plassen i mottakene, mente Steen (P4 25.07.2003)

I juli kom det svar fra departementet til det arbeidsgruppen i Utlendingsdirektoratet hadde foreslått noen måneder tidligere.

Utspillet fra Nordby ble ikke kommentert av regjeringen, men ble mottatt der som forslag til endring av praksis.

Bakgrunn og intensjoner

Hvorfor valgte man å innføre denne ordningen med bortfall? På spørsmål om dette var det lite sprik mellom de ansvarlige i Kommunaldepartementet og i Utlendingsdirektoratet. Det var to hovedhensyn som spilte inn, ett økonomisk og ett asylpolitisk. Man ønsket å vise styrke i returpolitikken. Bak dette igjen lå det bredere hensynet om en fast linje i asylpolitikken. Våre informanter blant sentrale myndigheter vektla likevel det første hensynet, økonomien, mer enn man kanskje kunne forvente. Flere kalte ordningen med bortfall for et «budsjettvedtak».

Under budsjettforberedelsene høsten 2003 var det klart at Kommunaldepartementet måtte stramme inn økonomien på asyl- og innvandrersfeltet. Dette tiltaket lå da nært, i og med at det allerede var utredet. Det var antydning at en mulig innsparing kunne være så høy som 100 millioner pr. år hvis ordningen fungerte etter planen.

Da vi spurte Kommunalminister Erna Solberg om dette, la hun nettopp vekt på at tiltaket tilfredstilte to hensyn på samme tid.

I tillegg til behovet for klare signaler var det en praktisk side. Mottakene var overbelastet. Man ønsket å få ned utgiftene og å gi klare signaler. [...] Vi så at dette tiltaket – som hadde ligget i noen måneder – ville tilfredsstille begge hensyn. Det ble tatt frem igjen (Intervju 11.3.2205)

I Utlendingsdirektoratet var man også opptatt av signaleffekten som det daværende systemet hadde på beboerne og potensielle nye søkere.

Samtidig var man i Utlendingsdirektoratet som nevnt opptatt av å synliggjøre problemet med de lengeværende. Man ønsket at direktoratet skulle stå for asylprosessen og ikke ha ansvar for oppholdet for de som fikk avslag men likevel ble i landet. Direktoratet ønsket å frigjøre plass og ressurser ved at flere forlot mottakene og ideelt sett at flere av de med avslag vendte tilbake til hjemlandet.

Under den nærmere diskusjonen om hvem som skulle inkluderes i ordningen gikk ministeren mot rådene fra Utlendingsdirektoratet.

Jeg sa nei til at alle grupper skulle være omfattet av ordningen, slik Utlendingsdirektoratet forslø. De som var syke og barnefamiliene måtte unntas. Det var to grunner til det. Den ene var humanitær – det ville blant annet gi problemer med hensyn til barnekonvensjonen. Den andre var sikkerhetshensyn. Ordningen ville kunne legge press på mentalt syke hvis de ble inkludert (Intervju 11.3.2005).

Hva ordningen med bortfall betydde når det gjaldt mental helse var en tilbakevendende bekymring under gjennomføringen av ordningen. Vi kommer tilbake til det ved flere anledninger i denne rapporten.

Forberedelsen høsten 2003

I oktober ble Utlendingsdirektoratet kontaktet og bedt om å utrede hvordan ordningen skulle gjennomføres i praksis. Etter noen justeringer fikk direktoratet den endelige bestillingen ved utgangen av måneden. Det var da to måneder igjen til ordningen skulle fungere. Det var knapt med tid.

Hvem skulle ha ansvar for hvilke deler av gjennomføringen? Hva skulle mottakenes rolle være? Det var flere spørsmål som måtte besvares og avgjørelser måtte tas. En viktig brikke for å få til en god oppstart var å nå ut med informasjon om ordningen. Og det var mange involverte aktører som skulle nås med opplysninger om hva konsekvensene av omleggingen ville være i allmennhet og for dem spesielt. Først skulle UDI altså finne ut av hvordan rutinene skulle være og arbeidsoppgaver skulle fordeles, deretter skulle alle parter informeres om hvordan systemet ville bli. I ettertid var det flere aktører som mente at informasjonsbiten hadde sviktet. Halvannet år etter innføringen var det fortsatt manglende forståelse for hvordan ordningen fungerte. Så langt kan vi slå fast at det var knapt med tid til informasjon i forkant av innføringen i 2004.

Utlendingsrektoratet fikk to måneder på å planlegge noe som er en så gjennomgripende endring på feltet. [...] Man var så sterkt ute etter å vise handlekraft, men det var for lite tid til informasjon og planlegging (Offentlig ansatt 2005).

Ordningen med bortfall markerte det foreløpige endepunktet på et økende fokus på gruppen med endelig avslag. Før 2002 hadde det ikke vært noen sanksjoner knyttet til det endelige avslaget. Det vil si, med ett viktig unntak. Ved å oversitte den fristen som politiet skulle sette for frivillig utreise – risikerte man å bli uttransportert. Utover dette nye elementet ble ikke betingelsene i mottakene endret. Man fikk beholde den samme støtten og retur ble ikke gjort til noe eksplisitt tema.

I 2002 endret dette seg. Etter avslag fikk man trekk i det såkalte basisbeløpet – dvs. den økonomiske støtten til livsopphold. Justeringen av dette beløpet ble senere videreført og spilte en stor rolle for mange av våre informanter som fortsatt befant seg i mottakene. Kuttet i støtten ble fulgt av en instruks til mottakslederne om å gjennomføre obligatoriske retursamtaler med den enkelte søker med avslag. For å gjøre dette måtte mottakslederne ha innsyn i den enkeltes sak, noe de ikke tidligere hadde hatt. Omleggingen medførte en endret rolle for de ansatte på mottakene, noe som utløste reaksjoner. Her er det nok å antyde den vanskelige dobbelte lojaliteten som de ansatte på mottakene opplevde at de måtte håndtere. Lojaliteten var splittet mellom båndene til arbeidsgiveren Utlendingsdirektoratet og beboerne på mottaket.

Da ordningen med bortfall ble innført hadde man med andre ord gått fra ingen sanksjoner til at de med avslag mistet plassen og alle rettigheter i mottakene. Dette hadde skjedd på halvannet år.

Det har vært et regimeskifte. Det enorme fokuset på de med endelig avslag har gått på bekostning av de som er på vent (Offentlig ansatt 2005).

Ett viktig skritt i de to månedene med forberedelser mot slutten av 2003 besto i å få etablert kontakten med politiet. Utledningsenheten måtte ha innsyn i hvem det var som var aktuelle kandidater for å miste plassen i mottak. Hvem var det ordningen ville gjelde? Kunne noen av disse uttransporteres? Reaksjonene fra politiet på å få dette i hendene rett oppunder jul var merkbare. Grunnen var at man lå etter i behandlingen i avslagssakene. I mange saker hadde man ikke rukket å sette en utreisefrist til tross for at dette skulle ha vært gjort. Folk var altså blitt sittende i mottak uten en endelig beskjed om når de var forpliktet til å forlate landet. Disse oppholdt seg da heller ikke ulovlig i landet, formelt sett. Man kastet seg nå rundt og arbeidet for å komme å jour til ordningen skulle komme i gang.

Rett før julen 2003 gikk det ut en serie informasjonsbrev fra sentralt hold. Utlendingsdirektoratet orienterte om ordningen til alle mottakene og til kommunene. Fra POD (Politiets ordensenheter) gikk det ut brev til politidistriktene om hva ordningen ville innebære for dem. Sosial- og helsedirektoratet sendte ut en presisering av sosialtjenesteloven til alle kommunene.

I flere store aviser ble innføringen av den nye ordningen slått stort opp i desember. *1000 asylsøkere kastes ut av mottakene*, skrev man i Stavanger Aftenblad (19.12.03). Den minskede belastningen på mottaket ble anslått til å spare myndighetene for 100 millioner kroner.

Asylmottakene i Norge stenges nå for asylsøkere som har fått avslag på sine søknader. De som er nektet opphold i Norge får ikke lenger gratis kost og løsj, samt lommepenger. Dermed mister de alle sosiale rettigheter fra nyttår (Stavanger Aftenblad 19.12.03).

Oppslagene fikk imidlertid ikke noe etterspill. Det ble stille rundt ordningen og de første brevene ble sendt ut.

Brev om bortfall

I januar 2004 gikk de første brevene ut til de første gruppene som hadde fått avslag og ikke hadde forlatt mottakene. Der sto det at de hadde oversittet utreisefristen og hadde mistet retten til kost og losji i mottaket. Mottakerne ble bedt om å kontakte IOM og ordne med retur til hjemlandet. Hvis ikke ville politiet bli koplet på saken. Eventuelle reaksjoner på vedtaket måtte meddeles innen 14 dager.

Brev gikk ut fra Utlendingsdirektoratet i januar og februar, med i overkant av 100 utsendelser i hver runde. De fleste av de som fikk brev var fra Øst-Europa, med Hviterussland og Russland som de største landene. Det kom bare noen spredte reaksjoner i media.

Allmennheten ble for første gang kjent med en gruppe med avslag som senere kom til å prege debatten rundt ordningen med bortfall. På Nærland mottak i Rogaland sultestreiket en gruppe av søkere med avslag med bakgrunn fra Eritrea og Etiopia. En håndfull av disse hadde fått brev om bortfall. Assisterende direktør i Utlendingsdirektoratet, Manuela Ramin Osmundsen måtte forsvare ordningen overfor avisen Jærbladet. Hun opplyste om at de kunne be om at sakene deres ble behandlet på nytt av Utlendingsnemda, hvis det var kommet frem nye opplysninger. De kunne søke om såkalt omgjøringsbegjæring. I følge avisen holdt hun også fast på at direktoratet ville håndheve bortfallet av botilbudet til tross for eventuelle slike begjæringer (Jærbladet 25.2.2004).

Den tredje runden med brev ble sendt ut i mars. Denne gangen var det mange fra Etiopia og Eritrea blant mottakerne. Så langt i året hadde 365 personer med avslag fått brev om bortfall. Reaksjonene ble forsterket frem mot sommeren. I følge våre informanter blant sentrale myndigheter, kunne det ha sammenheng med at stadig flere fra de to afrikanske landene var blant dem som var truet med utkastelse. En del av disse hadde bodd lenge i mottakene og enkelte hadde fått sine endelige avslag så tidlig som 1997-98.

I følge Aftenposten var i underkant av halvparten av alle som hadde fått brev fortsatt i mottakene. De hadde ikke foretatt seg noe. 37 prosent var registrert som forsvunnet (*Aftenposten* 5.5.2004).

Samtidig signaliserte man fra UDI at man var klare for å gå til neste skritt på vei mot utkastelse. Det var klart at man ikke hadde såkalt «tvangsgrunnlag» – det vil si at UDI ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å be namsmannen om å

kaste ut beboerne fra mottak. Det rettslige grunnlaget for å få til en utkastelse – eller tvangsfravikelse som er den korrekte betegnelsen – måtte prøves i retten.

I midten av mai sender vi de første begjæringene om tvangsfravikelse til domstolene. Vi samarbeider med Regjeringsadvokaten, som vil føre sakene for retten (Assisterende direktør i UDI Manuela Ramin Osmundsen, *Aftenposten* 5.5.2004).

I de første brevene som ble sendt ut var man klar over at man måtte vise til en annen vei ut av situasjonen enn å bli kastet ut. Det var et juridisk krav om at det skulle foreligge en såkalt dispensasjon. Utlendingsdirektoratet mente å oppfylle dispensasjonen ved å vise til at man kunne søke IOM om hjelp til returnen, og dermed få beholde plassen og rettighetene i mottaket. Spørsmålet var om muligheten for å velge IOM var et sterkt nok alternativ. Dette spørsmålet fortsatte å stå åpent utover i rettsprosessen som startet opp i mai og ikke skulle bli avgjort før drøye seks måneder senere.

Det gjaldt for Utlendingsdirektoratet å velge ut et knippe saker som kunne sendes over til Regjeringsadvokaten. Etter et nøye gjennomsyn var det ikke så mange som man kunne velge i mellom. Mange saker hadde ennå ikke hadde kommet langt nok i prosessen på veien mot utkastelse. Man endte med å sende over fem saker som alle gjaldt tidligere asylsøkere fra Etiopia. En av grunnene til at disse ble valgt var at alle sognet til det samme rettsdistriktet – Svolve. Dette ville lette oppfølgingen av prosessen videre. De fem menneskene dette gjaldt søkte raskt Utlendingsnemda om at de skulle behandle sakene på nytt. Raskt fikk fire av de fem beskjeder om at Utlendingsnemda ville se på deres søknader igjen. Og, like viktig i denne sammenheng, mens sakene ble gått igjennom på nytt skulle de få bo i mottak med fulle rettigheter.²³ Den femte av dem – en etiopisk kvinne i tjuårene – fikk en annen beskjed. Det som var ment å være en prøving av fem lignende saker ble derfor redusert til én pilotsak. Folk i Svolve og andre som var opptatt av asylfeltet skulle stifte bekjentskap med denne kvinnens sak gjennom flere rettsinstanser. Den første var Lofoten Tingrett, der staten fikk medhold. I lagmannsretten ble dommen gjentatt og kvinnens forsvarere anket til sist saken til Høyesteretts kjæremålsutvalg. Der ble den ikke ferdigbehandlet før i begynnelsen av 2005.

Det vakte reaksjoner at staten gikk til sak mot etiopierne i Svolve sommeren 2004. Det gjaldt i lokalsamfunnet rundt mottaket, men også i den landsdekkende pressen. Og flere tunge aktører kom på banen.

23. UNE ga sakene såkalt «oppsettende virkning», det vil si at eventuelt andre sanksjoner mot disse personene skulle fryses inntil UNE ble ferdig med sin behandling. Det har ikke vært rom under denne evalueringen for å gå inn i detaljene i denne rettsprosessen (se Høyesteretts kjæremålsutvalg 10.01.2005 – 2004/1859).

«Kastes på gata – asylsøkere saksøkes av regjeringene», meddelte *Klassekampen* og blåste i gang kritikken av myndighetenes faste linje (25.6.2004). Journalisten hadde besøkt mottaket der asylsøkerne som var stevnet for retten befant seg. Hun hadde hentet inn kommentarer fra Senter mot etnisk diskriminering (SMED). I tillegg kom asylsøkerne selv til orde samt en ansatt ved sosialkontoret på Grønland i Oslo.

Juristen Heidi Wyller i SMED var opptatt av uklarhetene rundt rettighetene til de som mistet plassen i mottak. I følge sosialloven har disse menneskene rett til tak over hodet, mente Wyller. I tillegg har de rett på mat i form av nødhjelp, fortsetter hun i en artikkel i avisen dagen etter (26.6.2004). Hun mente at staten ikke virket villig til å ta ansvar for de med avslag etter at de forlot mottakene. Da ble de overlatt til kommunene.

UDI fraskriver seg ansvar for asylsøkerne uten lovlig opphold, og overlater dermed problemet til kommunene der personene oppholder seg. De ureturnerbare blir kasteballer i systemet. Det er umenneskelig og nedverdiggende (Heidi Wyller, SMED i *Klassekampen* 25.6.2004).

Senter mot etnisk diskriminering skulle følge denne gruppens sak i året som fulgte. Som vi skriver om andre steder (kapittel 6) engasjerte senteret seg i disse menneskenes streben etter å få støtte på sosialkontorer, spesielt i Oslo. Dette arbeidet munnet til sist ut i en omfattende rapport om praktiseringen av ordningen med bortfall slik den fremsto ett år etter oppstarten (SMED 2005).

Også lokalt helsepersonell tok til orde mot ordningen. Fra Psykososialt Team i Tromsø hevdet man at trusselen om utkastelse satte alle som var involvert i driften av mottak i en vanskelig situasjon.

Det er et dilemma når noen man har vært en menneskelig støttespiller for kastes ut. [...] De ansatte ved mottaket har nok fått beskjed fra sin arbeidsgiver UDI om ikke å involvere seg, og å være tro mot instruksjer. Men det er klart at ansatte blir berørt av problematikken. De er kneblet i en vanskelig dobbeltrolle mellom asylsøkernes tillit og UDIs bestemmelser (Psykolog Irene Marstrøm i *Klassekampen* 29.6.2004).

Sykepleieren som hadde ansvar for beboernes helse ved Vågan mottak bekreftet i samme avis denne dobbeltrollen. Hun var også oppbrakt over konsekvensene av at beboerne med bortfall mistet pengestøtten eller fikk den sterkt skåret ned.

Min rolle blir vanskeligere og vanskeligere. Hva gjør jeg med mennesker som ikke har mat, som er syke, men ikke har penger til medisiner, som kanskje mister tak over hodet? Jeg blir som et gissel mellom politikk og realitet. Som sykepleier kan jeg ikke sitt og se på at mennesker ikke får mat og husly (*Klassekampen* 29.6.2004).

Fra Utlendingsdirektoratets side var det igjen Osmundsen som frontet direktoratets ønske om å gjennomføre ordningen med bortfall:

Dette er mennesker som har fått tilbud om kontakt med organisasjonen IOMs program for frivillig retur. Vi har foretatt en gyldig vurdering av saken deres, de har fått avslag og et tilbud fra staten. Vi har fattet gyldige vedtak som konkluderer med at de ikke har behov for beskyttelse. Det samme har Utlendingsnemnda gjort. Mer kan vi ikke gjøre. Regjeringen har bestemt at de som er ulovlig i Norge skal ut (Klassekampen 25.6.2004).

Et interessant punkt i denne uttalelsen er fokuset på at man har fulgt en korrekt *prosess*. De som var oppbrakte over ordningen var ikke så opptatte av prosessen, men av *utfallet*. Det var den endelige avgjørelsen man mente var feil. En av etiopierne i Svolvær uttalte seg slik:

UNE vet at jeg er i fare. Jeg har hauger av materiale som jeg har sendt til dem uten å få svar. Han forteller at det er politiske grunner til at han ikke kan reise tilbake til Etiopia (Klassekampen 25.6.2004).

Fra NOAS sin side ble oppmerksomheten rundt rettsaken i Svolvær sett som en del av en serie innstramminger i den norske asylpolitikken. Den fungerende lederen for organisasjonen kalte 2003 for *Annus horribilis i norsk asylpolitikk* i Dagsavisen (29.6.2004). Om ordningen med bortfall skrev han blant annet:

Utgangspunktet er greit, asylsøkere med avslag skal naturligvis forlate landet, men det er begrensninger for hvordan ansvarlige myndigheter i et moderne samfunn kan tillate seg å behandle mennesker som simpelthen er livredd for å reise tilbake. Vi har dokumentert overfor regjeringen at dette omfatter en rekke torturofre, voldtekts ofre og tidligere politiske fanger. Asylsøkere har kommet til Norge i noen tiår, men ingen annen regjering har funnet det nødvendig å nekte noen mat og tak for å få dem ut av landet (Rune Berglund Steen i Klassekampen 29.6.2004).

Til sist fikk *Klassekampen* også biskopene i tale. Biskop Rosmarie Køhn uttalte:

Dersom vi ikke skal ta menneskers reelle angst for tortur, forfølgelse og overgrep på alvor, er det en kald og hard kynisme som rår (*Klassekampen* 6.7.2004).

En av hennes kolleger balanserte dette synet. Til tross for at biskop Elseth var for en mer sjenerøs asylpolitikk, mente han at avslagene måtte håndheves.

Dersom sakene har gått igjennom systemet riktig, og de har fått endelig avslag, da må vi ha et system som kan gjennomføre avgjørelsen (*Klassekampen* 6.7.2004).

Videre utover sommeren og høsten skulle disse debattene rundt ordningen fortsette i media. På den ene side videreføringen av rettsaken mot den etiopiske kvinnen i Svolvær, og på den andre de avslåtte asylsøkernes rett til støtte og kommunenes håndtering av den nye situasjonen.

Høsten 2004

Sensommeren i Oslo startet med et voldsomt drap av en tilfeldig person på en trikk. Gjerningsmannen hadde bakgrunn fra Somalia og hadde vært i kontakt med psykiatrien ved flere anledninger. Selv om han hadde norsk statsborgerskap, så handlet en av diskusjonene som fulgte om koplingen mellom mennesker med flyktningbakgrunn, psykiatiske lidelser og voldskriminalitet. Det ble også diskutert betydningen av å være uten livsopphold, uten bosted, og familie. I denne debatten ble ordningen med bortfall av botilbud trukket inn. Det ble satt fokus i media på søkere som har fått avslag og som kunne være en fare (*Bergens Arbeiderblad* 20.8.2004).

Dagbladet trakk frem et enkelttilfelle der en tidligere psykiatrispasient med avslag på asylsøknaden var ved å miste bostedet. Generalsekretæren i NOAS kommenterte koplingen mellom psykiatiske lidelser og ordningen med bortfall slik.

Den nye ordningen medfører sannsynligvis at noen flere kommer til å dra hjem frivillig, men mange kommer til å bli værende. Ikke alle er i stand til å ta rasjonelle valg, og det er vel ikke nødvendig å nevne hva som kan skje dersom ei gruppe syke mennesker blir gående som løsgjengere (Morten Tjessem, *Dagbladet* 22.8.2004).

Som en del av samme sak uttalte kommunalministeren at de ville vurdere situasjonen for denne gruppen nøye. Mens debatten rundt psykiatri og asylsøkere fortsatte i media gikk det opp for de ansvarlige politikerne på helse- og sosialfeltet i kommunene at de var nødt til å forholde seg til disse menneskene.

Kommuneopprør mot asylpolitikken²⁴

I august tok byråd Margaret Eckbo i Oslo et initiativ overfor sentrale myndigheter. Hun ba om klare retningslinjer, og spurte hvordan Oslo kommune skulle ta hånd om personer som var kastet ut fra statlige mottak (Dagsavisen 20.9.2004). Hun skulle få følge av flere kommuner i de følgende ukene.²⁵ Stridspunktet var hvordan de med bortfall skulle tas hånd om når de meldte seg på de lokale sosialkontorene. Asylsøkere hadde vært statens ansvar. Etter å ha mistet plassen i mottakene kunne behovene oppfattes som akutte. Hadde disse menneskene som myndighetene mente var *ulovlig i landet* (Morgenbladet 2.8.2004), egentlig krav på husrom og mat? I kommunene rundt om i landet etterlyste man klare retningslinjer fra de nasjonale myndighetene, nærmere bestemt fra Arbeid og sosialdepartementet og Kommunaldepartementet.

Det går mot en kaldere årstid, hvor skal disse menneskene ta veien? De havner i en gråsoner. Staten må ta ansvar, enten det dreier seg om å opprette lukkede mottak eller noe annet, for denne situasjonen er håpløs (Eckbo i *Klassekampen* 3.9.2004).

I Svolvær tapte den etiopiske kvinnen i tingretten og hun opplevde å være truet med utkastelse. Og hva ville skje hvis namsmannen endte med å måtte hente henne i mottaket? Ingen visste. Som vi skal se i kapittel 6 var debatten allerede i gang i Svolvær. Kommunen med ordføreren i spissen hadde tatt initiativ rundt dette og etterlyst signaler fra sentrale myndigheter flere måneder i forveien. Man var klar over at sosialkontoret ville være første stoppested hvis det endte med en utkastelse. Det man ikke hadde bestemt var hva som ville skje hvis denne kvinnen eller andre i hennes situasjon plutselig banket på kommunens dør.

I *Dagsavisen* stilte kommunepolitikere i de store byene seg nå i kø med sine etterlysninger etter klare retningslinjer til sentrale myndigheter. Reaksjonene var de samme i Stavanger, Tromsø, Kristiansand og Trondheim. Man ønsket å få svar på hvordan myndighetene hadde tenkt at disse menneskene skulle håndteres i kommunene. Ordfører Leif Sevland fra Stavanger Høyre stilte spørsmål ved partikollegaen Solbergs linje.

Jeg er tilhenger av en ordentlig og regulert asylpolitikk. Men vi har ansvar for at mennesker – selv om de skal ut – ikke lider. Det vil forundre meg om Kommunal- og regionaldepartementet ikke har tenkt på dette (Dagsavisen 20.9.2004).

24. Denne overskriften sto i *Dagsavisen* 20.9.2004. I et bredt oppslag var kommunepolitikere i de store byene intervjuet om ordningen med bortfall.

25. Vi gir større plass til hendelsene i Oslo i kapittel 6.

Som vi så i starten av dette kapitlet hadde departementet tenkt på denne konsekvensen. Men i den forberedende rapporten hadde man ikke gått i dybden på hvordan man skulle løse dette i siste instans. Man visste ikke helt bestemt hva man skulle si til disse som nå henvendte seg fra kommune-Norge. Rådet fra konsekvensutredningen fra 2003 var jo å informere kommunene om ordningen og sørge for oppslutning og lojalitet om de nasjonalpolitiske målene på dette politikkkfeltet. I disse høstmånedene i 2004 kunne det se ut til at man ikke hadde fått de største bykommunene til å støtte opp om ordningen. I stedet ble man nå spurt hvordan dette var tenkt løst? Hva skulle man gi dem? Hvilke retningslinjer skulle den enkelte saksbehandleren på sosialkontorene rundt om i byene følge? Og hvem skulle betale i siste instans?

Også i det Høyre styrte Bergen ble det reagert. Man ønsket ikke en situasjon der mennesker uten status og muligheter for et anstendig liv gikk rundt i byen.

Vi er fullt på det rene at dette er mennesker som oppholder seg her ulovlig, men det er ikke like enkelt å forholde seg til at vi har mennesker uten et sted å bo og uten penger til mat. Det bekymrer meg. Ingen mennesker kan gå i vår by uten at vi har en ordning for hvordan de skal ivaretas (Byråd Trude Drevland i *Dagsavisen* 20.9.2004).

I dette oppslaget i *Dagsavisen* fikk Solberg komme med svar til de opprørte kommunepolitikere. Hun holdt seg til prinsippene som ble presentert i den første interne rapporten fra sommeren 2003. Et viktig punkt her var den biten av rasjonale for politikken som Trygve Nordby hadde frontet i media et drøyt år i forveien: Mennesker med endelig avslag hadde ikke lenger krav på kost og losji i mottakene, med mindre de samarbeidet om retur. Like interessant var det at Solberg trakk fram de to preventive sidene ved ordningen. Den skulle sende en beskjed til de som allerede var i systemet om at oppholdet har en ende, men samtidig nå videre ut til andre som vurderte å komme.

Hovedproblemet er at det finnes mennesker – delvis motivert av folk på venstresiden i norsk politikk – som har falske forhåpninger om at dersom de nekter å samarbeide, så får de bli i landet. Dette dreier seg om å sende et konsistent budskap til mennesker som ikke har behov for beskyttelse, men som ønsker å komme til Norge fordi Norge har kjempegode velferdsordninger. Norske politikere bør gå sammen om å sende ett budskap (Kommunalminister Erna Solberg, *Dagsavisen* 20.9.2004).

Denne siste setningen viser nettopp til ambisjonen og ønsket om at norske politikere – på nasjonalt plan og i kommunene skulle stå samlet bak ordningen. Alle skulle sende det samme signalet til de som var her i landet med avslag og de som vurderte å komme. Men kommunepolitikere var ikke så lojale som man hadde håpet på da man planla ordningen i 2003. Hvorvidt man had-

de lykkes med medisinen som skulle brukes mot belastede kommuner – nemlig informasjon – kan man spørre seg. Vi diskuterer det nærmere lenger ut i denne studien (kapittel 9). I denne omgang holder det å peke på at flere kommunepolitikere landet rundt henvendte seg til departementene og regjeringspolitikere i hovedstaden. Hva skulle man gjøre lokalt?

I Trondheim gikk et knippe politikere, fra Senterpartiet, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, tidlig ut med at de ville stille opp for asylsøkere med avslag som søkte hjelp ved byens sosialkontorer. Man kunne si at de gikk høyt ut på banen. Det som kom ut av denne tidlige offensiven viste seg å være noe større ytelser enn minimum – nødhjelp – men da forbeholdt søkere som tidligere hadde hatt mottaksplass i byen. Vi kommer tilbake til dette. Viljen blant politikerne i denne fasen var i alle fall tydelig. Man talte Erna midt i mot (Adresseavisa 18.9.2004). Men minister Solberg slo tilbake og holdt på at norske politikere måtte stå samlet. Det måtte sendes tydelige signaler for at den *ankomstpreventive* ambisjonen ved ordningen skulle lykkes.

Hvis ikke kunne Trondheim ende opp som Somalias største by, i følge Solberg. Bak denne spissformuleringen lå tanken om at en sjenerøs lokal politikk overfor de med avslag ville virke som en magnet på nye ankomster. Somaliene ble valgt av Solberg fordi dette jo er ett av landene hvor tvangsmessig retur har vært uaktuelt. Uten mulighet til å transportere ut søkere fra Somalia med avslag, og med en sjenerøs holdning til disse i én spesifisert norsk by, mente Solberg at magneteffekten kunne bli reell. Ansvarer lå ikke på kommunene, men på enkeltindividene som valgte å ikke samarbeide om retur, hevdet Solberg (Adresseavisa 17.9.2004).

Det var likevel klart at det var prinsippet som ble poengtert fra kommunalministeren. Hun kom ikke med en sannsynlig prognose over utviklingen i Trondheim. Hun ønsket å fortelle om hvor viktig det var at norske politikere på alle nivåer måtte vise at de sluttet opp om prinsippet om at de med avslag skal hjem. Den første arbeidsgruppen skrev jo nettopp om hvor viktig det var med lojalitet til den nasjonale politikken på dette feltet for at den skulle virke.

I vårt intervju med Solberg tolket ministeren motstanden fra akkurat Trondheim som en del av det partipolitiske spillet. Sammensetningen i den politiske ledelsen i byen bidro til at regjeringens linje møtte motstand. Hun tok til motmæle mot kritikken fra Trondheim.

Hør her, vi må huske at mange av disse dette gjelder allerede har stukket av fra asylmottak flere ganger. [...] De som ikke trenger beskyttelse, de skal hjem igjen. Kommunene og deres sosialkontorer tar et stort ansvar når de overprøver grundige vurderinger gjort av UDI (Adresseavisen 21.9.2004).

På høsten 2004 hadde altså det skjedd som man hadde forutsett muligheten for et drøyt år tidligere. Ordningen med bortfall hadde pisket opp stemningen i de største byene. De uavklarte spørsmålene fra kommunene sto i kø: Hva skal vi

gjøre med denne gruppen? Hvem har ansvaret? Hvem skal betale? Har de rett til sosialhjelp eller bare nødhjelp? Hvor lenge kan vi gi dem støtte?

Som vi beskriver andre steder i denne studien (kapittel 6) ga usikkerheten blant kommunene seg utslag i at praksis sprikte sterkt. I september dette året arbeidet man med en avklaring i Arbeids- og sosialdepartementet. Etter turbulensen i media følte statssekretæren i Sosialdepartementet behov for å presisere at ingen skulle sulte eller fryse i Norge.

Vi må forholde oss til hva sosialtjenesteloven sier i forhold til å ivareta folk som er i nød. Og den som er i nød skal få hjelp i Norge, uansett (Kristin Ravnanger, Krf, til *Dagbladet* 22.9.2004).

Uroen rundt ordningen i disse høstmånedene la grunnlaget for at en komité ble satt ned for å se på ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i disse sakene. Her var blant andre Oslo kommune, Kommunaldepartementet, Helse- og sosialdirektoratet, Politidirektoratet, Arbeids- og sosialdepartementet, samt Utlendingsdirektoratet representert. Det skulle ta lengre tid enn planlagt å bli ferdig for denne gruppen. Man hadde problemer med å bli enige i hvilke råd man skulle gi og hvordan loven om sosiale tjenester skulle brukes (KRD 2005). Andre steder i denne studien hevder vi at det var problemer som oppsto når ønskene om å være strenge i asylpolitikken møtte velferdsstatlige normer om medmenneskelighet (kapittel 10).

I Oslo kom rapporter om at personene med bortfall ikke fikk nødhjelp når de henvendte seg til sosialkontorene, til tross for ministerens og byrådens forsikringer (*Dagsavisen* 5.10.2004). Signalene ovenfra ble tolket forskjellig fra bydel til bydel (se kapittel 6 om Oslo). Den 4. oktober ble det sendt ut et brev fra Arbeids- og sosialdepartementet hvor beskjeden ble gjentatt. Ingen skulle fryse eller sulte i hjel i Norge (*Dagsavisen* 21.12.2004).

Man var klar over at mange av de som hadde blitt varslet om at de kom til å miste plassen i mottaket var i en vanskelig situasjon. En sentral bit i argumentasjonen fra myndighetenes side var å vise til hvem de mente hadde ansvaret for problemene.

Det er ikke tvil om at mange utlendinger som mister mottaksplassen befinner seg i en vanskelig situasjon. Denne situasjonen er imidlertid selvforskyldt ettersom de ikke har valgt å samarbeide om retur til hjemlandet (Erna Solberg i *Nationen* 25.9.2004).

Enkelte kommentatorer satte fingeren på et av dilemmaene som ordningen med bortfall viste opp for allmennheten.

Spørsmålet er om vi skal nøye oss med å gi folk i nød midlertidig hjelp, eller om vi skal organisere et sosialhjelpopplegg til folk som nekter å forholde seg til at de ikke har fått innvilget opphold her i landet. Det første gir folk et uverdigg liv, det andre gir dem en mulighet til å gi blaffen i hva norske myndigheter vedtar. Begge deler blir galt (*Adresseavisen* 22.9.2004).

Dette kapitlet ble innledet med et sitat fra byråden i Oslo som mente at politikken hadde vært grei hvis bare disse menneskene hadde forlatt landet. Denne høsten innså man i kommune-Norge at de ikke forsvant selv om de mistet plassene i mottakene. Staten ønsket at det kun skulle gis midlertidig hjelp. De skulle holdes på tærne. Norge skulle ikke fremstå som et blivende sted. Samtidig ønsket kommunene orden i sakene. Midlertidige løsninger er dyre i lengden. Man ønsket en løsning og klar beskjed.

Rettsstaten som bremse

Saken i Svolveær mot den etiopiske kvinnen fortsatte. I oktober avga lagmannsretten i Hålogaland sin avgjørelse. Staten fikk medhold og utfallet fra tingretten ble opprettholdt. Retten var med andre ord enig i at staten hadde rett til å tvinge kvinnen til å forlate mottaket. Et av argumentene var at kvinnen hadde andre muligheter og at hennes situasjon var delvis selvforskyldt. Ved å samarbeide med International Organization for Migration om retur ville hun få tilbake sine rettigheter i mottaket. Selv om man tok hensyn til beskyttelsen som individet nyter under den Europeiske menneskerettskonvensjonen, så mente retten at statens fremgangsmåte holdt rettslig sett. Neste skritt var at saken ble anket til Høyesteretts kjæremålsutvalg. Et interessant forhold her var at kvinnens forsvarere, både innenfor og utenfor rettssalen, var opptatt av grunnene til at hun ikke ville – eller kunne – vende tilbake til sitt hjemland. Aktoratet holdt seg til uenigheten rundt boretten i mottaket.

I månedsskiftet september – oktober 2004 ble det klart at myndighetene ikke hadde anledning til å skrive i brevene at vedtaket om bortfall ikke kunne påklages. Dette måtte nå endres. Hver enkelt sak hadde gyldighet som såkalt *enkeltvedtak*. Det innbar blant annet at det var adgang til å klage på vedtaket. Det betydde at mer omfattende prosedyrer måtte benyttes hvis myndighetene skulle gå riktig frem på veien mot en utkastelse. Selv om man avventet utfallet av saken i Svolveær, så fortsatte arbeidet med å bringe flere personer på veien mot utkastelse. Men med vissheten om at dette var å betrakte som enkeltvedtak, så ble denne veien enda lenger. Da dette ble klart for de som arbeidet med bortfall i Utlendingsdirektoratet, så de at de nærmest måtte begynne på nytt.

Gangen i sakene var nå omtrent som følger: Alle som skulle miste plassen måtte forhåndsvarsles. De kunne så uttale seg om dette varselet. Dette ble fulgt av et trekk i det økonomiske basisbeløpet som ble utbetalt i mottaket.

Neste skritt var selve vedtaket fattet i Utlendingsdirektoratet. Deretter var det en klagefrist på vedtaket. Igjen var Kommunaldepartementet klageinstans. Hvis klagen ble opprettholdt kunne rettssak settes i gang. Under denne prosessen kunne klageren enten få eller ikke få utsatt iverksettelse. Med en slik utsettelse ville personen få tilbake plassen i mottak og en redusert støtte. Så kunne selve varselet om utkastelse sendes ut. Dette ble fulgt av full stopp i støtte til vedkommende. Til sist kunne prosessen så munne ut i at selve saken om tvangsbegjæring kunne sendes til tingretten. Namsmannen ville så i hvert tilfelle få ansvar for den siste delen av prosessen, selve utkastelsen.

Når vi nå skriver fra denne studien på våren 2005 hadde ennå ingen namsmann i Norge måttet fullføre et slikt løp og fysisk fjerne noen personer med bortfall fra et mottak. Vi kommenterer namsmannens rolle i denne prosessen andre steder i studien (kapittel 6).

De som så prosessen på nært hold mente at prosessen var for omfattende. Den var tungrodd, langsom og komplisert. Detaljene måtte forklares gjentatte ganger for de som måtte forholde seg til prosessen. Hver enkelt som kvalifiserte til bortfall måtte følges opp individuelt. Mange hadde ulike løp i gjennom de forskjellige stadiene. Frister måtte holdes og følges opp.

Fremgangsmåten måtte altså endres på høsten 2004, mer enn et halvt år etter at de første brevene ble sendt ut. Den enkeltes rett til å klage var blitt vurdert og ikke lagt tilstrekkelig vekt på. De fikk beskjed om dette i brev form. Avgjørelsen om bortfall var et *enkeltvedtak*, og det var adgang til å klage.

På fellesrom og i resepsjonene rundt i landet ble det diskutert i dagene etter at dette brevet ble sendt fra Oslo. Hva betydde det egentlig at det var et enkeltvedtak. Mottaksansatte måtte oversette etter beste evne. Hva heter det egentlig på engelsk, eller dhari? Og hva betydde dette på litt sikt for den enkelte? Forvirringen var stor i disse høstmånedene i følge våre informanter på mottakene.

Vi kommenterte nettopp møtet mellom asylpolitikken og det vi kalte velferdsstatens normer om å hjelpe mennesker i nød. Den juridiske runden i Svolvær og de byråkratiske forviklingene rundt «enkeltvedtaket», kunne man kalle møtet mellom den samme politikken og rettsstaten. Det var en asylpolitisk målsetting at de skulle ut av mottakene. Normer og prosedyrer ment for å beskytte den enkeltes rettigheter mot utkastelse gjorde det vanskelig å nå dette målet.

I Oslo fulgte en gruppe etiopiere eksempelet fra Svolvær. De gikk inn i Domkirken og startet en sultestreik. Dette skjedde i etterkant av en større demonstrasjon i sentrum av byen og utenfor Stortinget. Rundt 70 mennesker med denne landbakgrunnen deltok i overleveringen av et brev til de politiske myndighetene. De ønsket sine saker behandlet på nytt (*Klassekampen* 26.10.2004).

Forslaget om ventemottak

En måned etter sultestreiken i Oslo kom Sosialistisk Venstreparti med et viktig innspill til debatten rundt ordningen. Partiet kom med et lovforslag til Stortinget der man tok til orde for å opprette et spesialmottak som skulle huse de «ureturnerbare». Det ble foreslått at Politiets Utlendingsenhet skulle stå for driften og man så for seg en kontroll med hvem som kom og gikk. Partiets talsmann Heiki Holmås forsvarte forslaget i Klassekampen.

Det vil sikre et tilsvarende tilbud som i asylmottak mens det blir avklart om vedkommende ønsker å reise tilbake, skal uttransporteres, eller om et avslag kan omgjøres (23.12.2004).

Representanter for Senterpartiet og NOAS åpnet for at dette kunne være en løsning. Forslaget omfattet også et ønske om at regjeringen måtte vurdere å ta etter den svenske praksisen på feltet. Her ble det altså åpnet for permanent opphold etter henholdsvis fem eller åtte år alt etter graden av samarbeid fra den med avslag. I SV var man klar over at en lignende løsning ble foreslått av Utlendingsdirektoratet i 2003, som vi så innledningsvis i kapitlet.

Rundt juletider fikk ordningen igjen oppmerksomhet. I sin tale lille julaften under en gategudstjeneste i Oslo tok biskop Stålsett til orde for en mykere linje i asylpolitikken. Han sa blant annet:

Vi har et velutviklet system for retur av tomflasker i vårt land, men ureturnerbare flyktninger ville hatt større beskyttelse av dyrevernsloven enn det de får i praktisk politikk i Norge. De banker fortvilet på sosialkontorenes dører og får høre at det ikke er plass til dem i velferdssystemet (*Aftenposten* 24.12.2004).

I påvente av utviklingen i rettssaken i Svolvær holdt man igjen utsendelsene av flere forhåndsvarsler i Utlendingsdirektoratet fra september av. I løpet av året hadde man rukket å sende ut varsel til rundt 600 personer.

Over nyttår ble det klart at Høyesteretts kjæremålsutvalg avviste anken fra den etiopiske kvinnen. Staten hadde fått medhold i at de kunne gå frem slik de hele tiden hadde ment at man kunne. Utsendelsen av forhåndsvarsler kunne tas opp igjen.

I hele 2004 falt stadig tallene på asylsøkere som kom til Norge (se kapittel 4). Nedgangen var merkbar da man gikk inn i det nye året. I *Dagsavisen* forsøkte man å forklare nedgangen. Journalistene ramset opp innstrammingen i den norske asylpolitikken i 23 punkter. Ett av disse var ordningen med bortfall.

Myndighetenes syn på sosialhjelpen

I løpet av det første året hadde flere kommuner henvendt seg til Kommunaldepartementet med spørsmål om ordningen med bortfall. Disse handlet som nevnt blant annet om ansvarsfordelingen mellom stat og kommune for de som hadde mistet plassen i mottak. Også fylkesmenn hadde vært i kontakt med departementet. På nyåret 2005 satt derfor mange rundt om i det administrative Norge og ventet på en avklaring. Denne skulle komme i rapporten fra arbeidsgruppen som hadde vært i gang siden september. Denne skulle jo spesielt ta for seg hvordan kommunene skulle forholde seg til de med bortfall. Men rapporten lot vente på seg. Grunnen var at det ikke var enkelt å få til enighet på flere av de punktene gruppen var satt til å avklare. Til tross for at det siste møtet var i desember, og et nesten komplett utkast ble sendt rundt allerede i januar, skulle det drøye enda to måneder før rapporten til sist ble sluppet (KRD 15. mars 2005).

De som satt med ansvaret rundt om i kommunene var utålmodige. I Oslo var byråden bekymret for hva konsekvensene ville være hvis det ikke snart kom en løsning ovenfra.

Da rapporten til sist ble offentliggjort, avspeilet innholdet noe av uenigheten som det hadde vært internt i arbeidsgruppen, mellom Arbeids- og sosialdepartementet og Kommunaldepartementet, men også mellom kommunenes stemme i gruppen og de andre. Denne var som nevnt sikret ved to representanter fra Oslo. Uenigheten i gruppen gjorde at konklusjonene ble sprikende.

Ett av de prinsipielle spørsmålene som ble reist i rapporten var om personene med bortfall var statens eller kommunenes ansvar. De to departementene mente dette spørsmålet lå utenfor det gruppen skulle finne svar på. Oslo kommune fikk imidlertid gjort det klart at de mente dette var statens ansvar. På bakgrunn av dette foreslo disse representantene at det skulle opprettes et statlig innkvarteringssted for dem med endelig avslag på asylsøknaden. Videre mente de at kommunenes utgifter til denne gruppen måtte bli dekket av de nasjonale myndighetene gjennom en statlig refusjonsordning.

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) ga en guide til kommunenes behandling av sakene der personer med bortfall var involvert. Her var det to punkter kommunene tidligere hadde ønsket en avklaring på. Det ene gjaldt tvilen om man kunne bruke sosialtjenesteloven strengt og bare gi midlertidig husly til denne gruppen, eller om økonomisk støtte til mat også kunne tas med i samme vedtak. Det andre gjaldt hvilken status nødhjelpen skulle ha i forhold til andre ytelser fra sosialkontorene.

I rapporten skriver Arbeids- og sosialdepartementet at det kun bør gis midlertidig husly og ikke økonomisk støtte til denne gruppen med henvisning til at de ikke har lovlig opphold i landet (KRD 2005:19). I etterkant av et slikt vedtak kan så det enkelte sosialkontoret følge kommunale retningslinjer for utdeling av nødhjelpspenger. En del av denne vurderingen bør da være om

søkeren står helt uten andre muligheter, i følge ASD. Som vi kommenterer andre steder i denne studien (kapittel 6), varierte praksisen fra kommune til kommune og til og med fra kontor til kontor i samme by.

Et annet punkt som vi kommer tilbake til flere steder i denne studien er hvordan offentlige instanser skulle forholde seg til varigheten av hjelpen til de med bortfall. I utgangspunktet var dette enkelt – etter at nødhjelp er gitt har den enkelte plikt til selv å hindre at nye akutte situasjoner skal oppstå. De som har fått bortfall skal da ideelt sett henvende seg til IOM og samarbeide videre om retur til hjemlandet. Samtidig har jo disse menneskene havnet i nødsituasjonen fordi de tidligere ikke har villet eller kunnet reise.

Den akutte nødsituasjonen gjelder bare for en dag. Men hvis de da kommer tilbake dagen etter? Hva når den akutte situasjonen blir mer langvarig? I rapporten skriver arbeidsgruppen at det kan være en løsning for kommunene å inkludere mat i tilbudet om midlertidig husvære. På spørsmålet om hvor lenge denne typen hjelp skal gis, overlates svaret til kommunene selv.

I ettertid er det klart at man ikke tok grenseoppgangen mellom kommune og stat i denne rapporten. I stedet kom de motstridende synene klart frem. Kommunene mente at det var statens ansvar å sørge for personene med bortfall. Staten ønsket å unngå løsninger som kunne bidra til at de med bortfall så for seg et varig opphold i Norge. Man ønsket å stimulere til retur ved å holde usikkerheten blant denne gruppen. Mens kommunene var ivrige etter å finne en permanent løsning på spørsmålene knyttet til disse personene, så staten det som i sin interesse å opprettholde midlertidigheten. Vi kommer tilbake til denne motsetningen i kapittel 9.

Bare noen uker senere, i mars 2005, snudde Kommunaldepartementet og ba Utlendingsdirektoratet om å se nærmere på muligheten for å etablere et utreisesenter. Vedtaket stoppet diskusjonen om de som hadde fått bortfall var statens eller kommunenes ansvar. Det kunne se ut som om Oslo og de andre kommunene hadde vunnet frem med sitt ønske om å plassere ansvaret tilbake på statens hender.

Utreisesenter

Bakgrunnen for tanken om et utreisesenter var ønsket om å rydde opp i forholdet til kommunene, i følge pressemeldingen fra departementet (KRD Innvandringssnytt 2005 nr, 11). Her var det spesielt utfordringer knyttet til hvordan man skulle praktisere sosiallovgivningen og nødhjelpsplikten som kommunalministeren la vekt på når tiltaket ble presentert. Hvordan ett eller flere slike sentere skulle se ut og fungere, tok man ikke stilling til i detalj. Det skulle være opp til Utlendingsdirektoratets utredere som hadde frist før sommeren 2005. Ministeren nøyde seg med å presisere at et slikt senter skulle være et

åpent og frivillig tilbud til de som mistet tilbudet i mottak. Utover det skulle standarden være nøktern og være begrenset til å «tilby tak over hodet og enkel forpleining» (KRD Innvandringsnytt 2005 nr. 11:3). Vi vil kort diskutere fordeler og ulemper ved et slikt senter i kapittel 9.

Det var en del motvilje mot å gå for et utreisesenter i departementet på grunn av tidligere erfaringer med et lignende prosjekt. I 2002 arbeidet man med å få på bena et senter eller spesialisert mottak som var tenkt plassert på Evjemoen.

Forslaget om utreisesenteret er et svar på trøbbelen i kommunene. Det vil være en enhetlig løsning for alle. Men det kommer ikke til å være et populært sted. Med det mener jeg at det ikke vil være et sted som mange vil ønske å ha i sin kommune. Vi brukte for eksempel seks måneder i forsøket på å få til et ventetransit-senter på Evje. Det strandet til slutt på at vi ikke fikk kommunen med oss (Kommunalminister Erna Solberg, intervju 11.3.2005).

Den gang møtte prosjektet sterk motstand fra lokalbefolkningen. De ønsket ikke et slikt senter der asylsøkere med avslag og andre som ventet på at retur skulle plasseres i deres nærmiljø. Planene ble skrinlagt. Nå kunne man ta dem frem igjen. Flere mulige steder ble nevnt under våre intervjuer. Senteret eller senterne skulle legges nærme flyplasser. Spørsmålet var om asylsøkerne med bortfall ville bruke et slikt senter.

Det vil nok fortsatt være mer attraktivt å gå under jorden. Det er to grupper. De med ID-problemer, og som ville kunne returneres hvis dokumenter fantes, de antar jeg at forsvinner lettere enn de andre. Den andre gruppen er de som ikke kan tvangsreturneres (Kommunalminister Erna Solberg, intervju 11.3.2005).

Med et slikt senter på plass, mente kommunalministeren at det ville være mulig å avvise asylsøkere med bortfall som henvendte seg til sosialkontorene rundt om i landet. Man kunne da vise til to alternativer, utreisesenteret eller samarbeid med IOM om retur. Da hadde man etter hennes oppfatning oppfylt de forpliktelsene man hadde som stat. I stedet for nødhjelpsutbetaling kunne da de som henvendte seg til sosialkontorene få hjelp til å kontakte IOM eller få dekket transport til senteret.

Våren 2005

I januar gikk det også ut et protestbrev fra en vifte med frivillige sammenslutninger og interessegrupper. Dette hadde form av et åpent brev og regjeringen var mottaker. Der ytret 25 organisasjoner, politiske partier, og ulike kirke-

sammenslutninger bekymring over myndighetenes asylpolitikk. Ordningen med bortfall var noe av det de reagerte på (Utrop 11.1.2005).

I Svolvær gikk saken med den etiopiske kvinnen videre. Etter at Høyesteretts kjæremålsutvalg hadde avvist klagen fra hennes advokat var neste skritt utkastelse. Namsmannen i det lille tettstedet var varslet og var beredt på å sørge for at hun forlot mottaket. Til sist var alt satt, alle klagemuligheter oppbrukt. Kvinnen skulle kastes ut på en mandag. Torsdagen kom og gikk, og det ble fredag. For de som var involvert i gjennomføringen av ordningen med bortfall og for de som hadde trådt støttende til rundt kvinnen i Svolvær, var dette spennende timer og dager. Ville man virkelig gjøre dette? Ville det til sist bli hardt satt mot hardt?

Helt siden sommeren 2004 hadde kvinnens siste appell til Utlendingsnemnda ligget på en kontorpult på vent. Man ville se utfallet av rettsaken før man foretok seg noe med den. Nå var tiden ved å renne ut. Hvis UNE hadde villet se en gang til på saken, så hadde de da vel sikkert allerede gitt beskjed om det? Ingenting så ut til å stå i veien for den første såkalte «tvangsfravikelsen».

Så, på fredag ettermiddag, bare to helgedager før utkastelsen skulle skje, kom avgjørelsen. I UNE hadde man bestemt at saken skulle gjennomgås på nytt. Enda viktigere – man hadde gitt såkalt oppsettende virkning. Det betydde at den etiopiske kvinnen ikke bare kunne bli værende i mottaket inntil saken var ferdigbehandlet, hun fikk i tillegg tilbake fulle rettigheter når det gjaldt helsetilsyn sammen med ordinær økonomisk støtte. Hos de andre myndighetene i Oslo, hos KRD og UDI, satt folk igjen med en viss overraskelse. Hvorfor ventet UNE til siste mulige dag med å ta denne avgjørelsen? Og hvilke signaler ville dette sende til andre som var i samme situasjon som den etiopiske kvinnen? Høyesterett hadde bekreftet at det var rettsgrunnlag for å kaste denne kvinnen og andre i tilsvarende situasjon ut av mottaket. Det var utkastelsessaken som var prøvet. UNE så på kvinnens sak i sin helhet, var det grunn til å tvile på om hun kunne returnere? I KRD innså man at man kanskje kunne valgt en annen sak som hadde et klarere saksgrunnlag.

Fra Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektoratet ønsket hadde man hele tiden ønsket å holde på at det var muligheten for å kaste ut de med avslag fra mottakene som skulle prøves i rettsapparatet. Saken til den etiopiske kvinnen skulle ikke dreie seg om hennes asylsak og manglende rett til opphold. Sett utenfra var det likevel det som skjedde. I og med at Utlendingsnemnda tok opp hennes sak en gang til, ble det tolket som at det fortsatt var uklart om hun kvalifiserte til å bli i landet. De to sidene ved disse sakene, myndighetenes rett til utkastelse og grunnlaget for avslagene, ble dermed blandet sammen og utydeliggjort igjen. Kvinnens forvarer og støttespillere hadde vunnet frem med at returspørsmålet ikke kunne slippes, inntil videre.

Med avrundingen av saken fra Svolvær og med forslaget om et utreisesenter, ble to av de dominerende fortellingene fra det første året med ordningen foreløpig avsluttet.

I april 2005 kom Senter mot etnisk diskriminering med resultatet av lengre tids engasjement i sakene til asylsøkere som hadde mistet botilbudet i mottak (SMED 2005). Her gjennomgikk senterets jurister konsekvensene av å kople livsvilkår med returambisjoner. Eller som de selv formulerte det ønsket de å:

[...] reflektere omkring ulike aspekter ved bruk av tilgang til sosiale ytelser og helsetjenester som et politisk virkemiddel for å effektivisere statens innvandringspolitikk generelt ,og prinsippet om frivillig retur spesielt (SMED 2005:4).

Diskusjonen vil fortsette om hvor hardt man kan presse de asylsøkerne som har fått avslag men ikke vil eller opplever at de kan reise hjem. SMEDs rapport er et av flere startpunkt her. Etter det vi kjenner til har det ikke vært noen bred diskusjon rundt rettighetene til personer uten lovlig opphold i landet. I kjølevannet av ordningen med bortfall har nye problemstillinger kommet på bordet.

Ordningen sett ovenifra

Vi forvalter asylprosessen – vi skal ikke drive varmestue²⁶

Det er tre sett med aktører som er sentrale i denne rapporten; staten, lokale aktører og asylsøkerne som hadde mistet plassen i mottak. I dette kapitlet skal vi se hvordan de første femten månedene med bortfall så ut fra statens ståsted.²⁷ Og vi spør, bidro ordningen til at de med avslag oppførte seg annerledes enn tidligere?

Som vi så tidligere (kapittel 1) var det flere målsettinger med ordningen. Vi skal se igjennom disse og se hva statistikken kan hjelpe til å belyse. Hvilken effekt hadde ordningen på hvordan de med bortfall med avslag handlet i forhold til retur?

I de neste kapitlene vil vi se på hvordan ordningen fortonet seg i mottakene, i kommunene og for dem politikken gjaldt – det vil si for asylsøkerne. Vi vil med andre ord vente til det kapitlet med å søke etter forklaringer på *hvorfor* de tidligere asylsøkerne handlet som de gjorde. Men først altså, noen ord om hvordan ordningen så ut fra de nasjonale myndighetenes side, før vi starter jakten på effekter.

Hva er statens rolle

Utgangspunktet er enkelt. Et visst antall asylsøkere kommer til Norge. Deres saker behandles. Noen får opphold, mens andre får avslag. De som får avslag får en utreisefrist fra politiet. Reiser man ikke, risikerer man å bli uttransportert, dvs. satt på flyet hjem med varierende grad av assistanse fra politiet. Alternativet er å søke IOMs (International Organization for Migration) returpro-

26. Direktør Trygve Nordby i Utlendingsdirektoratet, intervju februar 2005.

27. Staten er heller ikke én aktør, og vi vil bruke navnet på de enkelte departementene eller etatene når det trengs.

gram. Her kan man få støtte og hjelp med det praktiske rundt reisen hjem. Enkelt sett ovenfra.

Problemet for myndighetene oppstår når de som skal dra hjem ikke gjør det. Det å uttransportere mer eller mindre uvillige asylsøkere er dyrt og ressurskrevende. Man vil at de skal dra på egenhånd. Men ikke alle gjør det. Og hva gjør man da?

I 2002 begynte norske myndigheter en innstrammingsprosess overfor asylsøkere med avslag. Det ble kuttet i lommepengene etter en endelig avgjørelse. Man tok også initiativ til å få i gang IOMs returprogram, og det ble satt i gang individuelle samtaler om retur i mottakene. I følge våre informanter i det offentlige, fikk tre av ti opphold i 2002.²⁸ Det betydde at syv av ti ikke skulle bli i landet. Tidligere hadde mottaksapparatet og politikken vært fokusert på de som skulle bli, og alle ble behandlet deretter. Nå var dette snudd. Det kom mange asylsøkere, og mange kom med det som ble betegnet som *grunnløse* søknader. Land som Slovakia, Bulgaria, Kroatia og Romania lå alle i forhandlinger med EU, og ble regnet som trygge. Likevel kom det fra et par hundre asylsøkere og flere fra disse landene i toppåret 2002.²⁹ Som et ledd i en innstramming, opplevde norske myndigheter at noe måtte gjøres også med vilkårene i ventetiden.

I 2001-2002 kom det folk fra Øst-Europa. Den viktigste grunnen til at de kom til Norge var selve oppholdet i asylmottaket. De fikk oppholde seg der, de fikk klær, losji og lommepenger. De oppfattet det som en beskjed om at «her kan du bo» (Direktør UDI, Trygve Nordby, februar 2005).

Innstrammingene i det norske kontrollregimet fortsatte i 2003 og 2004, samtidig som tallene sank. Begge disse årene var lavere enn toppåret 2002 (Brekke 2004a).

Stigningen i ankomsttallene rundt årtusenskiftet utløste et krav om kontroll i asylopolitikken. Med de høye tallene i 2002 grep norske myndigheter til en serie restriktive tiltak. Tallene *skulle* ned. Et mulig uttrykk for dette kan man finne i tildelingsbrevene fra Kommunaldepartementet til Utlendingsdirektoratet. Vektleggingen endret seg i disse brevene fra 2003 til 2004. Det første året var fokus på *grunnløse asylsøknader* (20.01.2003:4). Året var vektleggingen endret. Et av kravene til UDI ble da formulert slik.

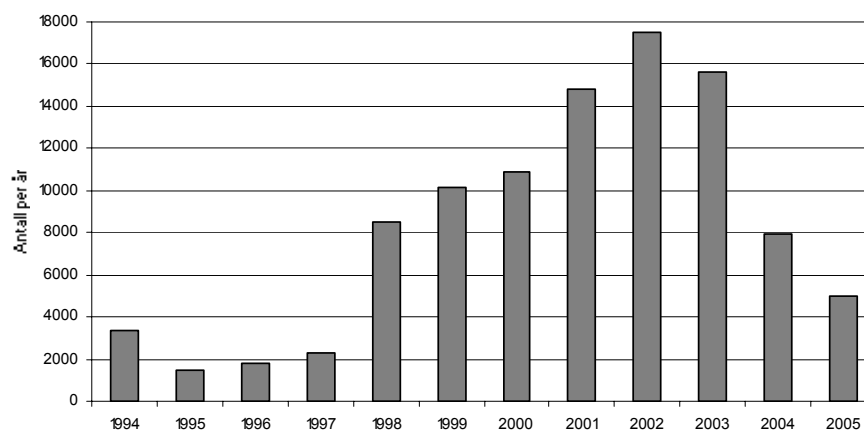
28. Det hadde vært interessant å se nærmere på hvor mange som fortsatt var i Norge tre år etter ankomsten. Antagelig var det flere enn de tre av ti som man snakket om i UDI. I Sverige og Danmark har man gjort denne typen *flytstudier*, der en ankomstkohort følges over tid (se temaasyl.se). De kan gjøres for alle ankomster i en periode eller for utvalgte landgrupper.

29. Da det var 17480 ankomster totalt.

UDI skal overvåke tilstrømmingen av asylsøkere til Norge. Dersom tilstrømmingen overstiger forutsetningene i prognosene, skal direktoratet vurdere egne tiltak, eventuelt foreslå tiltak, overfor departementet (R2-2 tildelingsbrev 20.02.2004).

Det ble ikke lenger presisert at det var grunnløse søknader man ville unngå. Dette skiftet i vektlegging ble lagt merke til i Utlendingsdirektoratet. Tallene skulle ned.

Figur 2. Asylankomster til Norge 1994-2005



Det var på denne bakgrunnen at ordningen med bortfall av botilbud for personer med avslag på asylsøknaden kom i stand. Som vi nevnte i kapittel 3 var bakgrunnen i Kommunaldepartementet at man ønsket å sende et klart signal både til de som satt på mottakene med avslag, og til potensielle søkere. I tillegg hadde valget av ordningen en budsjettmessig komponent. I Utlendingsdirektoratet så man disse hensynene, men hadde i tillegg en egen målsetting med å fremme ordningen med bortfall. Ved å gjøre det ville man synliggjøre problemet med de som ble sittende lenge i mottakene. Hvis man fikk dem ut av mottakssystemet var noen andre nødt til å ta affære. Man ønsket ikke lenger å være en varmerestue for dem med avslag.

Ved å la asylsøkerne med avslag miste mottaksplassen, ønsket man at de forlot mottakene raskere og at flere skulle melde seg på IOMs returprogram. Ordnningen hadde til sist også en preventiv målsetting. Myndighetene ønsket å sende et klart signal til søkere i sin allmennhet, og spesielt til land hvor landsmenn allerede hadde fått avslag i Norge og sto uten plass i mottak.

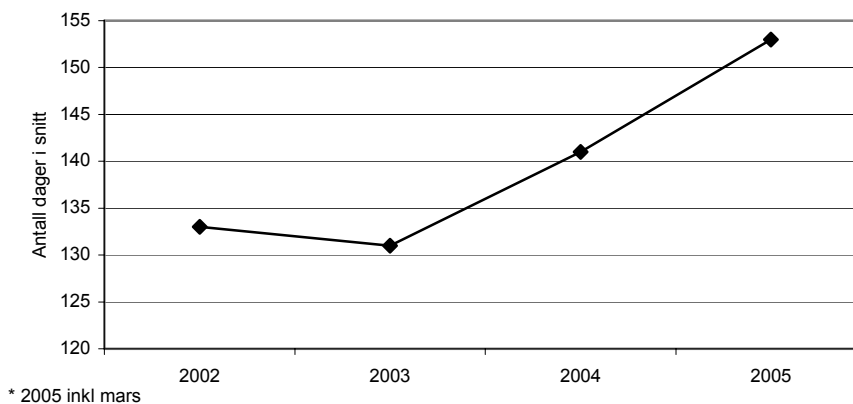
La oss se hvordan ordningen oppfylte disse målsettingene.

Bidro ordningen til en raskere retur?

Det første spørsmålet som vi kan søke etter svar på i Utlendingsdirektoratets utlendingsregister (DUF-registere), er om folk dro raskere fra mottak når de fikk varsel om bortfall. Her bruker vi et datamateriale der alle med endelig avslag er tatt med. Det vil si at det er begrenset til alle som har fått endelig avslag fra 1998 og frem til første kvartal i 2005. Totalt er 23 000 personer med i datamaterialet. I tillegg til det sentrale registeret ble det ført en egen liste over de som fikk brevene med varsel om bortfall. Tallene her inneholder begge disse datakildene. Videre er det viktig å merke seg at det er de som fikk varselet i 2004 som er med her (543 personer). Hva disse hadde foretatt seg ble så registrert i mars 2005. Siden de siste brevene i 2004 gikk ut i september hadde alle i materialet hatt minimum seks måneder til å forlate mottaket, søke IOM eller gjøre noe annet. Under disse forutsetningene, la oss se hvor raskt de med bortfall forlot mottakene i forhold til andre.

Det er litt kinkig å få et direkte uttrykk for hvordan denne gruppen forholdt seg når det gjaldt å forlate mottakene etter avslag og brev om bortfall. Men la oss starte med å sebb hvor mange dager det tok i gjennomsnitt før søkere med avslag forlot mottakene. I figur 3 er de siste fire årene tatt med. Husk nå at ordningen med bortfall ble innført i begynnelsen av 2004. Hvis den hadde en allmenn effekt på dem med avslag, kunne man tenke seg at antall dager fra avgjørelse til de forlot mottaket ville gå ned. Det ville være en effekt av at man forsto at «myndighetene mente alvor».

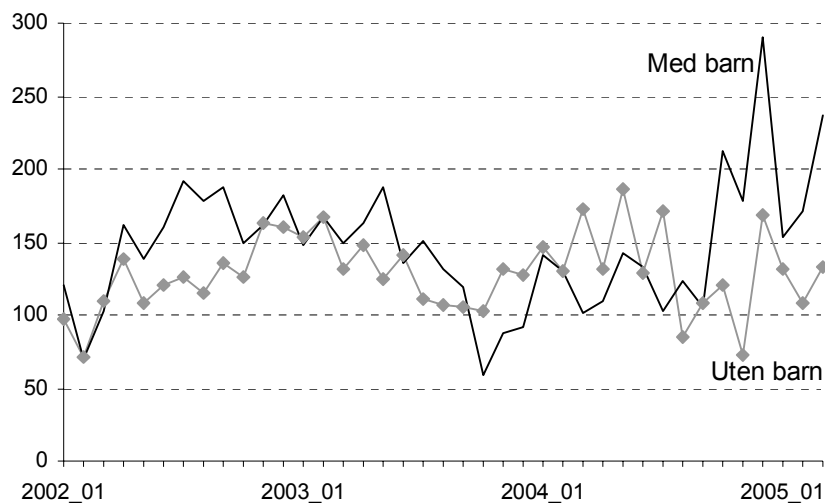
Figur 3. Gjennomsnitt antall dager fra endelig vedtak til forlatt mottak 2002-2005*



I figur 3 har vi tatt med alle de som fikk avslag og som siden forlot mottaket de satt i. Foreløpig er vi ikke så opptatt av hva de foretok seg etter at de forlot mottaket. Spørsmålet inntil videre er om ordningen fungerte som et spark i baken for de som lå an til å bli boende. Når vi ser på figur 3 er det klart at det gjennomsnittlige antallet ikke falt for alle gruppene. Det er ikke noe markant nedgang fra siste kvartal 2003 til året etter. Det ser heller ikke ut til at ordningen tok effekt utover i året.

Som vi så i kapittel 1 var det tre hovedgrupper av tidligere asylsøkere som fikk varsel om bortfall. Den ene var de såkalte ureturnerbare, eller de som på grunn av egen eller hjemlandets motvilje når det gjaldt retur, ikke kunne uttransporteres. Den neste var de som hadde uklar identitet, og som det derfor ikke var mulig å sende ut. Den tredje gruppen som fikk bortfallsbrev var asylsøkere som kunne uttransporteres. Grunnene til at det likevel ikke hadde skjedd før de fikk disse brevene var flere, som vi så i kapittel 3. I tallene som skal presenteres her er vi spesielt opptatt av de fem landegruppene der flest kom inn under ordningen. Disse landene var Serbia Montenegro, Etiopia, Russland, Eritrea og Algerie. Mindreårige og barnefamilier var som vi husker automatisk unntatt fra utsendelsene. De fikk beholde plassene i mottak som tidligere. Det kan derfor være nyttig å dele landegruppene inn i om det dreide seg om barnefamilier eller ikke.

Figur 4. Utvikling i forlatelsestempo for alle landegrupper med og uten barnefamilier 2001-05.



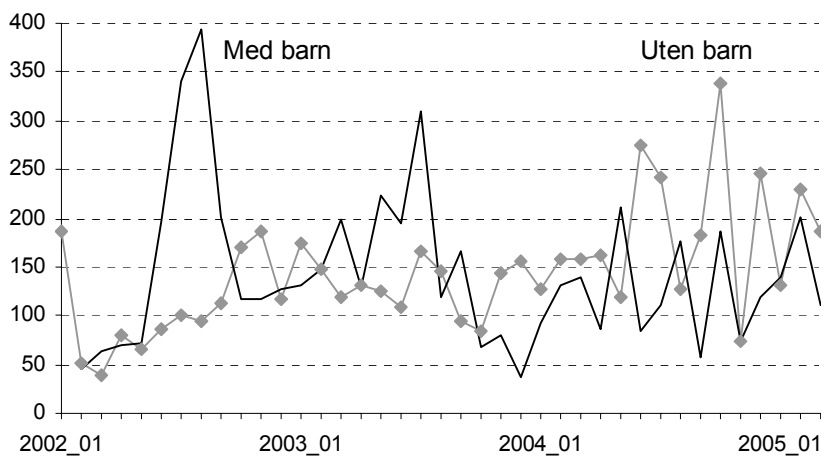
Mønsteret er det samme for alle landene, hva enten de kom fra land der retur var vanskelig, eller de andre. Antallet dager fra endelig vedtak til de forlot mottakene viste ingen sammenheng med innføringen av ordningen. To eksempler kan tas med her. I figur 4 ser vi utviklingen fra måned til måned for alle land, og i figur 5 for Russland alene.

Ser vi på figur fire er det ingen merkbar sammenheng mellom når ordningen startet opp og hvor lenge asylsøkerne ventet før de forlot mottaket. Et interessant trekk er at det ser ut til at kurven for de som var en del av en barnefamilie faktisk steg etter at ordningen med bortfall ble innført. Vi skal komme tilbake med et forslag til hvordan det kunne ha seg slik i kapittel 5.

I figur 5 finner vi ikke igjen at barnefamiliene ble sittende ekstra lenge. Ser man på den russiske gruppen totalt, finner vi likevel ikke at de som forlot mottaket ventet kortere etter at bortfall ble innført. Det samme gjelder for de som forlot mottakene fra Etiopia, Hviterussland, Eritrea eller Somalia. Med andre ord gjaldt det både for ureturnerbare og returnerbare land.

Hvis vi hadde funnet at de med avslag forlot mottakene raskere etter at ordningen ble innført, ville det kunne tyde på at den hadde en virkning utover de som faktisk fikk brevene. Det kunne ha vært tolket som at flere innså at løpet i mottak hadde et slutt punkt, og at de like godt kunne forlate det først som sist. Dette fant man altså ikke i tallene for hver enkelt landgruppe. De viste ingen nedgang i oversittet tid i mottak.

Figur 5. Forlatelsestempo russere 2001-2005



Hva så med de som fikk bortfall. Reiste de raskere etter at de fikk endelig avslag? Det er vanskelig å si noe om hvordan beskjeden om at de mistet botilbudet virket med utgangspunkt i tallene. Grunnen til det er at brevene gikk til de som allerede hadde sittet lenge i mottak. Hvis man da måler hvor lang tid det gikk fra de fikk endelig avslag til de foretok seg noe, så er den tiden i gjennomsnitt høyere enn de som kom fra samme land, men som ikke hadde fått brev.³⁰

Hvorfor ser vi ingen effekt av ordningen når vi bruker antall dager fra vedtak til avreise fra mottak? En grunn kan være at de første rundene med utsendelser med brev om bortfall, gikk til personer som hadde sittet lenge i mottak. Det var jo derfor de var omfattet av ordningen. Dette er en åpenbar feilkilde. Likevel mener vi at dette var en mulig indikator på om tempo i avreise fra mottak hadde gått opp etter ordningen ble innført.

Returer med International Organization for Migration (IOM)

De ansatte ved IOMs kontor i Oslo merket ikke noen endring i arbeidet med returprogrammet etter at ordningen med bortfall ble innført. De hadde lite kontakt med landene der retur var problematisk, med unntak av Irak. Når det gjaldt returer til de andre landene der folk hadde fått brev om at de mistet plassen, så hadde de ikke hørt at det ble nevnt som noen faktor. Senere i dette kapitlet skal vi se på andelen av de med bortfall som valgte å kontakte IOM med ønske om retur til ulike land.

Hvis ordningen skulle bidratt til at flere valgte retur, så ville man forvente at flere meldte seg til IOM utover i 2004 og i 2005. Det var ikke tilfellet. På linje med den generelle nedgangen i antall søkere til Norge, meldte det seg også færre til IOMs returprogram. For å få et inntrykk av utviklingen kan vi se på de tre første månedene i 2004 satt opp mot de samme månedene i 2005.

Med unntak av returer til det tidligere Jugoslavia var det ikke mange fra landene med bortfall som dro hjem i 2005. Landene med vanskelige returfor-

30. Lenger ned beskriver vi hvordan vi konstruerte en gruppe som kunne sammenlignes med de som fikk bortfall. Denne var relativt lik med hensyn til en del variable, og viste en lavere gjennomsnittlig ventetid i mottak etter avslag. I gjennomsnitt forlot disse mottakene etter 122 dager. Til sammenligning ventet gruppen med bortfall 365 dager, eller ett år. Det samme mønsteret finner vi for de ulike landgruppene. For personer fra Serbia og Montenegro var tallene 115 mot 337, for Somalia 87 mot 722, for Etiopia 235 mot 320, Hviterussland 94 mot 235, for Algerie 82 mot 218, og for de fra Russland var tallene 126 dager for de uten bortfall, mens det var 302 dager for som hadde fått brev. Som sagt har denne øvelsen lite for seg så lenge gruppen med bortfall i alle fall i de første rundene med utsendelser ble valgt ut fordi de hadde sittet lenge i mottakene.

hold var fraværende med unntak av Irak. Dette landet befant seg i en vanskelig situasjon etter invasjonen i 2003. Etiopia, Eritrea, Somalia er ikke med på listene. De store gruppene som benyttet IOM i 2004 var mennesker fra Bosnia og fra Pakistan i 2005.

Hovedinntrykket fra tabell 2 er at tallet på returer med IOM falt dramatisk i løpet av 2004. Dette året hadde igjen et noe lavere nivå enn året før. Ser vi på de to kvartalene som er presentert her var fallet fra 2004 til 2005 på drøyt 60 prosent. Vi skal senere se hvordan de som fikk bortfall forholdt seg til muligheten for å få hjelp til returen fra IOM.

Tabell 2. Antall returer med IOM 1. kvartal 2004 og 2005

Returland	1. kvartal 2004	1.kvartal 2005
Serbia/Montenegro (Kosovo)	60	30
Irak	37	4
Hviterusland	26	0
Russland	24	6
Libya	8	4
Andre	135	68
Totalt	290	112

Kilde IOM Oslo

Hvem var de som fikk bortfall?

I mediedekningen av ordningen var det de såkalte ureturnerbare tidligere asylsøkerne som var i forgrunnen. Slik var det også i myndighetenes respons på medieutspillene og for støttegruppene. For myndighetene var det også denne gruppen som hadde det mest grunnleggende problemet knyttet til sine saker. Deretter fulgte gruppen der det var usikkerhet om identitet. Disse var det også vanskelig å uttransportere. I enkelte tilfeller var det også vanskelig å få til en retur for personer uten klar identitet selv når disse samarbeidet på alle måter.

Men ordningen skulle som nevnt omfatte flere enn id-løse og ureturnerbare. Alle som fikk endelig avslag og satt i mottak skulle miste tilbudet om plass. At brevene som ble sendt ut gikk til flere enn de to første gruppene, går tydelig frem av tabell 3 nedenfor. De ti største gruppene blir nevnt der.

Tabell 3. Landebakgrunn for mottakere av varsel om bortfall av botilbud. Alle utsendelser i 2004.

Landebakgrunn	Antall med brev om bortfall
Etiopia	104
Serbia og Montenegro	54
Russland	42
Algerie	36
Eritrea	29
Hviterussland	27
XXX statsløs	25
Bosnia Hercegovina	16
Armenia	16
Somalia	13
Iran	10
Sri Lanka	10
Libya	6
Irak	4
Andre	147
Totalt	543

Etiopierne, som jo var de som fikk mest oppmerksomhet i media, og i alle våre tre case-kommuner, var klart den største gruppen. Fra de andre landene som ble beskrevet som vanskelige å returnere til var Eritrea det nærmeste. 29 personer fra dette landet hadde mottatt brevet om bortfall. Interessant nok hadde alle disse siden blitt unntatt fra ordningen og levde under ordinære forhold i mottakene. Somalia er det neste problemlandet med 13, mens kun fire fra Irak hadde kommet inn under ordningen. Av de første 543 utsendte brevene var ingen adressert til personer med bakgrunn i Afghanistan.

Større tall finner man i tabellen for de store avsenderlandene Serbia/Montenegro og Russland. Fra det første landet var det primært mennesker med bakgrunn i provinsen Kosovo som var kommet til Norge de første årene etter årtusenskiftet. 54 av disse hadde fått avslag og siden mistet plassen i mottak i løpet av 2004. For 46 av de som fikk brev var Russland registrert som hjemland. Vi har ikke opplysninger om hvor mange av disse som hadde oppgitt at de var fra Tjetchenia.

La oss se nærmere på hvordan disse ulike gruppene oppførte seg etter at de fikk varselet om bortfall. Ville de bli i mottakene, forsvinne ut av porten, eller søke IOM om en plass i returprogrammet?

Tabell 4. Status minimum seks måneder etter mottatt varsel om bortfall av botilbud. Pr. mars 2005. I prosent.

Status	I prosent
Forsvunnet fra mottak	45
Fortsatt i mottak	17
Unntatt etter søknad	18
Uttransportert av politiet	9
Returnert med IOM	6
Søkt IOM	2
Søkt IOM siden forsvunnet	2
Uten status	1
Totalt	100 (N=543)

Som vi så tidligere i kapitlet skjedde det ikke en nedgang i ventetid i mottakene etter avslag som en følge av ordningen. Det var et uttalt ønske fra myndighetenes side. Likevel hadde nær halvparten forlatt mottakene uten å ha registrert en ny adresse. Hva som skjedde med disse etter de hadde forlatt mottakene er et av spørsmålene som denne evalueringen skal forsøke å besvare. Med vår forskningsdesign kan vi ikke si noe presist om omfanget av de som forlot landet på egen hånd, eller fortsatt var i landet. Det vi kan si noe om er for eksempel hvor mange som trakk inn til de store byene og tok kontakt med sosialtjenesten der (se kapittel 6). Ut fra intervjuene vi gjorde med et utvalg av disse kan vi også si noe om deres situasjon.³¹

Hvis vi legger sammen de som fortsatt bodde i mottak og de som var unntatt fra ordningen etter søknad, utgjorde de til sammen 35 prosent av alle som hadde fått bortfall. En tredel av alle som hadde fått varsel oppholdt seg med andre ord fortsatt i mottak.

Så kan man spørre, var andelen som hadde returnert med IOM stor eller liten? Kunne man forvente at flere meldte seg på og reiste tilbake til hjemlandet? La oss raskt se hvor de kom fra, de som valgte IOM etter å ha fått brev om bortfall. I denne gruppen finner vi en svært blandet forsamling, blant andre to armenere, fire bosniere, fire fra Hviterussland, to fra Algerie, én etiopier, to libyere, to russere, fire fra Ukraina, en fra Litauen og en fra Georgia. I hovedsak personer fra Øst-Europa og et par fra det nordlige Afrika, med andre ord. Etiopieren var den eneste fra de problematiske returlandene. Somalia og Eritrea var for eksempel ikke representert på IOMs liste over de som har dratt tilbake etter å ha fått bortfall.

31. I 2004 gjorde Forskningsstiftelsen Fafo en forstudie der blant andre denne gruppen inngikk. Der så man på hvilke begrensninger og muligheter man har for å kunne gjøre en bred kvantitativ kartlegging av alle som forlater mottakene uten å oppgi adresse (Friberg 2004).

Hvis vi skal regne ut hvor mange som har returnert innenfor hver landegruppe i forhold til hvor mange fra hvert land som hadde fått varsel om bortfall, så blir returprosenten lav over hele linjen. Et par eksempler holder her.

Av de 46 russerne som hadde fått varsel om bortfall, hadde altså to reist tilbake med IOM. Det utgjør en returrate på fire prosent. Litt under gjennomsnittet som jo var på seks prosent (se tabell 4). Tar vi med ytterligere tre som hadde søkt om å returnere, er vi oppe i en returprosent på 11, og en av de høyeste av landegruppene. Likevel må tallet sies å være lavt. At en av ti i denne utsatte situasjonen velger IOMs returprogram kan virke beskjedent.

I forhold til en del av de andre landegruppene var dette likevel et høyt tall. De fire som hadde reist tilbake til Serbia og Montenegro utgjorde kun syv prosent. Personene fra de vanskelige returlandene var enda svakere representert, som nevnt. Ingen fra Irak, Eritrea eller Somalia hadde returnert med IOM etter å ha fått bortfall. Den ene etiopieren lå an til å få følge av en landsmann som hadde søkt IOM, men som ikke hadde gjennomført returen pr. mars 2005. De to utgjorde likevel under to prosent av alle etiopiere med bortfall.

IOM meldte i 2005 om synkende tall. Færre meldte seg på returprogrammet enn året før, og ingen kom fra de vanskelige returlandene. En av grunnene til den synkende påmeldingen var den generelle nedgangen i ankomstene til Norge i 2004 og 2005. Det var færre mennesker i systemet.

Men hvis det var få av for eksempel etiopierne med bortfall som meldte seg til IOM, hva gjorde de i stedet? La oss se på noen landegrupper og hvordan de fordelte seg på de ulike gjenstående mulighetene; å forsvinne fra mottakene, å bli boende uten å foreta seg noe, få unntak fra ordningen ved å søke UDI, eller bli uttransportert av politiet.

Noen ord om den sistnevnte muligheten. I kapittel 3 beskrev vi hvordan Utlendingsdirektoratet og politiet i samarbeid kommer frem til hvem som skal få brev om bortfall. På papiret så skal politiet ha fått opplysninger om de potensielle mottakerne av brev om bortfall, som gjør at de kan plukke ut de som kan uttransporteres. Det kan så skje før det blir aktuelt å sende ut brev, noe man da slipper å gjøre. Men også etter at brev er sendt ut kan politiet gjøre uttransporteringer. Men altså, hvordan så fordelingen av utfall ut for de ulike landegruppene?

Som vi ser i tabell 5 var det stor variasjon i hva asylsøkerne foretok seg etter de hadde fått brev om at de kom til å miste plassen i mottaket. Hvis vi ser bort fra de som kom fra Eritrea, som alle fikk unntak fra ordningen, så peker det seg ut to typer respons med hensyn til retur.

Den ene gruppen besto av de med bakgrunn fra Serbia og Montenegro (Kosovo), Russland, Algerie og Hviterussland. Blant disse var det mange som var forsvunnet fra mottakene (55 – 68 prosent), og noen som var uttransportert og hadde vært i kontakt med IOM, mens det var få igjen i mottakene. De med unntak befant seg også i mottakene, noe som gjør at det befant seg mellom 7 og 22 prosent av disse landgruppene her.

Tabell 5. Utfall etter brev om bortfall, fordelt på landegrupper. Fem største grupper pluss Somalia. I prosent.

	Forsvunnet	Kontakt IOM	Uttransport.	I mottak	Unntak	Totalt
Etiopia	34	2	0	45	19	100 (104)
Serbia/Mont.	55	7	29	2	7	100 (56)
Russland	57	11	14	11	7	100 (44)
Algerie	69	9	0	17	5	100 (35)
Eritrea	0	0	0	0	100	100 (29)
Hviteruss.	68	14	11	7	0	100 (28)
Somalia	57	0	0	14	29	100 (14)

Dette mønsteret sto i kontrast spesielt til de med bakgrunn fra Etiopia. Av disse var det relativt få som hadde forsvunnet fra mottakene (34 prosent), ingen som var uttransportert og mange befant seg fortsatt i mottak (64 prosent). Somalia, et av de andre landene der retur var problematisk, var også godt representert i mottakene med 43 prosent. Resten av somalierne som hadde fått bortfall var forsvunnet fra mottakene (57 prosent). For denne gruppen er det imidlertid viktig å se an de små tallene. Tendensen er likevel klar, personene som kom fra landene der retur var komplisert hadde i mindre grad kontakt med IOM og de ble værende i mottakene i større grad enn de andre landgruppene.

En sammenlignbar gruppe

Neste skritt i analysen av returhandlingene til de som fikk bortfall vil være å finne noen man kan sammenligne dem med. For å kunne lete etter effekter av ordningen, må vi ha noen som ikke har fått bortfall, men ellers er i en tilsvarende situasjon. Det å konstruere en slik sammenligningsgruppe er imidlertid ikke helt enkelt. Derfor begrenser vi oss her til å ta med noen punkter med sammenligning.

Utgangspunktet for å finne frem til noen man kan sammenligne med er en database med alle asylsøkere som har fått endelig avslag i Norge fra 1998 og frem til våren 2005. Hvordan har disse oppført seg med hensyn til retur etter avslagene? Før vi svarer på det er det viktig å se hvilke grupper som må renses ut av denne gruppen på ca 23 000 personer. Vi husker at barnefamilier ikke var omfattet av ordningen med bortfall. Disse må da tas ut av sammenligningsgruppen. Da sitter vi igjen med ca 11 000 mennesker. De som ble bortvist etter kort tid i landet – for eksempel fordi de tidligere hadde søkt i et annet Schengen land – må også trekkes fra. Da er vi nede i cirka 8100.

Med fare for å bli for detaljert må det nevnes at disse menneskene endte opp med en rekke ulike løsninger på sin situasjon, og flere enn de kategoriene som ble brukt om dem med bortfall tidligere. Vi slår derfor for eksempel

sammen de som har forsvunnet med de som er registrert som *reist* ut av landet og de som har bosatt seg privat. Resultatet blir da som i tabell 6 nedenfor.

Tabell 6. Returhandlinger fra en sammenlignbar gruppe personer med endelig avslag, men som ikke hadde bortfall av botilbud. I prosent.

Status	Sammenlignbar gruppe	Gruppen med bortfall
Forsvunnet (+Reist, tilbakevendte, priv.bosted)	68	45 *
I kontakt med IOM	10	10
Fortsatt i mottak	4	35 **
Uttransportert av politiet	13	9
Bosatt	5	0
Totalt	100 % (8129)	100 % (543)

* Én prosent «uten status» er tatt med her

** De som var i mottak og de med unntak fra ordningen

Hva kan vi så tolke ut av tabell 6 sammenlignet med tabell 3?³² Det første man ser er at flere var registrert som *forsvunnet* i referansegruppen. Nær 7 av 10 tidligere søkere hadde forlatt mottakene på egenhånd. Blant dem med bortfall var det under 5 av 10 som hadde gjort det samme (45 prosent). Motsatsen til dette var andelen som fortsatt befant seg i mottak. Denne var forsvinnende liten for sammenligningsgruppen – kun 4 prosent. Blant dem med bortfall, derimot, så vi at 35 prosent fortsatt oppholdt seg i mottak.

Kontakten med IOM var interessant nok den samme for de to gruppene. Rundt 1 av 10 hadde vært i kontakt med returprogrammet til denne organisasjonen. Blant de med bortfall hadde noen flere ikke gjennomført returen, men i stedet enten forsvunnet etter å ha søkt, eller ha blitt ekskludert etter problemer i prosessen. Det kan være en mer grovkornet registrering som gjør at disse opplysningene ikke fremgår for referansegruppen.

Det var en noe høyere andel av de som var i referansegruppen som hadde blitt uttransportert av politiet (13 mot 9 prosent). Kategorien *bosatt* forekom heller ikke blant dem med bortfall.

Hovedinntrykket er at det på dette analysenivået ikke var mulig å finne noen effekt av ordningen når det gjaldt retur. Det var ikke flere som meldte

32. Her gjelder det å gå varsomt frem. De to gruppene er for eksempel ikke like med hensyn til hvilke land som inngår og fordelingen av disse. Som vi har sett vil handlinger etter avslag kunne variere ettersom hvilket hjemland man har. Et annet usikkerhetsmoment er at det ikke er justert for ventetid etter avslag. Det kan hende at referansegruppen har hatt lenger tid til å foreta seg noe utenfor mottaket enn gruppen med bortfall. Man kunne si at avslagene kan hende hadde fått *virke* lenger for den første gruppen.

seg til IOM enn blant de uten bortfall, og de hadde heller ikke noe større tempo i å forlate mottaket etter endelig vedtak.

Det er en viktig innvending som må holdes fremme i bevisstheten når man leser disse tallene. Det er at gruppen som fikk bortfall alle befant seg i mottakene da de fikk brevene. Når vi nå vurderer effekten når det gjelder å forlate mottakene, så er det ikke til å undres over at mange fortsatt bor der. Det hadde gått minimum seks måneder og maksimum 14 måneder siden de hadde fått brevene. Det er ikke nødvendigvis nok tid til å foreta seg noe for flere av undergruppene som fikk varselet. Sammenligningen som er gjort her er likevel det beste man kan få til uten et omfattende statistikkarbeid, noe det ikke er rom for i denne studien.

En siste runde med dette datamaterialet og det utvalget vi konstruerte for å lete etter effekter av ordningen kan det likevel være verdt å gå. For å få et tydeligere grunnlag for sammenligning kan vi dele inn referansegruppen etter landbakgrunn. Her skal vi begrense oss til å se på to av gruppene med bortfall, Hviterussland og Etiopia. Disse representerte ytterpunktene i tabell 4. Av de fra Hviterussland hadde mange forlatt mottaket og en del var blitt uttransportert. Blant etiopierne hadde de fleste blitt værende i mottakene.

Hvordan så dette ut blant etiopiere og hviterussere som hadde fått avslag men ikke bortfall? Fordelte de seg på samme måte? Hvis ikke, kan det tenkes at ordningen har hatt en effekt på disse gruppene, og da kanskje også på flere. At effekten ikke kommer frem i makroanalysen som vi nettopp har gjennomført kan i så fall skyldes at effektene utjevner hverandre. Fortsatt må vi imidlertid huske at det kan være en såkalt seleksjonseffekt. Det vil si at gruppen som fikk bortfall hadde noen spesielle egenskaper som gjorde at de fikk brevene. Hvis man så senere finner at de oppfører på en spesiell måte, så kan det bare være en bekreftelse av årsakene til at de ble valgt ut. Det er også viktig å huske at IOMs returprogram først kom i gang i 2002. En del av gruppen vi sammenlignet med ville for eksempel ha forsvunnet før det ble mulig å melde seg på der.

Men la oss se hvordan de to landgruppene i det bredere utvalget på 8100 fordelte seg på de ulike utfallskategoriene.

Tabell 7. Handlingsvalg etter avslag for de med og uten bortfall. To landgrupper. I prosent.

	Etiopiere med bortfall	Andre etiopiere med avslag	Hviterussere med bortfall	Andre hviterussere med avslag
Forsvunnet	34	76	68	59
Kontakt IOM	2	1	14	28
Uttransportert	0	12	11	11
I mottak	64	2	7	0
Bosatt	0	9	0	2
Totalt	100 (104)	100 (160)	100 (26)	100 (208)

Når vi ser på tabell 7, finner vi igjen mønsteret fra tidligere. Vi kan se sammenligningen som en test på om ordningen fikk de med bortfall til å handle annerledes enn andre. Hvis vi ser på etiopierne først, så var bildet at vesentlig flere hadde forlatt mottakene blant referansegruppen. Følgelig var det også færre igjen i mottakene. I begge grupper var kontakten med IOMs returprogram på et minimum. Igjen kan forklaringen ligge i at gruppen som de med bortfall sammenlignes med, ikke er tilpasset godt nok til å gi et riktig bilde. Tabellen gir i alle fall ikke støtte til en hypotese om at ordningen med bortfall hadde noen effekt i retning av retur, hvis vi holder oss til gruppen med etiopierne.

Hva så med de to gruppene fra Hviterussland? Kunne ordningen sies å ha noen effekt her? Interessant å merke seg er at andelen som var registrert som «forsvunnet» var høyere blant de som hadde fått brev om bortfall. Samtidig var prosenten vesentlig lavere når det gjaldt kontakten med IOM. Færre av de med bortfall hadde altså meldt sin interesse for retur. Andelen som var uttransportert var lik for begge grupper. Til tross for at tallmaterialet er lite i gruppen med bortfall (totalt 26 personer), kan vi si at denne sammenligningen ikke støtter en hypotese om at ordningen bidro til flere returer.

Vi har nå sett på to mulige indikatorer på ordningens effekt på retur. Den ene gjaldt hvor raskt personene forlot mottaket etter de hadde fått avslag. Her fant vi ingen sammenheng mellom det å få brev om at man mistet plassen og en rask handling i retning av retur. Den andre indikatoren var en sammenligning av handlingsvalgene etter avslag med personer som hadde fått avslag, men ikke brev om bortfall. Verken i totaltallene eller ved nærmere ettersyn på landegrupper fant vi her noen effekt av ordningen. I jakten på effekter av ordningen var disse to sporene de beste.³³

Norske myndigheter ønsket at ordningen med bortfall skulle sende et tydelig signal til de som var i mottakssystemet om at løpet hadde en ende. Det kan se ut til at dette signalet ikke virket slik man ønsket. Men hurtigheten og utbredelsen av faktisk retur for de som fikk bortfall var, som vi har nevnt, bare en av flere målsettinger med ordningen. Andre gjaldt ordningens preventive effekt.

Hindret ordningen nye ankomster?

Et viktig spørsmål ble stilt ovenfor: Virket ordningen avskrekkende på nye ankomster? Det var en sentral målsetting for norske myndigheter at ordningen skulle sende et tydelig signal til mennesker som vurderte Norge som asylland.

33. De hadde likevel svakheter, som vi har bemerket og forklart ovenfor.

Men, virket den slik? Førte ordningen til at det kom færre, og kom det færre fra de landene der søkere allerede hadde fått bortfall?

Det første er ikke lett å svare på. Som vi så i figur 1, skjedde endringen i boretthetene samtidig med at en sterkt nedadgående trend i ankomstene. I hvilken grad denne lille puslespillbiten bidro til de lave totaltallene, skal være usagt. Det skjedde en halvering i antall ankomster i det første året ordningen var i funksjon. Andre tiltak hadde nok likevel en sterkere virkning. I andre halvdel av 2003 og i 2004 justerte norske myndigheter flere deler av kontrollregimet. Endringene hadde sammenheng med høye ankomsttall. De berørte både preventive innsatser, betingelsene i venteperioden og vilkårene for de som fikk opphold i landet. Enkelte av disse gikk direkte mot utvalgte herkomstland – som Somalia og Russland – mens andre hadde et mer allment siktemål (Brekke 2004b).³⁴

Vi lar debatten om bortfallsordningens betydning som del av det større norske kontrollregimet ligge inntil videre. I stedet dykker vi dypere ned i tallene og ser på utviklingen av ankomster fra de landene som fikk bortfall det første året. Hadde ordningen noen innvirkning på nye ankomster? Virket ordningen avskrekkende?

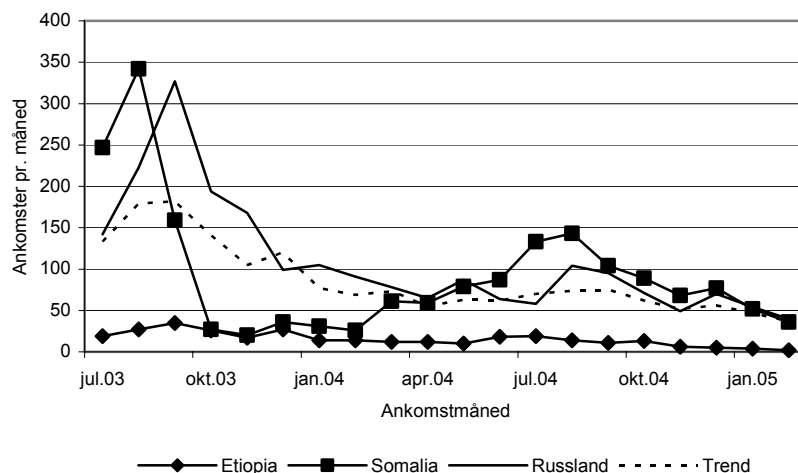
Hvis ordningen fikk virke uten forstyrrende elementer, så kunne man tenke seg en situasjon der ordningen som et restriktivt element overfor de med avslag førte til at færre kom. Og da særlig færre fra de landene der tidligere søkere hadde fått bortfall.

Hvis vi først ser på ankomstene i figur 6, er det et komplisert bilde som kommer frem. Linjene viser trendene i ankomster fra andre halvdel i 2003 og gjennom perioden med bortfall frem til og med februar 2005. I tillegg har vi lagt inn en justert trend. Utfra denne kan man se hvordan det kom stadig færre søkere totalt i perioden.

Hvis ordningen hadde det man kunne kalle en *landintern* effekt, det vil si at ryktet om en strammere avslagspraksis spredte seg tilbake til potensielle søkere med samme bakgrunn, så ville den føre et fall fra januar 2004 og utover. En effekt før dette er lite sannsynlig, fordi informasjonen om ordningen ikke ble spredt ut til mottakene før rett oppunder jul. Hva ordningen innebar for den enkelte søker ble ikke klart før senere. Antagelig ville effekten først komme godt utpå våren det året. En annen grunn til det er at antallet personer som fikk brev om bortfall var lavt de første månedene. Først i mars fikk for eksempel de første etiopierne varsel om bortfall.

34. Hva det er som påvirker ankomsttallene til et land er gjenstand for debatt (Thielemann 2002, Brekke 2004b). I tillegg til nasjonal politikk, vil blant annet konfliktutviklingen i avsenderområdene, tidligere migrasjonsbånd og kontrollsamarbeid som Eurodac-systemet ha betydning.

Figur 6. Ankomster fra et utvalg bortfallsland og trenden justert.



Ser vi igjen på figuren ser vi at høye ankomsttall på høsten 2003 ble fulgt av lavere tall på nyåret 2004. Dette kunne jo tyde på en effekt av ordningen. Ser vi på totaltallet for ankomster, så var dette imidlertid på vei ned fra oktober 2003. Nedgangen var med andre ord i gang før ordningen ble innført. Det er derfor vanskelig å skille ut en eventuell preventiv effekt av bortfallsbrevne fra andre forhold. Men la oss se nærmere på noen av de landene som hadde flest som kom inn under ordningen.

Den største landegruppen var Etiopia. I 2003 kom det mellom tjue og tretti asylsøkere fra dette landet til Norge pr. måned. I november duppet antallet under tjue for så å stige i desember og falle ned igjen i januar. I juli 2004 kom det igjen oppunder tjue søkere til Norge. Utpå høsten falt så tallet ned under titallet. Likevel kom det flere i oktober enn i februar, mars og april. Oppunder jul kom det stadig færre, en trend som holdt seg utover i 2005.

Spørsmålet er om denne siste nedgangen kan ha hatt sammenheng med ordningen. Det er ikke utenkelig. I intervjuene våre med etiopierne spurte vi om dette. Hva ville ditt råd være til en etiopier som vurderte å søke om asyl i Norge i dag? Svarene var entydige – de ville rådet vedkommende fra å komme. Kan hende hadde myndighetenes signal nådd frem til de ønskede mottakerne i hjemlandet til de med bortfall – «norske myndigheter mener alvor, får du avslag så må du reise tilbake». Spurte vi dem nærmere om hvorfor de ikke ville anbefale Norge som asylland, så viste det seg imidlertid at det ikke var så enkelt som det kunne se ut. Det at man kunne miste plassen i mottaket var bare ett element som lå bak. Kanskje viktigere var deres syn på hvordan asylsakene ble behandlet i UDI og UNE. Det var avslagene og mangelen på en

permanent løsning i etterkant som til sammen gjorde at de ville fraråde andre å komme.

På den andre siden fikk vi også vite under intervjuene med etiopierne at informasjonen om forholdene for denne søkergruppen i Norge hadde blitt omtalt i etiopiske medier. Protestaksjoner og sultestreiker hadde dermed i alle fall potensielt nådd tilbake til avsenderlandet.³⁵

Hvis vi skal snakke om en effekt av ordningen på denne gruppen, så må vi se på nedgangen fra oktober 2004 og gjennom vinteren. Denne finner vi igjen for flere av de aktuelle landegruppene. Ankomstene fra Eritrea delte for eksempel dette mønsteret, og likeså de fra Algerie og Libya. Felles for disse landene var også at de ikke hadde noen topp i ankomster på sensommeren 2004, noe som er vanlig for de fleste land. Spørsmålet består. Hvilken rolle spilte ordningen med bortfall for nedgangen mot slutten av 2004?

Ankomstene fra Somalia viste et annet mønster enn for de andre afrikanske landene. Etter et opphold i behandlingen av sakene fra dette landet i september i 2003 hadde det kommet få somaliere til Norge (Brekke 2004b). Utpå våren året etter steg så tallene igjen fra tjue og tretti per måned til hundre og hundre og femti, på sensommeren. Tesen om at ordningen med bortfall skulle virke preventivt på nye ankomster støttes ikke av ankomstene fra Somalia. Og normalt anses kommunikasjonen innenfor denne gruppen som god (Brekke 2004b).

Hva så med ankomstene fra landene der det ikke var samme typen vanskeligheter med retur som til de vi nettopp har sett på? Ser vi på tallene for Russland og Serbia og Montenegro, så er det heller ikke der mulig å skille ut noen påvirkning fra innføringen av ordningen med bortfall. Ankomstene herfra viste samme utvikling i perioden. Utover i 2004 kom det et varierende antall mennesker fra disse to områdene, med en stigning på sensommeren. Tallene lå likevel mye lavere enn året før. Utover vinteren 2004/2005 var det færre ankomster også herfra.

Som alltid når man snakker om hva som påvirker ankomsttallene til et land, så kan man ikke vite hvordan de hadde vært under andre betingelser. Hadde det kommet flere asylsøkere til Norge i 2004 og 2005 hvis ordningen med bortfall ikke var på plass? Hadde ordningen forsterket nedgangen fra de landene som har hatt en nedgang, og kanskje dempet *sommertoppen* fra Somalia, Serbia og Montenegro og Russland? Det er vanskelig å si noe om det på bakgrunn av disse tallene. Verden sto ikke stille når ordningen ble innført. En rekke hendelser i og utenfor det norske asylregimet bidro til endringen i tallene.

35. Vi har ikke hatt anledning til å studere omfanget eller innholdet i disse rapportene i etiopiske medier. Det kunne vært interessant å se hvilket bilde som ble formidlet av den norske asylpolitikken.

En metodisk mulig vei frem til å se på den preventive virkningen av denne typen tiltak, er å spørre spesifikt om dette til de som videreformidler signalene tilbake til herkomstlandene. Vi spurte ikke våre informanter hvor mange de eventuelt hadde snakket bort fra å komme til Norge, og om hvor mange av disse som på grunn av denne informasjonen valgte å reise et annet sted eller å ikke forlate hjemlandet overhodet. Selv en slik fremgangsmåte vil ha en serie problemer. Det er for eksempel en pågående fagdebatt om hvem som tar avgjørelsen om hvor den enkelte skal søke om asyl, når den tas og på bakgrunn av hvilken informasjon (Robinson and Segrott 2002).

Ser vi tilbake på figur 6, ser vi at totaltallene falt i 2004 generelt og spesielt mot slutten av året. Det gjaldt også for land som ikke hadde noen søkere som hadde fått avslag med bortfall, som for eksempel Afghanistan og Georgia.

Oppsummering

Hvordan skal man så konkludere når det gjelder den preventive virkningen av ordningen med bortfall? Bidro den til at det kom færre søkere til landet, og spesielt fra landene med bortfall? På bakgrunn av det materialet som er presentert her og diskusjonen rundt tallene, er det ikke mulig å skille ut effekten av ordningen fra andre forhold som påvirket ankomstene. Tilfellet med Etiopia er det som peker seg ut som den beste kandidaten hvis man vil argumentere for at det var en *landpreventiv* effekt av ordningen. Likevel mener vi at tallmaterialet ikke gir nok støtte til å kunne skille ut denne effekten fra den generelt nedadgående trenden. For andre grupper, fra Somalia, Russland, Serbia og Montenegro, peker tallene i motsatt retning – mot at det ikke var noen preventiv effekt av ordningen.

Bortfall i mottakene

Det er vanskelig å skille mellom det vi er satt til å gjøre og det hjertet forteller oss at vi bør gjøre (Ansatt asylmottak)

De norske asylmottakene er i en underlig mellomposisjon der de ligger i lokalsamfunn rundt om i landet, men med sterke bånd til Utlendingsdirektoratet og sentrale myndigheter. De ansatte må håndtere en dobbel lojalitet til beboere på den ene side, og den nasjonale politikken og UDI som arbeidsgiver på den andre.³⁶ Mister de tilliten hos arbeidsgiveren mister de jobben. Mister de tilliten fra beboerne blir hverdagen håpløs.

Mottakene spiller en helt sentral rolle i asylpolitikken. Mens asylsøkerne oppholder seg her skal de ideelt sett forberede seg på et videre liv i Norge eller en retur (Brekke 2004b). Vilkårene for denne venteperioden blir forvaltet og formidlet av de ansatte på mottakene. Det er disse som må fronte asylpolitikken sine ulike sider i møter ansikt til ansikt med de som venter på et vedtak. Dette kan være en utfordrende rolle å spille. Spesielt gjelder det når det er den *harde* siden av politikken og returspørsmål som skal formidles. Det kan da oppleves nettopp som en rolle, der man må oppføre seg annerledes enn det magesfølelsen tilsier, slik som i sitatet ovenfor. Selv rapporterte de ansatte på mottakene at de endte opp som en type grensesettere. De måtte fortelle asylsøkerne at det finnes en grense, og at den var nådd for de som fikk bortfall.

Det er de mottaksansatte som må forklare innholdet i brevet de får om bortfall, og de mottaksansatte som må nekte dem penger, og det er de mottaksansatte som ser fortvilelsen til de personene dette gjelder (leder mottak)

36. Her kunne man legge til ytterligere to bindinger som de mottaksansatte til en hver tid på håndtere. I tillegg til de to som nevnes i teksten vil båndene til lokalmiljøet og foreningen eller selskapet som driver mottaket spille inn på deres hverdag (Berg m.fl. 2005, UDI 2005, Solheim 1990).

For at vi skulle forstå hvordan ordningen fungerte når den ble satt ut i livet, var det viktig å hente inn opplysninger fra mottakene. De ansatte her hadde førstehånds kjennskap til informasjonen fra sentralt hold og hvordan reaksjonene hadde vært fra beboerne selv. Vi hadde to veier inn til erfaringene som var samlet blant de mottaksansatte. Den ene var den nettbaserte spørreundersøkelsen som vi beskrev i kapittel 2. Der stilte vi en serie spørsmål til lederne ved de 93 aktive mottakene som kunne ha vært i kontakt med bortfallsordningen.³⁷ I tillegg gikk vi bredere inn ved tre mottak. Her dybdeintervjuet vi en eller flere av de ansatte på jakt etter refleksjoner og erfaringer med de lengværende og de som hadde fått brev om at de kom til å miste plassen. I dette kapitlet gir vi en fortettet presentasjon av dette materialet. Hvordan ble ordningen oppfattet i mottakene? I siste del ser på spesielt på barnefamilienes situasjon. Hva vil være konsekvensen hvis også disse blir omfattet av ordningen og kan miste plassene i mottak?

Mottaksledernes oppfatning av ordningen

Hovedinntrykket man sitter igjen med etter å ha sett igjennom svarene på spørsmålene vi sendte ut til alle mottakene, er at de hadde stor forståelse for problemet som lå i bunn. De som har fått endelig avslag kan ikke fortsette å sitte i mottak på ubestemt tid. Noe må skje som markerer overgangen fra statusen som fortsatt søkende og til endelig avslag.

Hva som skal gjøres med de som oversitter utreisefristen, var det imidlertid delte meninger om. De som svarte på våre spørsmål var de som fungerte som ledere ved mottakene. Av disse hadde 65 prosent hatt kontakt med personer som hadde mistet botilbudet.

Vi ønsket å få et inntrykk av lojaliteten fra de mottaksansatte overfor UDIs asylvedtak til de som hadde mistet plassen. Tanken var at en svak lojalitet kunne svekke formidlingen av signalet om at «nå er det over», eller at det kunne sendes doble signaler rundt dette. Vi spurte derfor om hvordan de så på sakene til de med bortfall. Var de klare avslagssaker, saker der det kunne ha vært innvilget opphold, eller saker i gråsonen mellom de to alternativene?

Her svarte de fleste at de ikke kjente til sakene eller ikke hadde noe inntrykk av at innholdet i sakene. At de ikke kjente til sakene kunne ha med å gjøre at de ikke personlig hadde gjennomført de obligatoriske samtalene rundt

37. Enkelte ledere var ansvarlige for flere mottak. Vi fikk inn svar fra 83 ledere. De representerte i underkant av 90 mottak. Tilnærmet alle mottak var med andre ord med i materialet. 53 av mottakene hadde hatt kontakt med ordningen pr. desember 2004. Lederne for disse svarte på alle spørsmålene. De resterende svarte på de generelle spørsmålene rundt ordningen.

retur. I disse spiller den enkeltes sak en vesentlig rolle og det tas utgangspunkt i denne når individuelle muligheter for retur tas opp.

Fokus på retur

De 24 mottakslederne som hadde en mening om sakene, delte seg i to. Halvparten mente at det dreide seg om klare avslagssaker, mens resten mente at opphold kunne ha vært innvilget eller at sakene lå i gråsonen mellom de to.

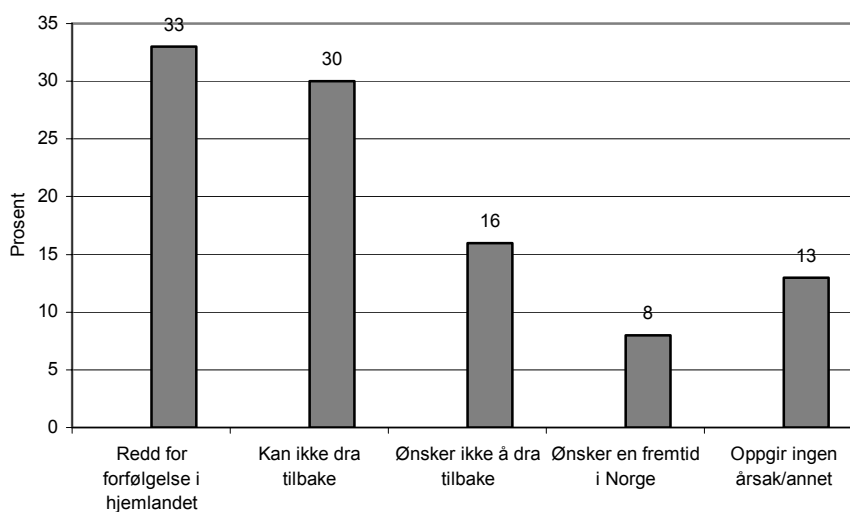
Ordnningen var ment å medvirke til øket returvillighet. Mottakslederne var klare på at det ikke hadde skjedd. På direkte spørsmål om den hadde bidratt til en slik økning svarte 77 prosent nei. Under 10 prosent mente at ordningen hadde bidratt til økt returvillighet.

Annerledes var det imidlertid når vi spurte om en litt annen side ved retur. Vi ville vite om ordningen hadde medført at det ble større fokus på retur blant beboerne og de ansatte. Hele åtte av ti av lederne mente at det hadde blitt noe eller sterk økning i fokuset på retur. Det fremgikk ikke om det var beboerne eller de ansatte, eller begge grupper, som var mer opptatt av retur enn tidligere. Ser man disse svarene i sammenheng med spørsmålet om returvillighet, kan man si at ordningen så ut til å lede til mer snakk om retur, men ikke til faktiske handlinger. Ser vi isolert på denne datakilden til evalueringen, kunne man jo tenke seg at returvilligheten ville kunne følge av en økt oppmerksomhet rundt denne muligheten for de uten plass i mottak. I kapittel 4 så vi mer direkte på denne effekten som myndighetene ønsket at ordningen skulle ha, men fant altså ikke støtte i det statistiske materialet.

De to spørsmålene om retur gikk bare ut til de lederne som hadde hatt beboere med bortfall ved sine mottak. Derfor stilte vi et tredje og skarpere spørsmål som gikk til alle lederne som deltok. Vi spurte om de trodde at ordningen bidro til at flere returnerer når de får avslag. Femten prosent av dem svarte positivt på dette. De trodde at ordningen bidro til flere returer. Over halvparten av lederne var av motsatt oppfatning. De mente at ordningen ikke bidro til at flere forlot landet. Like interessant som fordelingen på de to svaralternativene var kanskje at hele 35 prosent valgte å svare at de var usikre. De visste ikke om ordningen ville gi flere returer.

Vi spurte lederne om hvorfor de med bortfall ikke drar tilbake til hjemlandet. Hvilken eller hvilke grunner oppga de tidligere asylsøkerne til at de ikke ville samarbeide om retur?

Figur 7. Hva oppgir de som ikke samarbeider med IOM som grunn til at de ikke returnerer?



Her hadde mottakslederne mulighet til å krysse av på flere av alternativene, og mange gjorde det. At 16 prosent oppga at de ikke ønsket å dra tilbake kunne kombineres med at de ikke kunne gjøre det, eller med et annet alternativ. Grunnene til å ikke ville reise var flere, og flere enn de som var med i undersøkelsen. Likevel forteller det noe at de to grunnene, at de var redde for forfølgelse og ikke *kunne* dra tilbake, topper listen.

Nettopp disse to grunnene møtte vi også i våre kvalitative intervjuer, både med de tidligere asylsøkerne og med ansatte som var i kontakt med dem. Vi diskuterer denne grunnstillingen mer utførlig i kapittel 8. Her må man kanskje minne om at dette var grunner som asylsøkerne selv oppga som grunner til at retur ikke var aktuelt. Vi er samtidig ganske nærme kjernen i motsetningen mellom staten og denne gruppen asylsøkere. Myndighetene mener at de kan dra hjem, mens de selv sier at de ikke kan det.

Et av svaralternativene til spørsmålet i figur 7 var at de «ønsker en fremtid i Norge». Vi tok med dette svaret for å få frem om det var forhold i Norge som «trakk» dem hit, mer enn forhold i hjemlandet som «dyttet» dem ut.³⁸ Mottakslederne krysset som vi ser i figur 7 ikke av for dette alternativet i sær-

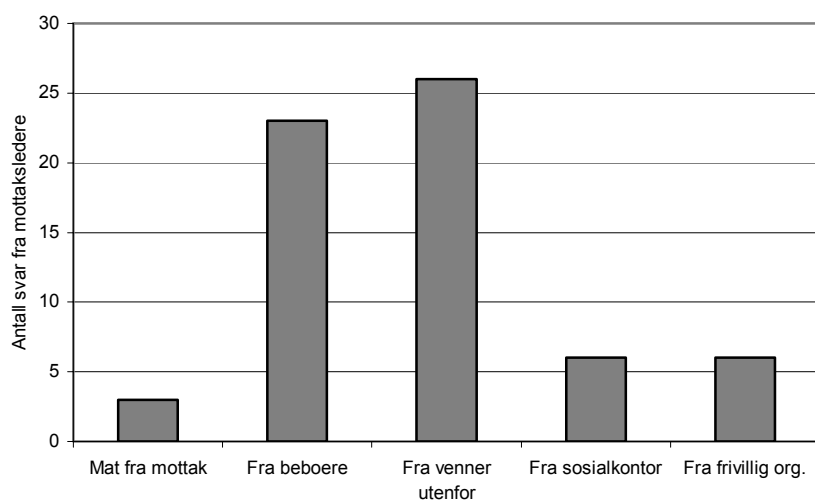
38. Dette enkle skillet mellom faktorer som «dytter» eller «skyver» en person ut av hjemlandet og forhold som «trekker» i eksil- eller ankomstlandet, er en sentral forklaringsmodell innenfor migrasjonsforskningen (se Brekke 2001). Denne enkle modellen har også blitt utsatt for grunnleggende kritikk (Faist 1997).

lig stor grad. Alternativet kunne oppfattes som illegitimt sett fra asylsøkernes side, og det var jo snakk om hva de selv oppga som grunner.³⁹

Hjelp fra andre

Når de som hadde oversittet utreisefristen fikk varsel om bortfall, mistet de samtidig en del av støtten til mat. For de fleste innebar dette at de som var i mottak fikk drøyt 820 kroner hver 14. dag. Når prosessen gikk videre, mistet enkelte all støtte. Kvinnen som vi omtalte i kapittel 3 fra Svolvær, levde lenge under disse betingelsene. Mat måtte da skaffes på annen måte. Akkurat i Svolvær spilte blant andre den lokale støttegruppen en viktig rolle, men det viste seg at det var flere muligheter. Vi stilte spørsmålet til mottakslederne om hvordan de som hadde mistet botilbudet klarte seg i mottakene. Også her var det mulig å krysse av på flere alternativer (se figur 8).

Figur 8. Enkelte forblir i mottak selv etter de har mistet botilbudet. Hvordan klarer de seg?



39. I kapittel 2 diskuterte vi de tidligere asylsøkernes troverdighet. En av mulighetene der var at asylsøkerne svarte «strategisk» når de sa at de var redde for forfølgelse i hjemlandet og ikke kunne dra tilbake. Slike svar kunne fremme deres sak. Vi åpnet imidlertid også for andre tolkninger av deres troverdighet.

Det var to hovedkilder til hjelp for disse menneskene, i følge mottakslederne. Den ene var hjelp fra venner utenfor mottaket, mens den andre var direkte støtte i form av mat fra andre beboere på mottaket. Enkelte hadde også fått støtte fra sosialkontoret, frivillige organisasjoner. Ved bortfall skal beboerne ikke lenger få mat på mottaket. I underkant av 10 prosent av de som svarte mente at dette likevel skjedde.

En utfordring for forholdene på mottaket?

To tredeler av lederne ved mottakene som hadde hatt kontakt med ordningen mente at den hadde medført problemer i driften.⁴⁰ Disse utfordringene varierte i grad av alvorlighet og i utbredelse. Vi lot lederne selv skrive inn på hvilke punkter de hadde merket en effekt. Noen eksempler skal tas med her.

Noen av kommentarene var knyttet til det de opplevde som utilstrekkelig informasjon rundt ordningen.

Det er vanskelig for mottaket når beboere har fått brev om bortfall om botilbud fordi det er knyttet usikkerhet til *om* de kommer til å miste pengene, *når* dette i så fall vil skje, og når bortfall *egentlig* vil skje osv. For eksempel har tre personer som mottok brevet for mange måneder siden ennå ikke mistet pengene fra UDI (mottaksleder).

Andre mottaksledere pekte på at beboerne ikke klarte å se noe system i hvem som fikk reduserte beløp, unntak eller videre oppfølging av varselet om bortfall. Ordningen fremsto dermed som uforutsigbar.

Det har kommet veldig uklare signaler fra statsråden som gjør at ansvarsfordelingen til en utfordring i forhold til sosialkontorene (bruk av *bør*, *kan*, *vrde-re*). Innføringen av ordningen var dårlig forberedt. Politiet og sosialetatene fikk ingen informasjon om dette, og vi har informert dem fortløpende basert på det lille vi fikk fra UDI (mottaksleder).

Som vi så i kapittel 3, ble det sendt ut brev fra sentrale myndigheter rett i forkant av at ordningen ble innført. I dette tilfellet kan det likevel hende at denne startinformasjonen ikke nådde frem til de lokale myndighetene. Vi så flere steder at lokale aktører brukte mottakene som informasjonskilder om ordningen. Som vi noterte tidligere var det flere av våre informanter også utenfor mottakene som mente at det var et underskudd på informasjon. Betingelsene for ordningen ble endret underveis, noe som bidro til forvirringen.

40. 33 av de 52 lederne som svarte på dette spørsmålet mente at ordningen hadde medført vanskeligheter.

Mange har fått varsel om bortfall, men ikke varsel om stopp i penger, mens noen har fått stopp der også. Det er vanskelig at vi ikke vet hvordan rutinene er rundt dette. For eksempel er det nå ti måneder siden de første fikk brev her på mottaket, og oss bekjent har UDI ennå ikke begjært utkastelse ved hjelp av namsmannen. Dette har bare blitt en ny ventetid for disse beboerne (mottaksleder).

Enkelte ledere merket seg at signaleffekten ble svekket ved at konsekvensene av ordningen ikke ble synlige for beboerne.

Hvis politiet skal kaste folk på gata må de følge regelverk, gjøre bruk av namsmannen osv. Dette tar flere uker. Ordningen fungerte som virkemiddel frem til første person som skulle bli hentet ikke ble det. Vedkommende sitter her fortsatt tre måneder senere (mottaksleder).

De ansatte på mottakene måtte i mange tilfeller fungere som oversettere av brevene om bortfall. Brevene var til å begynne med på norsk, slik at det var behov for en språklig hjelp. Men like viktig var tolkningen av brevene. Hva innebar det å få et slikt brev? Hva var utsiktene de neste ukene og månedene? Kom de virkelig til å miste plassen i mottaket? Ville de til slutt bli sendt ut av landet? Det var ikke enkelt for de ansatte å svare på disse og andre spørsmål rundt brevene. Og vanskeligere ble det etter hvert som prosessen løp videre og det ble åpnet for adgang til å klage med mer. Brevene til beboerne ble etter hvert svært tekniske og juridisk spissfindige. Dette førte til at de mottaksansatte opplevde at de hadde en ekstra vanskelig oppgave som «oversettere».

En grunn til at denne rollen var så vanskelig har å gjøre med hvordan de skulle formidle utsiktene for retur. Det kan synes enkelt fra utsiden. Ordningen sier at de må ta kontakt med IOM eller forlate mottaket. Når de så spør: Hva skjer hvis jeg blir? Og må jeg tilbake til hjemlandet? Hva er mine alternativer?

For mottaksansatte som har vært i bransjen en stund var det vanskelig å holde den offisielle linjen og si at «IOM eller ut», eller holde på at et endelig avslag betyr at du skal og må returnere til hjemlandet. Hvis de underslår erfaringene – som er at mange som har *holdt ut* har fått bli, så vil de miste troverdighet som beboerne.

For oss blir det et problem, fordi vi må ha tiltro hos beboerne. Derfor må vi si at «ja, UDI har det og det systemet, men vi har jo sett eksempler på at søkere i din situasjon har fått bli» (mottaksleder).

De som har fått bli på denne måten kan ha gjort det av individuelle årsaker, eller på grunn av at praksisen har endret seg overfor et land eller en gruppe søkere. Endringer i politikken gir næring til *håpet* om at søkeren en dag skal få bli. Dette var også tilfelle med ordningen med bortfall. Asylsøkerne så at

feltet var i bevegelse, og kanskje ville det komme en endring i morgen som gjør at akkurat jeg får bli.⁴¹

Konsekvenser for miljøet på mottaket

En annen konsekvens av ordningen for mottakene var at mange av beboerne ble boende også etter de hadde fått varselet om bortfall. Det hadde blant annet praktiske konsekvenser for driften.

Disse med bortfall okkuperer en seng som vi ikke får betalt for, så vi må leie inn flere boenheter enn det vi er forpliktet til, uten å få betalt for det. De tar også en stor del av vår arbeidstid, et knapphetsgode som vi sårt trenger til øvrige beboere (mottaksleder)

En annen praktisk side var at muligheten til å bruke økonomiske sanksjoner ved manglende innsats for fellesskapet på mottaket, ble tatt bort. Enkelte mottak rapporterte om at personer som hadde mistet all pengestøtten ble mindre motivert til å delta i renhold og andre plikter på mottaket.

På vårt mottak har vi noen kvinner som har fått full stopp i støtten. De slutter med aktiviteter. Det er som om de tenker: UDI gir blanke i meg, da stiller ikke jeg på dugnader, vasking av fellesområder, slutter å respektere leggetider med mer. De får en madrass på rommet til andre de kjenner her. Det er greit når det er tre, fire stykker, men hva med 90? (mottaksleder).

Det var likevel de sosiale konsekvensene som mottakslederne la mest vekt på, og spesielt konflikter mellom beboerne. Over tid kunne de som ikke fikk penger til mat bli en belastning for de andre beboerne. Og jo flere som kom i denne situasjonen ved et mottak, desto større slitasje på omgivelsene.

Men mottakslederne var også opptatt av at ordningen og bortfallet av støtte og varsel om utkastelse kunne lede til konflikter mellom beboerne og de ansatte.

Vi merker at beboerne «skvises» i håp om at de skal reise hjem «frivillig». Dette medfører at det blir mer krevende å arbeide i mottak. Personalet er svært lojale overfor myndighetenes skiftende (!!) politikk på områder som direkte berører vår arbeidsdag. En klar innstramning som rammer beboernes rettigheter under mottaksoppholdet medfører helt åpenbart at problemene blir skjøvet nedover i systemet og til syvende og sist lett blir til konflikter i mottaket – mellom beboere, og beboere og personalet (mottaksleder).

41. «... og det har de helt rett i», mente en mottaksleder med lang erfaring. Hun fortsatte: «For jeg har vært her i 12 år og har mange ganger sagt at det er «game over» for en person med avslag. Så har hun eller han likevel fått opphold til slutt. Så nå har jeg sluttet å si det».

En mente at myndighetene måtte forstå at beboere og ansatt i mottak var avhengige av å samarbeide om livet i mottaket.

Ordnungen medfører etiske dilemmaer for de ansatte. På vårt mottak har vi mange som har bodd i flere år. De som har bodd her lengst har bodd her opptil ni år. Dette er personer vi har kjent lenge, og gjerne samarbeidet med når det gjelder beboermedvirkning. Det vil kunne komme situasjoner der beboere ikke klarer å skille mellom de ansattes rolle og UDIs rolle. Dette kan føre til konflikter med ansatte og også gå utover andre beboere (mottaksleder)

Da vi sendte ut spørreskjemaet før jul i 2004, så var det ikke mange mottak som hadde en bred erfaring med ordningen. Noen mente likevel at de så mønster i hvem som forsvant fra mottaket etter at varselet kom, mens andre ble.

Mottaket har bekymringer for beboere som er svært sårbare fra før. Det er disse som blir boende på mottaket selv etter bortfall. De som er profesjonelle asylsøkere, de forsvinner (mottaksleder).

Tallmaterialet som vi presenterte i kapittel 4, inneholdt ikke noen av disse to kategoriene. Det vi så, derimot, var at det var skarpe skiller mellom landegruppene når det gjaldt hvem som ble i mottakene.

Den siste utfordringen som vi skal ta med her er at lederne for mottakene opplevde at det var vanskelig å forklare ordningen for de lokale omgivelsene. Enkelte sa at de merket en mer negativ holdning til virksomheten ved mottaket. En leder oppsummerte konsekvensene av ordningen for deres mottak slik:

Utfordringen ligger på to plan. 1. Personalmessig er det vanskelig å jobbe positivt med mennesker samtidig som du vet at en av dem sulter på mottaket. Det handler om etikk og medmenneskelighet. 2. Ordnungen har vært vanskelig å forklare utad til enkelte miljøer, og å forklare hvorfor dette skjer (mottaksleder).

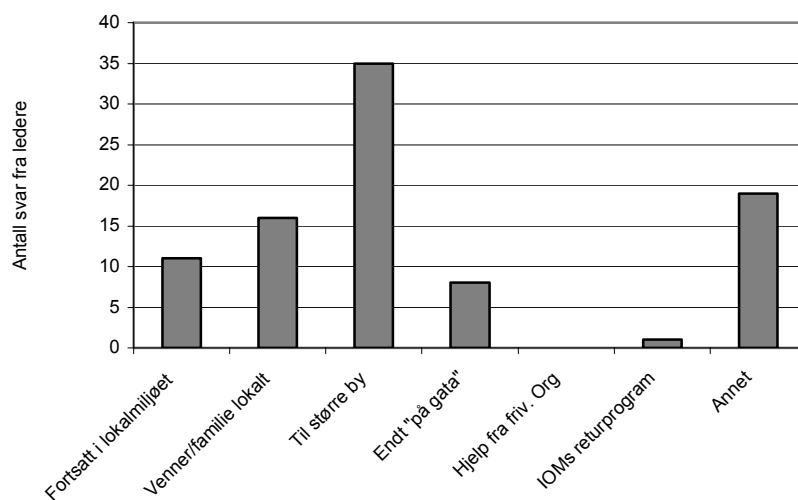
Mottakslederne mente ikke at ordningen hadde hatt noen konsekvenser for lokalmiljøet. Noen mente at det var for tidlig å si noe om dette, til det hadde ordningen virket for kort tid. Bekymringer for hva som kunne komme, var det likevel flere av. Muligheten for at de med bortfall kunne belaste kommunenes budsjetter og for nasking i butikkene. Et mottak som hadde beboere med full stopp i støtten, hadde fått reaksjoner fra lokalmiljøet.

Folk flest kan ikke forstå at vi kan behandle mennesker på en slik måte. Flere har vært på mottaket og tatt kontakt med dem det gjelder for å hjelpe dem. Lo-

kale næringsdrivende er redd at en slik behandling er med på motviere asylsøkere til å begå kriminelle handlinger (mottaksleder).

En mulig årsak til at lederne hadde merket lite til konsekvensene for lokalmiljøet rundt mottaket kan finnes i svarene på et annet spørsmål i undersøkelsen. Vi spurte hvor de trodde det ble av de som forsvant fra mottakene. Her mente de aller fleste at de var «flyttet til en større by». En tese er altså at de lokale konsekvensene ble dempet av at de som forlot mottakene dro lenger av gårde. Noen mente at de med bortfall endte hos venner og bekjente i nærheten av mottaket (se figur 9)⁴²

Figur 9. Hvor forsvinner de som mister botilbudet?



I figur 9 fremgår ikke reist til hjemlandet som egen kategori. I den grad dette foregikk på siden av IOMs returprogram, var det ikke sikkert at mottakslederne kjente til det. Det kan ellers være at de krysset av for kategorien «annet» for å få med de som reiste.

42. På dette spørsmålet kunne lederne krysse av for flere enn ett alternativ. Syv av ti mente at de som forsvant beveget seg inn til en «større by», mens tre av ti mente at de endte opp hos venner og familie i nærheten.

Mottakslederne om ordningens preventive virkning

Vi spurte lederne om de mente ordningen virket avskrekkende på asylsøkere som kunne kommet til Norge. Seks av ti mente at den ikke hadde det. Deres oppfatning kan muligens sees i sammenheng med kommentarene ovenfor om at konsekvensene av ordningen var utydelige.

Like interessant er det at hele fire av ti mente at ordningen kunne ha en slik effekt. Det tyder på at de har tro på at justeringer i vilkårene under og etter søkerperioden kan virke inn på asylankomstene til landet. At de svarte slik etter bare ett år med ordningen er også verdt å merke seg. Sammen med andre biter av den norske asylpolitikken mente altså 32 av de totalt 82 mottakslederne at ordningen hadde en preventiv virkning.

Situasjonen for barnefamilie

Som vi så i kapittel 3, vurderte myndighetene om familier med barn skulle være omfattet av ordningen. Det endte med at de ble unntatt. Likevel fortsatte man å være interessert i spørsmålet om hvordan det å miste plassen i mottak ville slå ut for disse familiene.

Situasjonen for barnefamilier mens de venter på en avgjørelse i asylsaken, er et eget tema. Tilværelsen i mottak er utfordrende i seg. Foreldre og barn vil ha et eget sett av utfordringer. Her er det bare rom for å antyde noen problemstillinger knyttet til deres situasjon.

For foreldrene er det viktig å beskytte sine barn. Ut fra behovet for å beskytte, gjelder det å sile ut hvilke historier og fremtidsbilder som tilflyter deres sønner og døtre. De mottaksansatte mente at barna ble skjermet for de negative historiene, om mennesker som hadde fått avslag og blitt sendt ut.

De er kommet for å bli, og søker historier om de som har fått bli. Det er disse historiene de forteller til barna sine. Det er menneskelig å tenke positivt (Ansatt mottak).

Når det første og det andre avslaget kommer for en familie, så er det lett at foreldrene blir nedstemt. Men man kan ikke leve et familieliv der alle er redde, og barna gråter hver dag. Foreldrene må inn å fungere som buffere mot de negative meldingene som kommer fra omverden. Man kunne si at dette ikke er annerledes enn i andre familier som har opphold og lever sine liv utenfor mottakene. Problemet i mottakene vil være at utviklingen i asylsaken vil kunne virke inn på familien. Også omgivelsene vil være innstilt på det som skjer i familiens asylsak. Barna vil lett kunne bli påvirket av beskjeder fra omgivelsene. I mottakene ble vi fortalt om tilfeller der foreldre brøt sammen under presset fra negative vedtak. Da måtte barnevernet koples inn.

Det er ingen enkel oppgave å spille ut foreldrerollen i mottakene. Samtidig som saksgangen og tempoet bestemmes av andre utenfor familien, må foreldrene holde fast ved at det er de som har kontrollen over hendelsene (Sveaas 2005:25, Brekke 2001). Med barn som har tilgang til språkundervisning og skolegang, mens foreldrene sitter i mottak uten aktivitetstilbud, vil rollene i en familie lett kunne forrykkes (Brekke 2004a). Resultatet kan bli at det er barna som fungerer som buffere og oversettere mellom familien og omverdenen. Dette er normalt en av foreldrerollens viktige oppgaver. Å sende en slik familie inn i et løp der levekårene settes i spill for å presse frem en retur, vil ikke være heldig for noen av de involverte.

En hindring for å inkludere barnefamiliene i ordningen vil være at en trussel utkastelse eller en faktisk utkastelse vil gjøre at lokale myndigheter mister kontrollen over barna. Barnas rett til skolegang og trygge omgivelser vil dermed være vanskelig å følge opp. Det ville være en rekke juridiske spørsmål som kan knyttes til hvordan barnas rettigheter skulle kunne respekteres hvis det å ta bort mottaksplassene skulle brukes for å presse frem en retur for disse familiene.

Vi spurte våre informanter i lokalmiljøene, mottakene og blant sentrale myndigheter hvordan de så på konsekvensene av å inkludere barnefamilier i ordningen. Responsen var at det var vanskelig ut fra et menneskelig og rettighetsperspektiv. Fra byråd Eckbo i Oslo ble det svart kontant på spørsmålet om å inkludere barnefamiliene.

Det gjør vi ikke! Vi har undertegnet barnekonvensjonen. Hvis vi gjør det får vi større utfordringer. Hva med retten til skole for eksempel? (Intervjue januar 2005).

Det ville i komplisere arbeidet for alle som kom i kontakt med asylsøkerne gjennom hele prosessen, også etter utkastelse. Også oppgavene for kommunene ville med all sannsynlighet øke både i omfang og kompleksitet.

Hvorvidt det ville gitt seg utslag i flere og raskere returer blant barnefamiliene, er vanskelig å si. Ordningen viste ingen effekt på dette området for de gruppene som fikk bortfall de første femten månedene, som vi så i kapittel 4.

Ordningen sett fra kommunenes side

Vi blir bedt om å medvirke til at asylsøkere skal reise ut av landet. Det er langt ut over det en kommune skal beskjeftige seg med (Ordfører)

Vedtaket i regjeringen om bortfall av botilbud i asylmottak for asylsøkere med avslag og etter hvert opphør av økonomiske ytelser, har satt asylpolitikken på dagsorden i kommunene. I dette kapittelet skal vi se på hvordan kommunene forholdt seg til endringen. For kommunene var spørsmålet hva som skjedde med de asylsøkerne som valgte å ikke forlate Norge etter avslag. Deresom de ber kastet ut av mottakene og ikke kunne livnære seg selv, måtte kommunene ta stilling til hvordan de ville håndtere denne gruppen. For kommunene var utgangspunktet etablerte lover og systemer som skulle ivareta innbyggere i vanskelige livssituasjoner. Spørsmålet er blant annet om det eksisterende lovverket var godt nok og hvis ikke, hva slags forpliktelser kommunene var villige til å påta seg. For å få vite noe om dette gjorde vi en kartlegging i de syv største kommunene. Kartleggingen dreide seg om kommunene hadde forberedt seg på en situasjon med et ukjent antall bostedsløse asylsøkere uten livsgrunnlag. Hadde kommunene behandlet disse spørsmålene politisk, og i tilfelle hva slags vedtak hadde de fattet? Og, hadde de hatt eksempler på slike saker og hvordan hadde de eventuelt blitt håndtert? Dernest har vi gått i dybden i Oslo kommune, fordi det var dit vi antok at det kommer flest asylsøkere med avslag. For å belyse problemstillingene har vi forsøkt å trekke ut hva slags dilemmaer kommunen sto overfor i møte med nødstedte asylsøkere med avslag. I tillegg til Oslo kommune har vi vært inne i en mellomstor og en liten kommune hvor det ligger mottak. Beskrivelsene av disse eksemplene er mindre omfattende. Hensikten her var å få tilstrekkelig informasjon fra kommunalt hold, til at vi kunne sette asylsøkernes fortellinger i perspektiv. Til sist kaster vi et blikk på de lokale konsekvensene av ordningen for kriminalitet, helsevesenet, sosialkontorene og for de egne etniske minoritetene.

Før bortfallsordningen hadde asylpolitikken og håndteringen av denne vært statens ansvar. Dette betydde at staten tok formelt ansvar for asylsøkere

fra de kom til de fikk opphold eller avslag. Asylsøkere med avslag var fortsatt statens ansvar, enten de forlot Norge frivillig eller under tvang, eller de ble sittende i mottak. Kommunene overtok etter hvert ansvaret for dem som fikk oppholdstillatelse. Med bortfall av botilbud, måtte kommunene også forholde seg til asylsøkere som hadde fått avslag, dersom de ikke reiste hjem. Kommunene måtte vurdere og finne praksiser for en ny situasjon som var oppstått. Kommunene hadde likevel verken myndighet til å omgjøre asylsakene, eller til å effektivere asylsakene ved å transportere de aktuelle personene ut av kommunen eller ut av Norge. Kommunenes oppgave ble å sørge for en ny gruppe mennesker i nød. Det var en ny oppgave som måtte utformes etter som problemene dukket opp.

Som vi så i kapittel 4 var det 543 personer som fikk brev om bortfall av botilbud i 2004. 250 av disse var forsvunnet fra mottakene. Utfra disse tallene, viser våre spørreundersøkelser at det var relativt få som søkte om bistand på sosialkontorer rundt om i landet frem til mars 2005. I tillegg må man anta at en del asylsøkere med avslag som er forsvunnet fra mottak fortsatt befant seg i landet, men ikke hadde søkt om kommunal hjelp.

Når kommunene skulle finne ut hvordan de skulle forholde seg til gruppen med asylsøkere med avslag som ba om hjelp til å overleve, var utgangspunktet en rekke brev fra statlig hold.⁴³ Utfordringen var blant annet knyttet til fortolkning av signalene i brevene, og valg av praksis på bakgrunn av fortolkningene. Staten var i dette tilfellet Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Utlendingsdirektoratet (UDI) og Sosial- og helsedirektoratet (SHD). Signalene fra staten var ikke gitt i form av forskrifter, og åpnet dermed for ulike fortolkninger og praksiser i kommunene. I brevene fra de ulike departementene og UDI har vi funnet formuleringer som vi mener kommunene kan tolke på forskjellig måte når de skal forholde seg til søknader om hjelp fra asylsøkere med avslag. I punktene under viser vi noen eksempler på dette.

Personer med endelig avslag på asylsøknaden og bortfall av botilbud:

- ...*kan* ha *krav* på hjelp i form av sosiale tjenester i spesielle, akutte situasjoner *uavhengig av oppholdets lovlighet*
- ...har ikke rett på sosiale ytelser, men *kan søke og motta* nødhjelp. Søkere *bør henvises* til politiet
- ...som samarbeider med IOM kan flytte tilbake til mottaket og få kost og losji.
- har et reelt valg

43. Brev fra statlige myndigheter om bortfallsordningen; ASD 4.10.2004, SHD desember 2003, UDI 29.12.2003, KRD 13.10.2004,

- skal ikke *sulte eller fryse i hjel*, selv om de ikke har krav på økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven (vår utheving)

I brevet fra ASD redegjøres det for rett til ulovfestet nødhjelp, og for gjeldende regelverk for sosialtjenesten overfor personer som har mistet botilbud i asylmottak, etter endelig avslag på søknad om asyl.

Samfunnet som sådan har imidlertid et generelt ansvar for å yte akutt, livsnødvendig hjelp i en nødsituasjon. Dette følger av alminnelige nødrettsbetraktninger. Dette innebærer at en person kan ha krav på hjelp i form av sosiale tjenester i spesielle, akutte situasjoner uavhengig av oppholdets lovlighet.

På spørsmål i Stortinget fra stortingsrepresentant Kleppa til statsråd Erna Solberg om Regjeringens håndtering av ureturnerbare asylsøkere, svarte Solberg i forbindelse med at alle skal få akutt nødhjelp, at «*sosialtjenesten ikke må opp-tre på en måte som i praksis innebærer at den overprøver utlendingsmyndig-hetene sine vedtak.*»⁴⁴

Oversatt til praksis var ikke signalene lette å forholde seg til, verken for kommunene eller for asylsøkere med avslag. Asylsøkerne kunne velge å samarbeide med IOM for retur eller søke om nødhjelp. Hvis de samarbeidet med IOM ville de få kost og losji inntil avreise. Hvis de søkte om nødhjelp kunne de få både positive og negative svar på søknaden.

Fra SHD ble det derimot sagt at asylsøkere med avslag kunne ha *krav* på sosial hjelp i form av sosiale tjenester i spesielle, akutte situasjoner *uavhengig av oppholdets lovlighet*. Det ble derimot ikke spesifisert i hvilke situasjoner en kunne søke, og i hvilke situasjoner en hadde krav på hjelp. Dette måtte kommunene tolke selv.

Erna Solbergs svar til Kleppa, kan tolkes som at evt. nødhjelp må begrenses til et minimum, slik at det ikke motiverer personer med endelig avslag til forlenget opphold i Norge.

Ingen av brevene fra staten til kommunene som vi har oversikt over, har satt vilkår for nødhjelp. Søkerne skal informeres og anmodes om å samarbeide med politiet, UDI og IOM, men det settes ikke som *krav* for bistand dersom akutte nødsituasjoner skulle oppstå.

44. Spørsmål fra stortingsrepresnetant Kleppa til kommunalminister Erna Solberg (spm. 952, 1.10.2004).

Hva slags virkemidler har kommunene til å bistå persongruppen?

Vanligvis når kommunene skal hjelpe personer i vanskeligheter, benyttes virkemidler knyttet til sosialtjenesteloven. Ansatte på sosialkontorene kan med denne loven i hånd, forsøke å bistå personer økonomisk og på annen måte til å få et bedre liv. Loven gjelder i første rekke for personer med lovlig opphold i landet. Spørsmålet nå var om og hvordan loven kunne anvendes overfor personer uten lovlig opphold.

Staten anmodet kommunene om å bruke sosialtjenesteloven ved behov for å yte nødhjelp. Signalet ble ikke oppfattet entydig av kommunene. Grunnen var at sosialtjenesteloven til økonomisk sosialhjelp (livsopphold etter kapittel 5), forutsatte at søker hadde lovlig opphold i landet. Sosialhjelp til livsopphold var dermed ikke en rettighet for personer med endelig avslag som hadde oversittet utreisefristen. Personer med endelig avslag på asylsøknaden hadde heller ikke rett til midlertidig arbeidstillatelse, jf. utlendingsloven § 17, sjettede ledd. Uten sosialhjelp til livsopphold og uten lov til å arbeide og sørge for seg selv, kan livssituasjonen for denne persongruppen bli vanskelig.

I rapporten fra den interdepartementale arbeidsgruppen⁴⁵ som ble frigitt 15. mars 2005, foreslo ASD en strategi for hvordan kommunene kunne håndtere asylsøkere med avslag som henvendte seg på et sosialkontor (KRD 2005). Søknad om midlertidig husvære kunne behandles på vanlig måte, fordi sosialtjenesteloven, § 4-5, ikke stilte krav om lovlig opphold for denne tjenesten. Slik vi tolker ASD's vurdering av bruk av § 4-5, mente departementet at det kunne knyttes vilkår til bolig hjelp, for eksempel samarbeid om retur. Søknad om økonomisk stønad etter kapittel 5 måtte imidlertid avslås, fordi det her var krav om lovlig opphold. Kommunenes økonomiske virkemiddel for å bistå persongruppen var dermed knyttet til ulovfestet nødhjelp som ikke var knyttet til noe bestemt budsjett. ASD foreslo imidlertid at videre behandling av søknader om økonomisk nødhjelp måtte følge kommunale vedtak og retningslinjer, der slike fantes (KRD 2005: 19). Der slike retningslinjer ikke fantes, ville det dermed være høyst uklart på hvilket budsjett sosialtjenesten skulle belaste nødhjelpen. Dessuten, oppgaveforståelsen og ansvaret for beslutningen ville bli overlatt til saksbehandlers og ev. den enkelte sosialsjefs skjønn.

Oslo kommune var en av deltakerne i den interdepartementale arbeidsgruppen. I gruppen foreslo kommunen en forskriftsendring i sosialtjenesteloven. Hensikten med endringen var å gi sosialtjenesten anledning til å anvende kapittel 5 i sosialtjenesteloven, til akutt livsnødvendig hjelp til mennesker uten lovlig opphold. Kommunens argument var at sosialtjenestens systemer

45. Arbeidsgruppe med representanter fra KRD, ASD, UDI, SHD, Politidirektoratet og Oslo kommune. Arbeidsgruppen er nærmere omtalt i kapittel 3.

var gjennomarbeidet. Dessuten ville det forenkles saksbehandlingen fordi søknad om kost og losji ville bli behandlet etter samme regelverk. For kommunen ville det være enklest å føye denne oppgaven til et fungerende lovverk og system (Kommunal- og regionaldepartementet 2005). Det ble ikke oppnådd enighet i arbeidsgruppen om dette forslaget.

Kommunenes håndtering av ordningen

De kommunene vi var i kontakt med tolket signalene fra staten på forskjellig måte. Vedtakene som ble fattet var uttrykk for hva den enkelte kommune oppfattet som anstendig minimumshjelp til denne gruppen. Alle de syv største kommunene som inngår i vår undersøkelse, har deltatt i prosjekt «Bostedsløse». De hadde dermed særlige erfaringer med personer med begrenset livsgrunnlag. En vesentlig forskjell er imidlertid at andre bostedsløse har lovlig opphold. De var dermed berettiget økonomisk hjelp for å forbedre sin situasjon. Fem av de syv kommunene hadde behandlet politisk hvordan kommunen skulle forberede seg på eventuelle søknader fra personer med endelig avslag. Hensikten var å lage felles retningslinjer for sosialtjenesten. To av byene hadde ventet med politisk behandling fordi asylsøkere med endelig avslag foreløpig ikke var et reelt problem for kommunen.

Politisk behandling

Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Drammen kommune hadde tatt opp spørsmålet om kommunal håndtering av personer med bortfall av botilbud. Utfallet av den politiske behandlingen varierte. Bergen, Trondheim og Stavanger hadde på hver sin måte fattet vedtak som virket som det gikk lenger i å tilby økonomisk hjelp enn minimumsløsningen fra staten. Alle de tre kommunene hadde vedtatt å la sosialtjenesteloven komme til anvendelse også når det gjaldt økonomisk bistand. Det ble ikke satt krav om samarbeid om retur. Drammen kommune hadde derimot satt som krav at personene samarbeider om retur. I Oslo pågår fortsatt den politiske behandlingen av hva slags retningslinjer sosialtjenestene i bydelene skal følge (mai 2005).

Nedenfor gir vi en kort gjennomgang av saksgang og hva den enkelte kommune har vedtatt i forhold til personer som har mistet botilbud i mottak. I tillegg til vedtakene har vi med korte avsnitt om praksis i kommunene så langt. Kartleggingen av kommunal praksis ble foretatt i slutten av mars 2005. Unntak var Oslo som ble oppdatert til utgangen av mai samme år.

Oslo

I november 2004 tok bystyret i Oslo opp hvordan kommunen skulle forholde seg til søknader fra personer med bortfall av botilbud. Det ble bedt om at det ble utarbeidet retningslinjer for ulovfestet nødhjelp. Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester ventet med å fremme retningslinjer til bystyret. Man ønsket å vente på konklusjoner fra den interdepartementale arbeidsgruppen om ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Konklusjonene var ventet i desember 2004, men kom altså først i mars året etter. Kommunalministerens senere forslag om et statlig utreisesenter førte til at forslag om retningslinjer for Oslo kommune ble foreslått som en midlertidig ordning. I april 2005 ble saken tatt opp i Helse- og sosialkomiteen, blant annet etter en deputasjon fra Nettverk mot statlig rasisme og NOAS. Senere i samme måned ble saken behandlet i bystyret. I begynnelsen av mai behandlet byrådet sak om rutiner, midlertidig forskrift og instruks for håndtering av hjelp til mennesker med endelig avslag på asylsøknad. Hovedinnholdet i forslaget gikk ut på at personene skulle få hjelp til livsopphold og bolig uavhengig av identitet og oppholdsstatus. Det var ikke et kriterium for hjelp at søker samarbeidet om retur. Sosialtjenesten skulle vurdere hjelpens varighet i den enkelte sak, og budsjett for økonomisk sosialhjelp skulle benyttes. Innstillingen var satt opp i Helse- og sosialkomiteen 11. mai, men ble på grunn av innsigelser utsatt til et ekstraordinært komitemøte 23. mai. Planen er at saken deretter skal behandles i bystyret innen utgangen av mai.⁴⁶

Mens man ventet på konklusjonene fra arbeidsgruppen, sendte byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester brev til bydelene om hvordan de skulle forholde seg til henvendelser. Første brev ble sendt i november 2004. Tidlig i 2005 ble det sendt et nytt brev med ytterligere presiseringer. Hovedbudskapet var at alle skulle få råd om tilbakevending. Samtidig ble bydelene anmodet om fortløpende å vurdere og sikre at basale behov i forhold til mat og losji var dekket. Og det skulle gjelde *«selv om vedkommende motsetter seg å benytte seg av IOM, returnere til mottak og la seg tilbakeføre til hjemlandet»*.

I Oslo var det slik at personer uten fast bopel ble tilvist sosialkontor etter fødselsdato. Alle bydelene måtte derfor være forberedt på å få henvendelser fra personer med bortfall av botilbud. I løpet av 2004 hadde bydelene registrert henvendelser fra 56 personer. Behandlingen av sakene varierte. Fra noen sosialsjefer ble det meldt at det ble stilt krav om samarbeid med IOM for å få hjelp. Mange av henvendelsene til sosialkontorene er enten avvist eller avslått. Flere av avslagene er klaget inn til Fylkesmannen ved hjelp av Senter

46. Oslo kommune har behandlet sak om hvordan kommunen skal forholde seg til personer som har mistet botilbud i mottak i følgende politiske organer: Bystyret 24.11.2004, Helse- og sosialkomiteen 06.04.2005, Bystyret 20.04.2005, Byrådet 03.05.2005, Helse- og sosialkomiteen 11.05.2005.

mot etnisk diskriminering (SMED). Fylkesmannen for Oslo og Akershus har stort sett gitt sosialtjenestene medhold. Fylkesmannen valgte en lovforståelse som henviste til at søkerne hadde alternativ, nemlig å samarbeide om hjemreise. For mer utfyllende om lovforståelse og lovanvendelse i disse sakene, se rapport fra SMED, «Mat, tak over hodet og helsetjenster» (SMED 2005).

I Oslo sto dermed staten, ved Fylkesmannens juridiske vedtak, mot byrådens og byrådsavdelingens administrative anbefalinger. Byrådsavdelingen satte ikke vilkår om samarbeid om retur, mens Fylkesmannen oppfattet samarbeid om retur som et alternativ som måtte benyttes før bistand, gitt sosiallovgivningens subsidiære karakter.

Bergen

I Bergen ble praksis overfor gruppen med bortfall av botilbud i mottak, behandlet i bystyret i september/oktober 2004.⁴⁷ Resultatet ble at alle asylsøkere med endelig avslag som henvender seg til sosialtjenesten skal sikres akutt-hjelp til livsopphold, boutgifter og medisinske utgifter. Akutthjelp til livsopphold skulle ytes med 50 prosent av ordinære satser. Boutgifter skulle ytes etter en hensiktsmessighetsbetraktning ut fra søkers faktiske situasjon og behov. Videre ville kommunen yte nødvendige helsetjenester og barneverntjenester. I all kontakt med asylsøkere som hadde fått endelig avslag, skulle det oppfordres til at vedkommende tok kontakt med UDI for å samarbeide om hjemreise.

I Bergen har det foreløpig vært få henvendelser til sosialkontorene. Det ble opplyst fra et av sosialkontorene sentralt i Bergen at kontoret kanskje hadde hatt fem saker. Søkerne hadde fått tilbud om kr. 550 pr. uke i matpenger, i tillegg til fri bolig. Bistanden var ikke tidsbegrenset, men ble innvilget for en eller to uker av gangen. Medisinsk hjelp hadde dreid seg om psykisk syke. De hadde blitt henvist til legevakten og sosialkontoret hadde garantert for medisiner.

Trondheim

I Trondheim behandlet i Formannskapet sak om hvordan kommunen skulle forholde seg til personer med bortfall 8. mars 2005. Det ble vedtatt at kommunen skulle overta ansvaret for utbetaling etter samme sats som ved opphold på asylmottak. Ordningen trådte i kraft omgående. Rådmannen ble bedt om å finne løsninger på husvære før noen ble kastet ut.

47. Notat fra byrådsavdeling for helse og omsorg til sosialtjenestene med flere, redegjør for hvordan Bergen kommune skal forholde seg til søknader om bistand fra personer med endelig avslag på asylsøknaden.

Sosialkontoret som lå i samme bydel som asylmottaket i byen, hadde hatt færre enn fem saker. Sosialsjefen fortalte at første runde med søknader førte til avslag fordi personene det gjaldt hadde egne penger i banken. Etter vedtaket i formannskapet ble dette omgjort. Personene fikk etter omgjøringen utbetalt kr. 1345 pr. 14. dag. Forutsetningen var at de ikke hadde andre utbetalinger. Ingen hadde søkt om bolig. Det ble antatt at personene fortsatt bodde i mottaket i byen. Personer som hadde bodd i mottak utenfor Trondheim, ville bli innvilget økonomisk bistand dersom de ikke har andre midler. Kommunen valgte altså å forskjellsbehandle personer med bortfall av botilbud etter hvor de hadde hatt mottaksadresse.

Til forskjell fra Oslo kunne personer uten fast bopæl i Trondheim oppsøke det sosialkontoret som passet best. Klientene valgte altså selv hvilket sosialkontor de ville tilhøre.

Stavanger

I Stavanger kommune behandlet først Kommunalstyret for levekår, så Formannskapet sak om kommunens forhold til asylsøkere som har mistet botilbudet i statlige mottak. Dette skjedde høsten 2004. Kommunen vedtok forskjellig praksis for bistand avhengig av situasjonen til personene med avslag. Personer som kunne returnere og personer som nektet å oppgi identitet skulle få råd og hjelp i forhold til å ta kontakt med politiet og IOM. Bare i akutte situasjoner kunne de ha krav på nødhjelp og husvære. Personer som politiet ikke kunne sende ut av landet, som ikke ble tatt hånd om av staten og som befant seg i en vedvarende nødssituasjon, måtte få hjelp. Hjelpen skulle omfatte de formål som vanligvis dekkes når det ytes sosialhjelp til livets opphold.

Frem til og med 1. kvartal 2005 hadde fem av seks sosialkontor opplyst at de ikke hadde hatt henvendelser fra personer med bortfall av botilbud. Det siste sosialkontoret svarte ikke på henvendelsen.

Drammen

I Drammen kommune ble det laget et notat fra sosialsjefen til Rådmannen i november 2004 med forslag til hvordan kommunen skulle forholde seg til personer med bortfall. Det ble valgt en restriktiv linje som forutsatte samarbeid om retur. Utgangspunktet var at personene selv hadde foretatt et valg og at de måtte bære ansvaret for sin omstendighet. Ved samarbeid kunne de få dekket livsnødvendige behov. I akutte nødssituasjoner kunne de få kortvarig hjelp. I april 2005 ble det fremmet en interpellasjon til bystyret fra SV om en mer liberal praksis. Denne ble ikke vedtatt og det tidligere forslaget fra sosialsjefen ble opprettholdt.

Sosialsjefen i Drammen fortalte at kommunen hadde hatt åtte saker frem til slutten av mars 2005. Ingen av sakene hadde ført til utbetalinger. Ingen hadde søkt eller fått tilbud om midlertidig husvære. Kommunen trodde personene hadde bodd hos venner og kjente. Ingen hadde vært villige til å innlede samarbeid med IOM.

Kommuner som avventer politisk behandling

Kristiansand og Tromsø hadde inntil mars 2005 ikke hatt behov for kommunale retningslinjer for håndtering av personer med bortfall av botilbud. Man var imidlertid klar over problemstillingen, men ventet med å ta politiske initiativ da kommunene hadde hatt svært få henvendelser.

Kristiansand

Det ble hevdet at brevene fra departementene til en viss grad punkterte den politiske debatten fordi det sto i brevene hva kommunen skulle gjøre.

I følge flyktningetjenesten hadde ingen asylsøkere i distriktet med brev om bortfall foreløpig blitt kastet ut av mottak. Sosialtjenesten fortalte imidlertid om fem saker. Dette dreide seg om personer som fortsatt bodde i mottak, men som ikke lenger fikk utbetalt basisbeløp til mat. De ble enten henvist til steder hvor de kunne få gratis mat, eller de fikk nødhjelp inntil de ble transportert ut av landet. I tillegg hadde en person som bodde hos en familie fått hjelp til mat.

Tromsø

Det hadde ikke vært laget en egen sak på dette i Tromsø, fordi det så langt har vært en lite aktuell problemstilling.

På sosialkontoret var det kjennskap til en sak. Vedkommende hadde bodd hos en bekjent og fått innvilget nødhjelp til mat i en kort periode.

Oppsummering: Stor kommunal variasjon i håndtering av henvendelser fra personer med endelig avslag og bortfall av botilbud

Hvordan kan man så oppsummere gjennomgangen av hvordan de syv største bykommunene har forholdt seg til endringen i asylpolitikken? For å besvare dette spørsmålet har vi valgt å fokusere på hvorvidt det er forskjeller mellom kommunene, og hva forskjellene kan relateres til.

For det første var det forskjeller mellom kommunene hva gjelder politisk behandling. Fem av syv kommuner hadde behandlet politisk hvordan sosialtjenesten skulle forholde seg til personer med bortfall av botilbud. Derrest

varierte innholdet i de vedtakene som ble fattet i de fem byene. For det tredje varierte praksisen mellom de kommunene som hadde hatt henvendelser fra personer med bortfall. Vi har tatt med praksis fordi dette handlet om hvordan sosialtjenesten fortolket de vedtak som var gjort på statlig og kommunalt nivå. Til slutt var det forskjeller mellom kommunene i forhold til hvor mange saker de hadde hatt. Her stilte Oslo i en særstilling med rundt 7 - 10 ganger flere saker enn de andre kommunene.

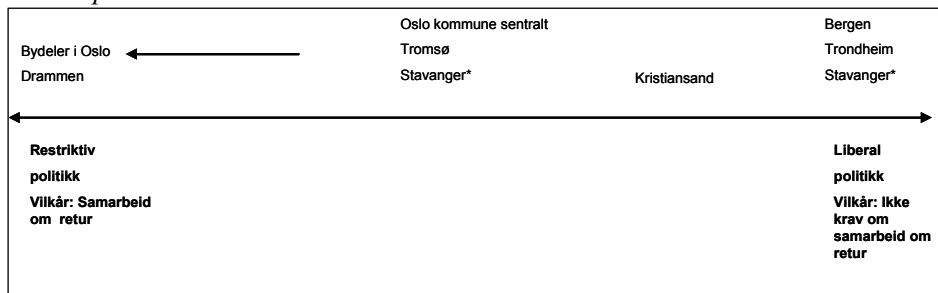
Mens de andre kommunene hadde registrert svært få saker, var det i Oslo registrert 56 henvendelser til sosialkontorene i 2004. Dragingen mot Oslo følger hovedtrenden blant andre vanskeligstilte. For eksempel var det slik at halvparten av de bostedsløse i Norge bodde i de fire største byene, og halvparten av disse igjen bodde i Oslo i 2004 (Hansen, Holm og Østerby 2004). Som størst by i Norge kan vi anta at det var her det var lettest å skjule seg, og ev. finne hjelpenettverk og svart arbeid. I tillegg til de sakene som var registrert av kommunen, vil det være en gruppe personer med avslag på asylsøknaden og med bortfall av botilbud som kommer fra land hvor politiet kan uttransportere. Denne gruppen vil antakelig i langt mindre grad oppsøke sosialtjenesten og vil i stedet leve i skjul.

Kommunenes politiske vedtak og håndtering av personer med bortfall av botilbud, kan forstås langs en akse med ytterpunktene liberal og restriktiv politikk.

Restriktiv politikk på dette feltet innebærer at kommunen ikke anser at personer med bortfall av mottaksplass, har rett til sosialhjelp til livsopphold. Kommunene oppfattet dem som ulovlige utlendinger og som statens ansvar. Denne type kommuner kan støtte seg på sosialtjenesteloven som krever lovlig opphold for økonomisk bistand til livsopphold. Dessuten mener denne type kommuner, bydeler og sosialtjenester at nødsituasjonen i stor grad er selvvalgt, fordi de mener at personene det gjelder kan velge å reise hjem. Nødhjelp gis derfor bare for noen dager, for den tid en antar at den enkelte trenger for å komme i inngrep med UDI og IOM for å tilrettelegge for hjemreise. Dette er i tråd med Fylkesmannen i Oslo sine vedtak i klagesaker.

En mer liberal politikk på feltet innebærer at til tross for sosiallovens krav om lovlig opphold for økonomiske utbetalinger, så velger kommunen å forholde seg til denne gruppen mer som til andre som søker sosialhjelp. Plikten til å gi nødhjelp blir oppfattet som et viktigere hensyn enn den juridiske muligheten til å henvise til at personene har andre alternativer, nemlig å reise hjem. Personene blir oppfattet som berettiget bistand og kan få hjelp. For ikke å gi håp om langvarig opphold, er imidlertid den økonomiske bistanden begrenset. Kommuner som har valgt en liberal politikk på dette feltet har i stor grad tatt utgangspunkt i virkeligheten slik den oppfattes fra lokalt hold. For den enkelte kommune er det ikke ønskelig å ha personer i kommunen som ikke kan livnære seg. Det er bekymring for at det kan føre til mentale problemer og kriminell aktivitet (Aftenposten 10. mars 2005).

Figur 10. Kommunenes håndtering søknader om nødhjelp fra asylsøkere med endelig avslag og bortfall av botilbud, i forhold til ytterpunktene restriktiv og liberal politikk.



* Stavanger kommune har ulike retningslinjer for ureturnerbare, personer uten ID og personer som kan returnere.

Plasseringen av kommunene langs linjen i figur 10 baserer seg på en kombinasjon av kommunale vedtak og hva som ble opplyst om praksis så langt. Plasseringen viser at kommunene oppfattet signalene fra staten på forskjellig måte. For det første hadde signalene fra staten en slik utforming at de var åpne for flere tolkninger på kommunalt nivå. Dermed, at variasjon i tolkning på kommunalt nivå kunne få konsekvenser for brukerne. Og, jo mindre entydige retningslinjer på kommunalt nivå, jo større åpning for skjønn og forskjellsbehandling mellom forskjellige sosialkontor. Bruk av skjønn styrkes ved at sosialhjelp normalt gis etter individuell vurdering. Trondheim kommune hadde eksplisitt forsøkt å redusere bruk av skjønn overfor denne gruppen, ved innføring av et kriterium for økonomisk bistand. Personene skulle få økonomisk sosialhjelp så fremt de ikke hadde andre utbetalinger. Beløpet var fastsatt av bystyret. Saksbehandler behøvde dermed ikke å vurdere hvor stor nød som var nødvendig for å innvilge akutt nødhjelp.

Et annet moment er at kommunene er selvstendige politikk- og forvaltningsnivåer som ikke nødvendigvis har sammenfallende interesser seg i mellom, eller med staten når det gjelder hvordan man skal forholde seg til uønskete konsekvenser av endringer i asylpolitikken. Situasjonen for kommunene er foreløpig ny. Bortsett fra Oslo er det få av de andre kommunene som har hatt mange henvendelser fra personer med endelig avslag på asylsøknaden og bortfall av botilbud. Omfanget har foreløpig vært så begrenset at det ikke har berørt den økonomiske situasjonen i disse kommunene i vesentlig grad.

Case Oslo

Tingretten i Lofoten har besluttet at en etiopisk kvinne må flytte ut av mottaket. I praksis betyr dette at hun skal kastes ut av Namsmannen forteller hennes advokat Stig Mortensen. Saken vil sette presedens for mange saker som står i kø mener Rune Steen i NOAS. (Klassekampen 3. september 2004)

I Oslo var byråd Margaret Eckbo bekymret for de mulige konsekvensene av denne saken. Hun tok derfor initiativ overfor arbeids- og sosialminister Høybråten, kommunalminister Solberg og barne- og familieminister Dāvøy for å få avklart kommunens ansvar.⁴⁸ Byråden var redd for at gruppen asylsøkere med endelig avslag og bortfall av botilbud ville bli stadig større, og at mange av dem ville komme til Oslo og legge trykk på kommunen, samtidig som retningslinjer for bistand var høyst uklare.

Plutselig sto problemet klart for meg. Hvem har egentlig ansvar for disse? Hva er tenkt fra regjeringens side? Det er ikke lagt noen plan. Jeg vil ha et klart svar på hva vi skal gjøre før problemet tar overhånd (Byråd Margaret Eckbo til Klassekampen 3. september 2004).

Etter dette initiativet fra Oslo kommune, ble den interdepartementale arbeidsgruppen som er omtalt tidligere opprettet høsten 2004. Kommunens interesse var å få avklart ansvar, og hvordan en rent praktisk, juridisk og økonomisk skulle håndtere asylsøkere uten lovlig opphold som søkte hjelp i kommunene.

Med utgangspunkt i Oslo kommunes situasjon, skulle arbeidsgruppen kartlegge omfang og status for personer uten lovlig opphold som oppsøkte sosialtjenesten i Oslo. Neste skritt var å identifisere og konkretisere særlige problemstillinger knyttet til kommunens arbeid med personer uten lovlig opphold. Dernest skulle arbeidsgruppen foreslå en strategi i forhold til håndtering av problemene. Til slutt skulle en vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

Rapporten ble friggitt 15. mars 2005 og avdekker uenigheter mellom staten og Oslo kommune i forhold til bruk av sosialtjenesteloven for økonomiske ytelser til denne gruppen. Staten har imidlertid fulgt opp Oslo kommunes forslag om å utrede et statlig utreisesenter. Dette vil være et statlig tilbud til personer med bortfall av botilbud, inntil de er klare for utreise. Kommunalministeren begrunner opprettelsen av et utreisesenter med behovet for å gi et ensartet tilbud som erstatter kommunenes nødhjelpsplikt. I følge ministeren vil

48. Brev av 25.08.04 fra byråd Eckbo i Oslo kommune til statsrådene for Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Barne- og familiedepartementet.

personer uten lovlig opphold som får tilbud om plass i et statlig utreisesenter, ikke ha krav på ytelser fra en kommune (Aftenposten 15. mars 2005).

Omfang og status for personer uten lovlig opphold som oppsøkte sosialtjenesten i Oslo

Av de 543 personer som fikk brev om bortfall av botilbud i 2004 var det altså rundt 250 personer som man offisielt ikke visste hvor var ved utgangen av året. Personene som var forsvunnet hadde gjort dette på eget initiativ, og fanges ikke opp av noen offentlige systemer hvis de fortsatt oppholder seg i Norge. Blant annet fordi de ikke hadde fått personnummer, ikke hadde fast adresse registrert i folkeregisteret og ikke hadde særlige rettigheter utover evt. nødhjelp. I Oslo kommune var det bekymring for at mange av disse hadde reist til Oslo hvor det kunne være lettere å finne bistand i eventuelle nettverk og lettere å skjule seg.

Som nevnt tidligere har byrådsavdelingen to ganger sendt brev til bydelene om hvordan de skulle håndtere henvendelser fra personer uten lovlig opphold i landet etter avslag på asylsøknad. I det siste brevet var det med konkrete forslag til hvordan en kunne dekke losjibehovet for gruppen. Dessuten ble det understreket det at det kunne ytes hjelp selv om den enkelte motsatte seg å samarbeide om retur. Det har vært ulike tolkninger i byrådsavdelingen og i noen bydeler om hvordan man skulle forstå at ingen skulle sulte eller fryse. I et intervju i Dagsavisen 21. desember 2004, understreket byråd Eckbo at for henne betydde livsnødvendig hjelp mat hver dag og et sted å sove. Retningslinjene i det siste brevet kan sees som et ønske om å formidle denne forståelsen til bydelene.

I desember 2004 ba byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester bydelene om å rapportere om henvendelser fra mennesker i den aktuelle gruppen, samt de vedtak som var blitt fattet i de aktuelle sakene. Registrering av mennesker som søker sosialhjelp og eventuelt nødhjelp skilles imidlertid ikke ut etter oppholdsstatus og landbakgrunn. Informasjon om den aktuelle gruppen kunne dermed ikke hentes ut av noe register eller rapporteringssystem. Opplysningene måtte i stedet basere seg på hvorvidt saksbehandlerne på sosialkontorene husket slike saker. Fra byrådsavdelingen ble det hevdet at dette var en ny type klienter for sosialkontorene som de ikke hadde erfaring med og hvor det ikke fantes gode retningslinjer. De sakene som hadde vært, hadde derfor satt spor og ble husket.⁴⁹

49. Fra kommunen ble det også nevnt at det foreløpig heller ikke var tatt initiativ for å få synliggjort kostnader til nødhjelp gjennom KOSTRA. Det kunne gitt oversikt over forbruk på nasjonalt nivå og fordelt på kommuner.

Rapporteringen fra bydelene for hele 2004 viste at sosialtjenesten i Oslo kommune som nevnt hadde fått henvendelser fra 56 personer. De aller fleste henvendelsene hadde kommet etter at en gruppe etiopiere aksjonerte i Oslo domkirke i oktober 2004. Flere av dem hadde i følge rapporteringen fra bydelene, *ikke søkt* om økonomisk støtte og støtte til bolig, men de hadde fått informasjon. Vi vet ikke hva slags informasjon de hadde fått. SMED's rapport om statens forpliktelser overfor personer uten lovlig opphold, viste at flere var avvist fra sosialkontorene uten å ha fått mulighet til å søke (SMED 2005). Oslo kommune har hatt to lister over henvendelser. Den første listen gjaldt frem til 1. desember, den neste for hele året. Listene varierende ikke bare i forhold til antall, men også i forhold til andre kjennetegn ved henvendelser til sosialkontorene.⁵⁰ Vi er usikre på om alle i den siste listen har avslag på asylsøknaden og har mistet botilbud i mottak. Tittelen på listen er *sosialhjelp til flyktninger uten oppholdstillatelse*. I et par av sakene er det bevilget så store beløp at vi har vanskelig for å forstå at de er knyttet til nødhjelp. Opplysningene er ufullstendige i den forstand at det i en del av sakene ikke er oppgitt over hvor lang periode det er innvilget bistand.

Fordi vi ikke har mulighet til å etterprøve listene, har vi valgt å forholde oss til den siste listen. Nedenfor oppsummerer vi noen hovedtrekk blant personer som har henvendt seg på et sosialkontor for nødhjelp og evt. midlertidig husvære i løpet av 2004.

Personene fordelte seg på 14 landbakgrunner. 37 personer kom fra Afrika hvor den største gruppen var 23 personer med etiopisk bakgrunn. 16 personer kom fra Asia hvor den største gruppen var 11 personer med irakisk bakgrunn.⁵¹ Fra Europa var det en person og fra Sør- Amerika var det to personer.

Tabell 8. Oslo kommune. Flyktninger uten oppholdstillatelse som har henvendt seg på sosialkontor for nødhjelp og midlertidig husvære. Antall positive vedtak, avslag og antall henvendelser som ikke førte til søknad.

Antall personer som har henvendt seg	Antall positive vedtak	Antall ikke søkt	Antall avslag	Totalt bevilget i 2004
56	31	16	24	Kr. 747.900

Summen av vedtak er større enn antall henvendelser. Dette er fordi en person kan søke om flere ting, for eksempel kost, losji og klær. Hver sak får eget vedtak. En kan for eksempel bli innvilget nødhjelp til mat, men ikke losji, eller omvendt.

50. Den siste listen har 6 flere personer enn den første, men listene er ikke overlappende. I den første listen er det for eksempel med 8 personer uten kjent identitet, mens disse er tatt ut av den siste listen. To av dem uten identitet hadde fått innvilget nødhjelp. Det samme gjelder to barnefamilier. Også landbakgrunn varierte mellom de to listene.

51. I kapittel 4 viser vi landbakgrunn for dem som har fått varsel om bortfall av botilbud i 2004. I tallene vi har fått fra UDI var det bare fire personer med bakgrunn fra Irak.

Tabellen viser at totalt 31 saker var innvilget, mens 24 var gitt avslag. 16 henvendelser hadde ikke ført til søknader. I listen fra kommunen står at mange av disse fikk informasjon, råd og veiledning i forhold til IOM, og ikke har tatt ny kontakt. Avgjørende her er hvorvidt informasjonen har hatt som premiss at samarbeid om retur har vært en forutsetning for bistand eller ikke. Dette har vi ikke informasjon om.

De 31 sakene som ble innvilget beløp seg til kr. 747.900. Gjennomsnittet pr. sak ble kr. 24.000. Døgnovernatting i Langes gate hybelhus, pluss kr. 60 pr. dag i nødhjelp, beløper seg til kr. 11.100 pr. mnd.⁵² Til sammenligning var gjennomsnittlig utbetaling pr. stønadsmåned for sosialklienter i Oslo i 2004 kr. 8.638.⁵³ Tallene er ikke direkte sammenlignbare, men gir et anslag på kostnadsnivå for denne gruppen i forhold til sosialhjelpsklienter generelt. Opphold i Langes gate i et år, inkludert nødhjelp på kr. 60 pr. dag, vil beløpe seg til kr. 133.200 pr. person. I tre av sakene på listen til kommunen var det utbetalt over kr. 100.000 pr. person. Så vidt vi vet er det ingen i denne målgruppen som har fått vedvarende bistand fra kommunen i tilnærmet et år. Det hefter derfor usikkerhet ved tallene.

Alle de 56 personene hadde oppsøkt et sosialkontor i Oslo for å få hjelp til å klare seg med mat og/eller bolig. Flere hadde søkt om støtte til både mat og bolig. Det er fattet vedtak i forhold til hver sak, slik at en person kan få innvilget nødhjelp til mat, men avslag på støtte til bolig, eller omvendt. Noen har også søkt om støtte til andre ting, for eksempel klær. I noen tilfelle er det ikke mulig å trekke ut hva det er gitt vedtak om. Rapporteringen over vedtak er ikke entydig.

Tabellen over viser type vedtak for hele Oslo, men ikke variasjon mellom bydelene. Variasjon kan imidlertid trekkes ut av den kommunale listen som er grunnlagsmaterialet for tabellen.⁵⁴ Det viste seg for eksempel at to bydeler med til sammen 8 henvendelser, ikke hadde innvilget noen søknader. Tre bydeler som hadde hatt 5 - 8 henvendelser hver, hadde kun innvilget et positivt vedtak hver. Bydelen som hadde innvilget størst beløp hadde hatt flest henvendelser, men ikke flest positive vedtak. To av avslagene i denne bydelen skyldtes at en ble lagt inn på sykehus og at en annen hadde egne penger. Bydelen som hadde fattet flest positive vedtak, til sammen ni, hadde imidlertid bevilget relativt beskjedne beløp, i underkant av kr. 1000 pr. vedtak.

Mange av vedtakene som ble fattet hadde svært kortvarig karakter, for eksempel overnatting i noen netter og nødhjelp for noen dager. Deretter måtte

52. Månedssleie i Langesgate hybelhus hvor personer i målgruppen bor er kr. 9.300 pr. måned. Månedssleie i Fredensborgveien bosenter er kr. 12.000 for personer med bo-oppfølging.

53. Kilde: KOSTRA.

54. Det er viktig å ha i mente at listen fra kommunen ikke opplyser om forhold ved søker som kan påvirke saksbehandlingen. Listen opplyser stort sett bare hva det er søkt om, og i et par tilfelle om begrunnelser for avslag.

den enkelte evt. søke på nytt. Noen hadde fått gjentakende vedtak med varierende varighet.⁵⁵

Hva var problemet for Oslo kommune?

Asylsøkere med endelig avslag, bortfall av botilbud og oversittet utreisefrist, er juridisk sett å betrakte som ulovlige innvandrere. Etter avslaget på asylsøknaden skulle de i prinsippet være reist ut av Norge. Av ulike årsaker viser det seg at en del av asylsøkerne med endelig avslag likevel velger å bli i Norge, selv om de i følge norske myndigheter burde forlate landet. Fra byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester ble det hevdet at tvangen i den statlige asylpolitikken ikke virket, og at kommunen *måtte* finne egne løsninger nedefra.

Personer uten lovlig opphold som likevel oppholder seg i Norge, utfordrer velferdskommunen i den forstand at personer uten muligheter for selvberging kan risikere å sulte og fryse i hjel. Antakelig er det få som opplever dette som en akseptabel behandling av mennesker i Norge, selv om personene det gjelder oppholder seg her ulovlig. Oslo kommune sentralt opplevde derfor at kommunen måtte finne frem til måter å håndtere denne gruppen av mennesker på, som sørget for en viss minimumsstandard, når staten, i følge kommunen, ikke tok sitt fulle ansvar for konsekvensene av asylpolitikken.

Situasjonen var imidlertid ny og det fantes ikke etablerte ordninger som er tilpasset gruppen. Oslo kommune opplevde derfor at det måtte finnes frem til løsninger etter hvert som problemene dukket opp.

Dilemmaer for Oslo kommune

Oslo kommune sentralt og sosialkontorene måtte finne frem til løsninger for å håndtere personer med bortfall av botilbud etter hvert som problemene dukket opp. Dette var fordi det manglet statlige retningslinjer fulgt opp av virkemidler og lovverk som de kunne forholde seg til. I våre møter med Oslo kommune sentralt noen bydeler, kom det frem flere dilemmaer i forhold til å skulle yte bistand til asylsøkere med endelig avslag og bortfall av botilbud.

I enkelte tilfeller hadde kommunen skaffet midlertidig husvære til personer uten lovlig opphold, slik kommunen hadde mulighet til etter sosialtjenesteloven. Bekymringen fra kommunen var at denne gruppen av vanskeligstilte ville øke bruken av døgnovernattinger i Oslo kommune (brev 25.8.2004). Døgnovernatting var den dyreste måten å huse vanskeligstilte på, samt at kommunen hadde jobbet målrettet for å redusere døgnovernatting generelt, både fordi

55. Særlig den første listen med rapportering fra sosialkontorene hadde flere vedtak av kort varighet.

det var dyrt og fordi det var et dårlig tilbud til vanskeligstilte. Langes gate hybelhus som var et tiltak for bostedsløse, var vedtatt nedlagt i sin nåværende form for bostedsløse innen utgangen av 2005. I følge byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester ble det imidlertid holdt åpent om det fortsatt skulle være et tilbud til asylsøkere med endelig avslag, så fremt det er behov. Hybelhuset tok ikke imot rekvisisjoner for mindre enn 14 dager. Personer som fikk vedtak om midlertidig husvære for kortere perioder måtte henvises til dyrere hospitser.

For bydelene som mottok søknader om bolighjelp, var det et paradoks å måtte benytte det dyreste bolicalternativet til gruppen. Alternativet, å tilby at for eksempel flere bodde sammen i leid bolig vil være et langt billigere alternativ, men ville signalisere en permanens som ikke var ønskelig verken for kommunen eller for staten. For personene det gjaldt ville antakelig leiebolig være mer gunstig enn døgnovernatting, nettopp fordi det innebar en viss varighet.

Ulovfestet nødhjelp – hvem betaler?

I følge byrådsavdelingens tolkning av det ulovfestede nødrettsprinsippet gjaldt dette alle, og ikke bare sosialtjenesten. Hvem som helst som sto overfor personer i nød hadde i følge dette prinsippet plikt til å hjelpe. Nødrettsprinsippet gjaldt uansett etat, uansett forvaltningsnivå og uavhengig av offentlig og privat. Da blant annet Senter mot etnisk diskriminering henvendte seg til Arbeids- og sosialdepartementet i desember 2004 for å få klarere retningslinjer for bruk av ulovfestet nødhjelp, bekreftet og opprettholdt departementet uklarheten. Uklarheten forplantet seg ned på saksbehandlernivå i kommunen.

«Departementet har stor forståelse for ønsket om klarere retningslinjer på dette området. Det er samtidig **ikke mulig å gi retningslinjer** for hvem som har ansvaret for at gis hjelp akutt livsnødvendig hjelp i en nødrettssituasjon, da plikten til å hjelpe mennesker i nød påligger oss alle. Dette gjør det også vanskelig å gi retningslinjer for hva slags hjelp **kommunene** skal yte når de står overfor slike saker.» (Høringsnotat (09.2.2005) fra SMED til kommunalkomiteen ang. Dokument nr. 8:26 (2004-2005). (SMEDs utheving)

Videre ble det hevdet fra byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester at det kunne være et byråkratisk problem å benytte sosialhjelp etter sosialtjenesteloven til nødhjelp. Utbetalinger som ikke var hjemlet i loven kom i konflikt med regnskapsforskriftene.

ID en forutsetning for nødhjelp?

Fra en bydel i Oslo ble det hevdet at mennesker uten kjent identitet ikke kunne få hjelp. Av åtte med ukjent identitet, hadde to fått innvilget nødhjelp. Oppfatningen av vilkår for nødhjelp varierte dermed på dette punktet.⁵⁶

Generelt tiltrekker Oslo seg personer i vanskelige situasjoner. Det gjelder også for denne gruppen. For å komme bort fra tilfeldige og skjønsmessige vedtak overfor gruppen og sikre et minimumsnivå, ba bystyret i november 2004 om at det ble laget retningslinjer for praktisering av ulovfestet nødhjelp. Det underliggende spørsmålet for Oslo kommune var: Hvordan unngå å øke tilstrømmingen til Oslo samtidig som det gis akseptabel hjelp? Byrådsavdelingen som skulle utarbeide retningslinjene var klar over dilemmaene knyttet til oppgaven. Retningslinjene skulle bidra til å sørge for at folk ikke sultet eller frøs, og at de hadde et sted å sove. Samtidig ønsket man ikke å undergrave asylpolitikken og måtte derfor signalisere at det dreide seg om midlertidig nødhjelp. Man var klar over at eksistensen av og kvaliteten på evt. ordninger kunne påvirke tilstrømmingen til byen. Man kan si at det handlet om en slags negativ konkurranse med andre kommuner om ikke å tiltrekke seg personer som kunne belaste kommunen sosialt og økonomisk.

Hva er kommunens hjelpeplikt?

Fra enkelte bydeler ble det hevdet at asylsøkerne selv valgte å være i nød. De hadde et alternativ, fordi det ble hevdet at de kunne reise tilbake til opphavslandet. Spørsmål saksbehandlerne på sosialkontorene sto overfor, var hvorvidt personene var i nød når de selv valgte å ikke samarbeide med IOM? Hva var nød? Og hvor nødstedt måtte en være for å være berettiget akutt nødhjelp? Og hva var kommunens hjelpeplikt? Dette fantes det ikke politisk vedtatte retningslinjer eller forskrifter for. I følge Byråd Eckbo hadde kommunen ingen erfaring med å bruke ulovfestet nødhjelp, fordi andre vanskeligstilte hadde lovlig opphold slik at de falt inn under sosialtjenesteloven. I en artikkel i Dagbladet refererte Stein Lillevolden (2005 a) fra noen av sine erfaringer med å følge ureturnerbare asylsøkere uten lovlig opphold til sosialkontor i Oslo. Eksemplene viste at det var svært ulike oppfatninger av hvordan det å være i nød kunne fortolkes og hva det innbar av ansvar for sosialtjenesten. På et sosialkontor ble det hevdet at saksbehandler skjelte ut asylsøkerne for å komme med meningsløse søknader om nødhjelp, og at vedkommende saksbehandler fikk støtte fra bydelens sosialsjef. Fra et annet sosialkontor ble det referert uttalelser som at «*her følger vi loven, og ikke hva tilfeldige politikere måtte si*». Slike holdninger var blant annet et uttrykk for manglende forskrif-

56. Liste fra Oslo kommune, byrådsavdeling for sosiale tjenester; Sosialhjelp til flyktninger uten lovlig opphold i landet, frem til 01.12.2004.

ter og for doble signaler til førstelinjetjenesten. Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) hevdet at saksbehandlerne på den ene siden blir bedt om å yte nødhjelp, mens betingelsene for nødhjelpen hadde en karakter som ekskluderte mange fra hjelpen (FO, Høringsuttalelse 2005).

To eksempler kan belyse uklarhet knyttet til kommunens hjelpeplikt. I det første eksemplet hadde politiet plukket opp en utlending uten oppholdsrett som sov ute om vinteren. Personen ble avvist på et av byens hybelhus fordi vedkommende ikke hadde lovlig opphold.

I vinter (2004) var det noen saker der vi henviste rusmisbrukere uten fast bopel til Ila hybelhus. Dette var utlendinger som sov ute i den perioden det var svært kaldt vintervær. Husker i hvertfall en episode der vedkommende lå og sov på tomten i Schweigaardsgate 17. De ble avvist da de ikke hadde oppholdsrett i Norge. Denne problemstillingen diskuterte jeg med Ila hybelhus og de var klar over problemstillingen. Men de hadde fått føringer på at de måtte avvise slike forespørsler. (Polititjenestemann i Oslo).

Sitatet viser at førstelinjetjenesten oppfattet at det var satt grenser for hvem blant folk i nød som skulle hjelpes. Uttalelsene fra hybelhuset tydet på at mennesker uten lovlig opphold kunne bli forsøkt holdt utenfor denne delen av hjelpeapparatet. Dette til tross for at sosiallovgivningen ikke krever lovlig opphold for at det kan gis akutt, midlertidig husvære.

Det andre eksempelet handler om en sosialsjef som hadde et meget stramt budsjett og som måtte kutte i alminnelige tjenester helt uavhengig av denne gruppen. Han hevdet at dersom Stortinget ønsket en nisje i samfunnet for denne gruppen, så måtte de også være villige til finansiere denne nishen. Så lenge det ikke forelå finansiering opplevde han ikke å ha ansvar for mennesker som ikke hadde lovlig opphold i riket. Et slikt syn harmonerte ikke med formaninger fra staten og Oslo kommune sentralt om plikt til å hjelpe mennesker i akutt nød, uansett oppholdsstatus.

Sikkerhetsnett?

Sosialtjenestens oppgave er å hjelpe folk til å få det bedre. I disse sakene visste ikke sosialarbeiderne hva de skal gjøre. Det var lite eller ingenting de kunne hjelpe personer uten lovlig opphold til. Hjelpen var flat og på et minimum. I et par tilfelle ble det fortalt at personer som tidligere var blitt hjulpet til å klare seg, nå var blitt fratatt hjelpen. Det ble opplevd som et langt skritt tilbake for hjelperne i førstelinjen og for velferdskommunen. Fra bydel ble det stilt spørsmål ved hensikten med hjelpeordningene. De svarte selv at det var å hjelpe folk til å få det bedre, å bygge bro mellom mulige valg. FO har tatt opp sosialarbeidernes arbeidssituasjon overfor denne gruppen vanskeligstilte (FO, Høringsuttalelse 2005). I høringsuttalelsen var organisasjonen opptatt av at

man ikke må rokke ved sosialtjenesteloven som sikkerhetsnett for vanskeligstilte i velferdsstaten. FO hevdet at det var dette sikkerhetsnettet som definerte både et moralsk og et praktisk minimumsnivå for alle som oppholder seg i Norge. Organisasjonen fryktet etablering av et svakere sikkerhetsnett *under* det etablerte sikkerhetsnettet for personer som ikke kunne returnere til annet land. I en kronikk i Aftenposten advarte tidligere biskop i Oslo Gunnar Stålsett og barneombud Reidar Hjermann mot en praksis som gikk bort fra likebehandling og som fremmet parallelle krav og standarder for ulike grupper i befolkningen (Aftenposten 22.02.05). FO hevdet på sin side at de som hjelpe-re hadde jobber hvor de kom i kontakt med mange mennesker som ikke eksisterte på papir. De så dem, og mente at det forpliktet til forståelse og handling ut fra sosialarbeidernes mandat om å bistå mennesker i nød.

Saksbehandlerne på sosialkontorene – grensesettere i asylpolitikken?

Sosialtjenesten og dens saksbehandlere er satt til å forvalte sosialtjenesteloven. I følge en sosialsjef, opplevde imidlertid saksbehandlerne seg selv som asylpolitikkenes siste utpost i møte med asylsøkere med avslag. Ved å forvalte sosialtjenesteloven etter beste skjønn, ble de grensesettere for asylpolitikken gjennom ubehagelige enkeltsaker. Fra en bydel ble det hevdet at asylsøkerne kunne ha gode grunner for ikke å reise tilbake til hjemlandet, men sosialarbeiderne var ikke satt til å dømme i slike saker. Det lå utenfor deres ansvarsområde, men de kunne likevel ikke avskjære seg fra å få slike saker. Dette var problematisk for kommunen som ikke hadde ansvar for asylpolitikken, men ble nødt til å forholde seg til uønskete og negative konsekvenser i dette politikkområdet.

Skjønn eller forutsigbarhet og likebehandling?

Et prinsipp i velferdsstaten er at innbyggerne har krav på de samme tjenestene uansett hvor i landet og i hvilken kommune de bor. Det samme gjelder innen en kommune. Et annet tilgrensende prinsipp er at tilbudet av tjenester skal være forutsigbart. Det betyr at søknader skal behandles etter de samme kriterier, og at disse skal være kjent. Samtidig har en hver som søker om sosial bistand rett på individuell behandling. I nødhjelpssakene sto prinsippene om likebehandling og forutsigbarhet mot individuell behandling og bruk av skjønn. Mens asylsøkerne med avslag ga uttrykk for at de ønsket likebehandling og forutsigbarhet, hadde kommunen vektlagt at alle skulle gis en individuell vurdering basert på stor grad av skjønn. Så vidt vi vet hadde kommunen foreløpig ikke formulert kriterier knyttet til søker som kunne brukes ved vurdering av bistand, bortsett fra at samarbeid om retur ikke var et krav. Dette til

forskjell fra Trondheim kommune hvor de som ikke hadde andre utbetalinger, fikk utbetalt et beløp bestemt av Formannskapet. Et skritt i retning av forutsigbarhet var etableringen av Langes gate hybelhus som innlosjeringssted for gruppen. Dette handlet om forutsigbarhet i type tjeneste for dem som fikk innvilget midlertidig husvære. Avgjørelsen om den enkelte skulle få plass her var imidlertid fortsatt basert på skjønn. Erfaringene vi har fått frem fra Oslo kommune kunne tyde på forskjellsbehandling mellom bydeler det første året ordningen virket. En vesentlig grunn for vilkårligheten var nettopp fraværet av forskrifter for hvordan søknader fra personer uten lovlig opphold skulle behandles. Oppgaveområdet var nytt og befengt med synspunkter, oppfatninger og verdier som ikke nødvendigvis var sammenfallende og i overensstemmelse med byrådsavdelingens. Det var foreløpig et oppgaveområde preget av stor usikkerhet, noe som åpnet for skjønn og variasjon i saksbehandlingen.

Oppsummering

Dilemmaene som har kommet frem kan i stor grad tolkes som et resultat av at oppgaveområdet er nytt, omstridt og faller mellom ulike politikkområder. Sosiologen Crozier (1973) har studert byråkratiske institusjoner og analysert hva som skjer når det oppstår det han kaller for «soner av usikkerhet» i en organisasjon. Soner av usikkerhet kan oppstå når byråkratier må utføre nye oppgaver før de er definert og før ansvar er avklart. I ekstreme situasjoner mener han det kan resultere i økt konformitet og rigiditet. Å benytte eksisterende regelverk kan i mange situasjoner virke betryggende, selv om regelverket ikke passer på problemstillingene. I følge Crozier kan usikre situasjoner også åpne for parallelle maktstrukturer. For eksempel kan en spørre seg om ikke bydelene som får søknader fra asylsøkere med avslag og bortfall av botilbud før politisk retningslinjer er vedtatt, ut fra sine skjønnsvurderinger er med på sette dagsorden for hvordan gruppen skal behandles. Bydelene (15) og sosialkontorene kan argumentere for andre praksiser enn hva som er anbefalt fra byrådsavdelingen, ut fra eksisterende lovverk. Slik praksis ble bekreftet gjennom klagesakene til Fylkesmannen. I følge eksisterende lovverk falt gruppen utenfor sosialtjenestens ansvarsområde når det gjaldt økonomisk bistand til livsopphold, men ikke når det gjaldt midlertidig husvære. Det manglende samsvaret mellom politiske signaler fra departementene og fra ansvarlig byråd i Oslo kommune sentralt, om at ingen skal fryse eller sulte, og praksis på en del sosialkontor, viser to ting. For det første at staten ved departementene og Fylkesmannen sender forskjellige signaler til asylsøkere med avslag om hva de kan forvente av bistand, og til sosialkontorene som skal behandle sakene. For det andre at det er flere synspunkter innen kommunen om hvordan gruppen skal håndteres. Dette kommer til uttrykk i saksbehandlingen og i vedtak om nødhjelp.

Utfordringer for personer med endelig avslag på asylsøknaden som oppsøker sosialtjenesten i Oslo

Personer med endelig avslag på asylsøknad som forlot mottakene og reiste til Oslo, måtte forholde seg til kommunens håndtering av deres situasjon. Fra intervjuer med personer med endelig avslag fikk vi inntrykk av hva slags vanskeligheter de møtte i kontakt med kommunen. Vi fikk også informasjon fra ulike frivillige hjelpeorganisasjoner. I tillegg har SMED dokumentert avslag og klagebehandling på søknader om ytelser til nødhjelp og til midlertidig husvære (SMED 2005).

Personer med bortfall av botilbud fortalte om følgende vanskeligheter i møtet med Oslo kommune.

Sosialkontor spredd over hele byen

Oslo kommune har en ordning hvor personer uten fast bopel blir fordelt på sosialkontorene etter hvilken dato i måneden de er født. Dette kan være praktisk for kommunen i forhold til å fordele vanskeligstilte tilfeldig på bydelene. Ordningen ble imidlertid opplevd som svært upraktisk av personene det gjaldt. Selv om de oppholdt seg på samme sted i Oslo, måtte de forholde seg til forskjellige sosialkontor. Dermed kunne de ikke utveksle erfaringer om adresser og hvordan en skulle komme seg til sitt sosialkontor, og de kunne ikke dra sammen i samme ærend. Fordi de var usikre på hvordan systemet virket, og fordi mange ikke snakket norsk, var de opptatt av å hjelpe hverandre. De dro derfor ofte sammen, selv om bare en hørte til på hvert kontor. Gitt at Oslo er en relativt stor by, betydde de store avstandene at de som skulle oppsøke et sosialkontor ofte måtte ta trikk, buss eller bane. Dette er enkelt for de fleste mennesker, men for denne gruppen som var uten livsgrunnlag ble det et problem. De hadde ikke penger til billetten og ble nødt til å snike på trikken. Denne situasjonen ble opplevd som vanskelig, fordi personene det gjaldt følte at systemet gjorde dem til kriminelle. De ble ikke kriminelle fordi de stjal for eksempel mat for å overleve, men fordi de tok trikken til «sitt sosialkontor» for å søke om nødhjelp.

Flere besøk på sosialkontor for å få nødhjelp

Et annet problem, var at sakene ikke alltid ble avgjort samme dag som de søkte. Noen ganger ble det også gitt beskjed om å komme igjen neste dag for å få søke. Det ble fortalt at å søke om nødhjelp kunne ta en hel dag med venting. Selv om personene i prinsippet hadde god tid, betydde ventingen at de måtte kjøpe Sporveis billetter for kr. 60. Hvis en søknad krevde flere besøk betydde det kr. 120 eller mer i trikkebilletter, mens standard nødhjelp var kr. 60 pr. dag. Ingen av de personene vi snakket med fortalte at de hadde fått dagskort

av sosialkontoret. En sosialsjef opplyste imidlertid at de kunne søke om dagskort. Det hadde sosialkontoret for utdeling. Det er imidlertid usikkert om sosialkontorene har opplyst om denne muligheten.

Vilkårlig og ulik behandling

Fra asylsøkerne fikk vi høre at de ble mottatt veldig ulikt på sosialkontorene. Det som gikk igjen var at saksbehandlerne var uforbredt på situasjonen, og at mange var skeptiske og mistenksomme, med noen positive unntak. Asylsøkerne opplevde ikke å bli behandlet likt, bortsett fra at mange fikk avslag og at de som fikk nødhjelp fikk kr. 60 pr. dag. Når de klaget på at de fikk ulik behandling ble det svart at alle som søker nødhjelp skal vurderes på individuelt grunnlag, etter saksbehandlers vurdering av situasjonen.

En annen konsekvens av at personene måtte oppsøke ulike sosialkontor, var i følge en av informantene som hadde fulgt flere andre i samme situasjon som seg selv, at hjelpeapparatet ikke bygget seg opp kompetanse på denne gruppens særlige situasjon.

Manglende norskkunnskaper

Som et ledd i omleggingen av asylpolitikken i 2002 ble norskundervisningen fjernet i mottak inntil vedtak om opphold var avklart. For gruppen med endelig avslag betydde det at de kunne lite eller ikke noe norsk, så fremt de ikke hadde vært lenge i mottak.

De fleste av de personene vi har snakket med i Oslo kunne verken norsk eller engelsk. Noen av dem kunne litt engelsk, mens et par kunne svært godt engelsk. Bare noen få kunne kommunisere på enkel norsk. Alle intervjuene ble derfor gjennomført på engelsk eller med tolk. Personene det gjaldt hadde dermed begrenset mulighet til å innhente informasjon på egen hånd. De hadde også liten mulighet til å følge med på egen sak på sosialkontorene. For å få informasjon var de avhengige av å ha med seg en hjelper.

To unge gutter av tamilsk bakgrunn som hadde reist fra mottak i frykt etter at de fikk brev om bortfall, levde i en situasjon som var preget av manglende språk kunnskaper. De hadde begrenset kunnskap om IOM og visste ikke om rett til å bo i mottak hvis de samarbeidet om hjemreise. De turte heller ikke å oppsøke UDI for å høre om egen situasjon etter tsunami katastrofen. Guttene var oppvakte, men hadde ingen kunnskap om hvordan de kunne skaffe seg relevant informasjon for sin situasjon, da de verken kunne norsk eller engelsk og levde i konstant frykt i samfunnets ytterkant.

Oppsummering

Personer med endelig avslag på asylsøknader vet i utgangspunktet ikke hva som finnes av kommunalt og privat hjelpeapparat og hvordan hjelp eventuelt kan utløses. Når de kommer i konkrete nødssituasjoner må personene på egen hånd finne ut av hvordan de kan unngå å sulte eller fryse. Bare de mest ressurssterke, blant annet de som hadde vært i jobb og som behersket noe norsk eller engelsk hadde hatt mulighet til å orientere seg, utover den informasjonen som sirkulerer i de til dels lukkede nettverkene. De andre var avhengige av gode hjelpere.

Case Mellomby

Dette caset var sentrert rundt et såkalt desentralisert mottak. Det betyr at mottaket har flere avdelinger, som fungerer mer eller mindre uavhengig av hovedkontoret. De ulike avdelingene lå i dette tilfellet også i flere kommuner. Den ene avdelingen lå i en mellomstor by, mens de andre lå i tilgrensende spredt bebygde kommuner. Hovedmottaket lå landlig til med en tjue minutters busstur inn til byen.

På mottaket hadde man erfaring med ordningen med bortfall. De ansatte var rutinerte og hadde sett hvordan systemet fungerte for de som satt lenge i mottak før brevene om bortfall begynte å komme. Man så ordningen som en forlengelse av det økte fokuset på retur som hadde begynt i 2002. Individuelle samtaler om tilbakevending og retur var en del av dette.

På kommunalt nivå hadde man ikke merket noe til ordningen da vi besøkte stedet i januar 2005. Mottaket hadde informert helse- og sosialetaten og politi- og lensmannsetaten. Her hadde man inntil videre ventet til kommunen og politi eventuelt måtte forholde seg til utfordringer som en følge av ordningen.

Lensmannen hadde ikke merket eller hørt om noe ekstra irregulær aktivitet i eller rundt mottaket etter at ordningen ble innført. De reduserte utbetalingene og mennesker som forsvant fra mottaket hadde ikke resultert i en økning i kriminaliteten i de to mindre kommunene eller i den mellomstore byen.

Namsmannsfunksjonen var, som mange andre steder utenfor byene, lagt til lensmannskontoret. Den ansvarlige her hadde ikke foretatt seg noe for å forbedre seg på eventuelle saker som en følge av ordningen. En konkret sak måtte foreligge før denne funksjonen kunne tre i kraft. Man antok likevel at hvis det kom til utkastelse, så ville det bli løst i mest mulig minnelighet. Alle andre løsninger enn fysisk utkastelse ville bli forsøkt.

I den mellomstore byen var det enkelte av våre informanter som bodde. Noen bodde sammen i leiligheter, mens andre hadde tilfeldige bosteder etter å ha mistet plassen i mottak. Det hadde ikke vært mobilisert lokalt rundt de med bortfall. Det hadde også vært lite oppmerksomhet i media rundt ordningen.

De helsemessige konsekvensene av ordningen ble dempet gjennom en smidig og aktiv utøvelse rollen som fastlege for beboerne på mottaket. Denne personen brukte kontakter og rutine for å sørge for den svake betalingsevnen til pasientene med bortfall ikke gikk for hardt ut over deres helsetilstand. Vedkommende tok for eksempel mindre eller ingen egenandel fra dem med kutt i basisstøtten.

Case Svolve

I Vågan kommune var bevisstheten høy om ordningen med bortfall av botilbud. Våren 2004 kom ordningen med bortfall opp i lokale og nasjonale media. En gruppe asylsøkere som hadde fått varsel om at de kom til å miste plassen gikk inn i kirken under en familiegudstjeneste. Med seg hadde de andre beboere fra mottaket. Presten ble dermed automatisk engasjert og forble et aktivt medlem av den støttegruppen som ble dannet i etterkant av denne markeringen. Med seg fikk han blant andre personer fra menigheten, kjente personer fra kulturlivet og lokalpolitikken. Denne gruppen virket for beboerne med bortfall, men var også sterkt involvert i rettsaken til den etiopiske kvinnen som ble nevnt i kapittel 3.

I rådhuset så man raskt at ordningen kunne få konsekvenser for kommunen. Allerede tidlig på våren 2004 skrev derfor ordføreren brev til Kommunaldepartementet. Han ønsket en avklaring. Hvordan skulle kommunen forholde seg hvis man begynte å kaste ut tidligere asylsøkere fra mottaket? I mai fikk de svar fra departementet. Kommunalminister Solberg skrev at hun, sammen med Arbeids- og sosialdepartementet ville klargjøre retningslinjene for hvordan kommunene skulle forholde seg. Så ble det stille, i følge ordføreren. Sommeren gikk. Man ventet fortsatt på svar. Rettsaken med den etiopiske kvinnen var i gang og kommunen ønsket en avklaring. I september kom så svaret. Kommunen tolket de som om man kun skulle gi sosialhjelp til de med lovlig opphold, at man skulle informere om returmuligheten med IOM, og hadde muligheten til å gi nødhjelp. Men, man sa ikke noe om hjelpens varighet.

Ordføreren i Vågan var opptatt av at det ikke er noen mulighet for å leve uten tak over hodet i Svolve. Til det er klimaet for tøft. Og tilgangen til midlertidig husvær var også begrenset. Kommunen fulgte derfor prosessen videre og var i dialog med politi, namsmann og mottaket.

Namsmannen på stedet var klar over ordningen, og sakene som kunne komme. Våren 2005 var han nær å måtte gripe inn overfor den etiopiske kvinnen. Han var likevel klar over at denne typen utkastelser normalt er mulige å løse uten at man må gripe fysisk inn. Andre alternativer blir prøvd først, og

alle rundt vedkommende er ute etter å finne en så udramatisk løsning som mulig.

Svolvær er ikke et stort sted, og folk kjenner hverandre. De som var involvert i ordningen med bortfall i ulike roller, snakket med hverandre. Man var ute etter å finne løsninger som skjermet dem den gjaldt i størst mulig grad.

En økning i kriminaliteten?

Det har vært mye oppmerksomhet rundt faren for kriminalitet fra personer med bortfall som velger fortsatt å oppholde seg i Norge. I spørreundersøkelsen til mottakslederne ble det imidlertid bare rapportert om et par tilfelle med nasking. Det ble likevel uttrykt bekymring for at de som forsvant fra mottakene til større byer måtte ty til kriminalitet for å overleve.

Vi prøver å gjøre det vi kan for å unngå å gjøre noen forbrytelser. Men, uten lovlig opphold er det veldig vanskelig å overleve her. Det er som å være begravd. (To tamilske, unge menn som lever i skjul i Oslo)

Under intervjuene var det mange av våre informanter som uttrykte bekymring for at de måtte begå kriminelle handlinger på grunn av bortfallet. Dessuten er det vanskelig å tenke seg hvordan personer uten rettigheter kan ha mulighet til å overleve hvis de ikke får hjelp av nettverk. Bare en av informantene hadde bevisst stjålet mat fordi han var sulten. Han fortalte politiet om dette selv i forkant, at det var hans eneste utvei til å få mat. Utover dette har vi ikke funnet konkrete opplevelser eller registreringer av kriminalitet blant denne gruppen, utover å snike på trikken. I en foreløpig ikke frigitt rapport om asylsøkere og kriminalitet fra Politiets utlendingsenhet, kom det frem at kriminalitet nesten ikke forekom blant asylsøkere fra land hvor retur var vanskelig.⁵⁷ Kontakt med Oslo politiet (operativt avsnitt og politistasjonene) konkluderte også med at denne kategorien av asylsøkere, ikke representerte noe kriminalitetsproblem. Dette stemmer overens med informantenes egne utsagn. Så langt har våre informanter vært opptatt av at de *ikke* er kriminelle og at de *ikke* ønsker å bli tvunget av situasjonen til å bli det.

Fra kvinner med bortfall som fortsatt bodde i mottak, var det bekymring for hvordan de kunne livnære seg om de mistet hele basisbeløpet og ble kastet ut. Uten mulighet for å jobbe, fryktet de for at de måtte prostituere seg for å overleve.

57. Undersøkelsen gjaldt et utvalg av asylsøkere som kom til Norge i 2002.

Når det gjelder svart arbeid som inntektskilde for tidligere asylsøkere med bortfall har vi fått lite dokumentasjon som kan støtte en slik hypotese. Så langt kan vi ikke si at svart arbeid foreløpig er utbredt. Selv i Oslo ble det hevdet at det var vanskelig å finne denne type arbeid, hvis man ikke hadde nettverk og bekjente.

Økt belastning på helsevesenet?

Førte ordningen til en økt belastning på helsevesenet lokalt? Vi har ikke dokumentasjon på at personer med bortfall belastet helsevesenet i betydelig grad. Viktige grunner til dette var ikke at personene hadde forlatt landet, noe som bare hadde skjedd i liten grad (se kapittel 4). Det var heller ikke slik at personene det gjaldt var spesielt friske. Ingen eller begrensede økonomiske midler medførte for de fleste feil- og mangelfull ernæring, noe som påvirket helsen. En viktig grunn var derimot at de hadde vanskelig tilgang til helsetjenester, blant annet fordi de ikke kunne betale egenandel. I kapittel 8 viser vi eksempler på at personer ble avvist på legevakten med den begrunnelse at de ikke hadde *rett* på legetjenester. Fra personer som fortsatt bodde i mottak kom det frem at de ofte måtte prioritere mat fremfor legehjelp og medisiner.

Enkelte helsearbeidere valgte imidlertid å gi hjelp til tross for at denne gruppen av pasienter ikke kunne betale. Hvor utbredt dette var, vet vi ikke. Men, vi antar at personer som fortsatt oppholdt seg i mottak, hadde lettere tilgjengelighet til denne type av hjelp enn de som hadde reist til Oslo. Ingen av dem vi snakket med i Oslo visste hvor de kunne få legehjelp uten å måtte betale. Erfaringene fra legevakten var at de ikke hadde rett på tjenester derfra. Hvorvidt denne beskjeden var juridisk riktig i det konkrete tilfelle vet vi ikke. Men, for personen som oppsøkte legevakten var beskjeden ofte at det ikke var hjelp å få. I følge Senter mot etnisk diskriminering (SMED) har denne gruppen av pasienter rett til akutt medisinsk behandling, men ikke til annen helsehjelp, selv om fravær av helsehjelp kan føre til akutte situasjoner over tid (SMED 2005: 30-31).

I Sverige, hadde flyktninger med avslag, uten oppholdstillatelse og ulovlig opphold rett til visse legetjenester og behandling mot betaling. Det ble imidlertid rapportert at flyktingene var redde for å oppsøke legehjelp. Begrunnelsen var at de fryktet for at helsepersonell skulle anmelde dem til politiet, som så kunne uttransportere dem ved tvang. Kanskje derfor, var det blant annet i Malmø, Göteborg og Stockholm organisert frivillige, hemmelige nettverk av helsearbeidere som bisto flyktninger som levde i skjul.⁵⁸ Leger Uten Grenser hadde påtatt seg et visst ansvar for gruppen og hadde opprettet et helseopp-

58. Sydsvenskan.se. 10. mai 2005.

lysningsprosjekt som hadde formidlet 502 konsultasjoner til 168 personer som levde i skjul (2004). Det dreide seg om asylsøkere som hadde fått avslag, kvinner som hadde blitt lurt til Sverige og mennesker som av ulike grunner ikke hadde søkt om opphold. Det var hemmelige legekontor for denne gruppen. Noen av dem var ideelle og noen var opptatt av å tjene penger. Leger Uten Grenser kjente til eksempler hvor det ble betalt kr. 2000 for en konsultasjon og kr. 9000 for en operasjon.⁵⁹ I følge Christian Foster, samordner for helse og sjukvård for asylsøkere på landstinget i Stockholm, var det et problem at legetjenester formidlet gjennom hemmelige nettverk kunne ha begrensete ressurser i forhold til et offentlig sykehus. Han beskrev situasjonen for flyktninger som levde i skjul i Stockholm som en humanitær katastrofe (Sveriges Radio 22.04.2005, Nakmi nyhet 02.05.2005).

Et annet perspektiv på helsekonsekvenser er å vurdere hva den utsatte livssituasjonen kan gjøre med mennesker som til tross for avslag og med minimale rettigheter i samfunnet, velger å bli i Norge. Å leve i permanens, uten håp om bedring, på utsiden av samfunnet og med begrenset livsgrunnlag, kan påvirke den enkelte. Lege Arild Aambø ved Nasjonalt kompetansesenter for minoritetshelse, forteller at det er forskjellige fortolkningsperspektiver når det gjelder utvikling av sykdom og kriminalitet. Et perspektiv har fokus på arv og biologiske prosesser. Sosiale faktorer kommer her i bakgrunnen. Et annet perspektiv tar utgangspunkt i at selv friske og godt utrustede personer kan bli syke dersom evnen til å håndtere stress overskrides.⁶⁰ Det sentrale spørsmålet blir da: hvor mye en (samfunnet) kan forvente at et menneske skal kunne tåle av påkjenninger uten å bryte sammen?⁶¹ Det som eventuelt bryter sammen kan så vel være vår motstandskraft mot sykdom som vår motivasjon for å leve et sosialt akseptert liv.⁶²

Økt pågang på sosialkontorene?

Bortfall av botilbud til personer med endelig avslag på asylsøknaden er en ny ordning som trådte i kraft 1.1.2004. Litt over halvparten av dem som fikk brev om bortfall i 2004, bodde fortsatt i mottak 6 måneder etter varsel om bortfall. Ca. 250 forsvant likevel fra mottak, mange antakelig på grunn av

59. www.leger-uten-grenser.no

60. Disse diskusjonene inngikk for eksempel i de rettspsykiatriske vurderingene av trikkedrapet.

61. For nærmere diskusjon av forholdet mellom sosial ulikhet og helse, se første kapittel i boken *LOS - Løsningsorienterte samtaler* av Arild Aambø.

62. I en artikkel i boken *Ethnic Minorities in England* skriver Satnaam Virdee om hvordan summen av strømmen av små, rasistiske krenkelser er alvorlig, ikke bare i seg selv, men som et mulig potensiale for fremtidig vold (Modood 1997).

kombinasjonen av avslag på asylsøknaden, redusert basisbeløp og bortfallsbrev. Ut fra de opplysningene vi har fått fra de syv største kommunene og de to casekommunene, har vi ikke inntrykk av at ordningen foreløpig har ført til store belastninger på sosialkontorene i kommunene. I de syv store kommunene dreide det seg om få henvendelser bortsett fra i Oslo. I casekommunene hvor det lå mottak, var ingen foreløpig kastet ut og vi fikk ikke opplysninger om henvendelser til sosialkontorene. Fra noen få av mottakslederne ble det nevnt at sosialkontorene var involvert, mens andre meldte at de ville bli det dersom personer ville miste hele basisbeløpet og miste sted å bo.

I Oslo var det i hele 2004 registrert 56 henvendelser til sosialkontorene fordelt på 13 bydeler. Det ga i gjennomsnitt 4,3 henvendelser pr. bydel. Dette utgjorde ikke noen stor ekstrabelastning når det gjelder antall saker. Belastningen var knyttet til arbeidets karakter. Sakene var vanskelige fordi personene både falt innenfor (midlertidig husvære) og utenfor (livsopphold) sosialtjenesteloven. Kommunale retningslinjer for behandling av denne type saker ble ikke endelig politisk behandlet før utgangen av mai 2005 (planlagt). Dessuten manglet sakene presedens. Saksbehandlerne måtte ut fra eget skjønn ta stilling til om personene befant seg i en tilstrekkelig, akutt nødsituasjon hvor kommunen hadde plikt til å hjelpe. Fordi det dreide seg om akutt nødhjelp, var det imidlertid mye arbeid med hver person, i sær i de tilfelle hvor nødhjelp bare ble innvilget for en kort periode av gangen. Det betydde blant annet hyppige besøk av samme klient. Flere av dem som fikk avslag klaget, noe som selvsagt også medførte ekstraarbeid, selv om selve klagesaken ble behandlet av Fylkesmannen. Fylkesmannens avgjørelser i klagesakene bidro imidlertid til å skape retningslinjer for denne type arbeid. Det er grunn til å tro at selve skjønnsvurderingen av behovet for nødhjelp krevde mer arbeid i Oslo enn for eksempel i Trondheim kommune. Grunnen er at i Trondheim gis det nødhjelp så fremt det kan dokumenteres at personen ikke har andre utbetalinger. Det åpner for klarere retningslinjer for saksbehandlerne, og mindre bruk av individuelt skjønn.

Saksbehandlere opplevde at mandatet for nødhjelpen var problematisk. Hjelpen pekte ikke i retning av noe permanent eller en bedret situasjon. Det var ikke noen målsetting at personene skulle få bedre. Det var tvert i mot omvendt. De skulle ikke få det bedre, men man skal unngå at de sultet og frøs, og sikre at de hadde et sted å sove.

Når det gjaldt økonomiske belastninger for sosialkontorene, var nødhjelp en utgift som ikke var budsjettert, gitt at rett til nødhjelp var ulovfestet og ikke knyttet til noe budsjett. Nødhjelp ble derfor en ekstra kostnad for bydelene, innenfor allerede knappe budsjetter. Flere av de syv kommunene (se kapittel 5) hadde likevel vedtatt at dersom personer i målgruppen oppsøkte sosialtjenesten for nødhjelp, skulle de få penger til livsopphold og de skulle få tilbud om overnatting. I Bergen ble det også eksplisitt uttrykt at utgifter til medisiner skulle dekkes. Oslo kommune ved byrådsavdeling for velferd og sosiale tje-

nester hadde som nevnt samlet inn en oversikt fra bydelene over henvendelser fra gruppen i 2004. Av det som ble meldt inn til byrådsavdelingen var det dokumentert brukt kr. 743 000 i 2004. Dette dreide seg om nødhjelp til mat og losjikostnader. Hvor vidt dette var mye eller lite er vanskelig å si noe om. Bydelen som hadde brukt mest, hadde bevilget i underkant av kr. 375 000 på 5 saker. Bydelene i Oslo er på størrelse med de fleste mellomstore byer i Norge (33) med et folketall på mellom 20 og 50 tusen innbyggere. Store kommuner kan antakelig bære slike kostnader dersom antallet saker er begrenset. For mindre kommuner vil det utgjøre en relativt større andel av sosialbudsjettet.

Konsekvenser for eget etnisk miljø

Det er fra mange antatt at personer med avslag på asylsøknader som velger å bli i Norge, vil få hjelp av nettverk i egen etniske gruppe. Til en viss grad er dette sant, men slik hjelp har begrensninger. Det forutsetter for det første at det finnes et slikt miljø. Dernest at miljøet har ressurser og interesse av å hjelpe dem som har fått avslag. Å tilby en seng eller en madrass i en begrenset periode kan mange klare. Å huse og fø på personer som ikke tilhører husholdet over lang tid er imidlertid vanskelig, i sær når hjelperne selv lever i en sårbar økonomisk situasjon. Fra studien på Byggforsk om etniske minoriteter og strategier på boligmarkedet, kommer det frem at til tross for utstrakt gjestfrihet i for eksempel det somaliske miljøet, er det begrensninger for gjestfriheten (Søholt, pågående arbeid). Viktige grunner er at mange bor trangt, har begrenset økonomi og har økonomiske forpliktelser til hjemlandet. Dessuten kan det føre til naboklager og i verste fall utkastelse. I de tilfelle hvor «gjestene» kan hjelpe husholdet kan det imidlertid være annerledes. For eksempel i de tilfelle hvor bostedsløse kvinner hjelper enslige forsørgere, slik at verten får anledning til å jobbe mens gjesten tar seg av barn, matlaging og husarbeid.

Oppsummering

Kommunene fikk først vite om ordningen med bortfall av botilbud i oktober 2003. Ordningen ble som kjent iverksatt fra 1. januar 2004. Da hadde kommunene et par måneder på å forberede seg på eventuelle henvendelser om hjelp fra tidligere asylsøkere. Gjennomgangen av kommunene viste imidlertid at det tok tid å få ordninger på plass. I Oslo var retningslinjer for håndtering av asylsøkere med endelig avslag fortsatt ikke ferdig behandlet da denne evalueringsrapporten ble levert 20 mai 2005. I de andre store kommunene foregikk den politiske behandlingen i perioden fra høsten 2004 til 1. kvartal i 2005. Kommunene hadde dermed brukt minst $\frac{3}{4}$ år fra ordningen trådte i

kraft, til kommunale retningslinjer i forhold til å håndtere ordningen var vedtatt.

Oslo kommune fikk 7 – 10 ganger flere henvendelser fra asylsøkere med avslag, enn de andre kommunene. Kombinasjonen av relativt høyt antall henvendelser og mangel på gode retningslinjer, førte til at kommunen i stor grad måtte improvisere og finne frem til løsninger etter som problemene oppstod. Et drøyt år levde Oslo kommune på mange måter i en slags unntakstilstand på dette feltet, mens man ventet på avklaring av ansvarsforhold mellom stat og kommune fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Det første året med bortfallsordning har vist at signalene fra statlige myndigheter til kommunene kunne tolkes på flere måter når det gjaldt håndtering av de tidligere asylsøkerne. Det førte til politiske vedtak med ulikt innhold og ulik praksis på tvers av kommuner og mellom bydeler i Oslo. Det var både praksiser som la til rette for at personene kunne leve på et minimumsnivå, og det var praksiser som i stor grad la ansvaret på den enkelte med bortfall, uavhengig av muligheter for retur til hjemlandet.

Sosialtjenesteloven ble opplevd som mangelfull i forhold til å håndtere henvendelser fra asylsøkere med avslag som befant seg i nød. Den gjeldende loven ekskluderte personer uten lovlig opphold fra økonomisk bistand, og den hadde ikke egen budsjettpost for ulovfestet nødhjelp. Det var derfor uklart på hvilket budsjett nødhjelpen skulle belastes. Lovlig opphold var imidlertid ikke et kriterium for midlertidig husvære. Tre av de største kommunene gikk ut over lovens begrensninger og vedtok at budsjett for økonomisk sosialhjelp skulle benyttes for økonomisk bistand til nødhjelp. Bergen og Trondheim vedtok også nødhjelpssatser.

I direkte møte med asylsøkere med avslag og bortfall av botilbud, kom ansatte i førstelinjetjenesten i skvis mellom politikkområder. De skulle på en og samme tid forholde seg til sosialpolitikken intensjoner om å hjelpe mennesker i vanskeligheter, og asylpolitikken intensjoner om at asylsøkere med avslag skulle forlate landet. Før det var utarbeidet kommunale retningslinjer for håndtering av de tidligere asylsøkerne, fikk førstelinjetjenesten i praksis ansvaret for å definere nødhjelpsinstuttet i skjæringspunktet mellom politikkområdene. Dette gjaldt både hvem som falt innenfor ordningen, og hvem som falt utenfor. Førstelinjetjenesten fikk også ansvar for å bestemme hva slags og hvor mye hjelp man mente var tilstrekkelig for dem som ble tilkjent nødhjelp. Fordi førstelinjetjenesten i store kommuner ikke er en aktør, men mange, og fordi man måtte benytte skjønn, betydde dette stor variasjon i de vedtakene som ble fattet. Klagesakene på avslag på nødhjelp som ble behandlet av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, bidro etter hvert til å gi retningslinjer for førstelinjetjenesten i Oslo, mens man ventet på retningslinjer vedtatt i bystyret.

25 mai 2005 vedtok Oslo kommune rutiner for hvordan gruppen med bortfall skulle håndteres. Gjennom en midlertidig forskrift og en instruks ble ret-

ningslinjene staket ut. Vedtakene løste opp i noen av de dilemmaene som sosialtjenesten hadde stått ovenfor.

Støttegrupper lokalt

Hvis jeg går dit (Blitz) og sier at jeg ikke har noe sted å være eller sove, så prøver de å hjelpe meg. De ringer til venner eller lar meg bo hos dem (Asylsøker med bortfall, mann 32)

Det er et kjent fenomen at lokalsamfunn engasjerer seg for asylsøkere som får avslag på asylsøknaden. I sær gjelder dette for barnefamilier som har blitt del av et lokalmiljø. Det skjer i små bygder og det skjer i Oslo. Det er mindre kjent at det eksisterer nettverk som aktivt hjelper mennesker med avslag på asylsøknad til å leve i skjul. I november 2004 hadde KK en artikkel om dette. Der kom det frem at det var aktivitet i omtrent alle fylker. Nettverkene holdt personene i skjul, hjalp dem med å reise til andre land og ga dem praktisk hjelp til å overleve. Det kom også frem at det ble gitt helsehjelp. Det var eksempler på bistand til abort, til blindtarmoperasjon og det var gitt psykologhjelp. I artikkelen kom det også frem at det kreves et omfattende hjelpenettverk for å holde folk i skjul over tid. Det ble anslått at det var nødvendig med 20 personer for å holde en person eller en familie i skjul over et år.

I forhold til personer med endelig avslag på asylsøknaden og bortfall av botilbud, har Rådgivningsgruppene i Arendal og i Trondheim arbeidet for disse personene. Bistanden har særlig vært knyttet til rettshjelp i forbindelse med å fremme søknader om omgjøringsanmodninger, og begjæringer om å utsette iverksettelse av avslag på søknad oppholdstillatelse/ asyl (SMED 2005:8). Andre har engasjert seg også for å yte praktisk hjelp.

I den ene casekommunen vi har vært inne i, hadde for eksempel lokalmiljøet engasjert seg for å sørge for at personene med avslag, bortfall av botilbud og etter hvert opphør av basismidler, skulle få mat og et sted å sove. I Oslo har eksisterende rettshjelps- og aktivistmiljøer gitt ulike typer av hjelp til «ureturnerbare» som oppholder seg i byen.

Lokale støttegrupper i Oslo

I Oslo har flere frivillige organisasjoner og private nettverk stilt opp for personer med endelig avslag på asylsøknaden. I hovedsak har bistanden dreid seg om hjelp til personer som går under kategorien «ureturnerbare». Generelt bygger motivasjonen for bistanden på en oppfatning av at vedtakene om avslag ikke er berettiget. Derneft dreier det seg om å hjelpe mennesker i nød uavhengig av grunn.

Tre organisasjoner har samarbeidet om bistand og på mange måter delt arbeidsfeltet seg i mellom. Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) har bistått personene med rettshjelp i forhold til deres asylsaker. I tillegg har de hjulpet med de første henvendelsene til sosialkontorene. Senter mot etnisk diskriminering (SMED) har bistått dem som har fått avslag på søknad om nødhjelp med hjelp til å klage. Blitz har ytt praktisk hjelp. Vi har ikke intervjuet SMED direkte, men SMED har gitt ut sin egen rapport, «Mat, tak over hodet og helsetjenester», hvor de vurderer juridiske spørsmål knyttet til ureturnerbares rettigheter. Dette arbeidet har vi hatt stor glede av. Dessuten har vi fått hjelp av NOAS og SMED til å formidle informasjon om evalueringen til relevante personer og miljøer.

NOAS sitt engasjement overfor personer med endelig avslag på asylsøknaden og bortfall av botilbud

NOAS er en landsdekkende rettshjelpsorganisasjon overfor asylsøkere. Det er på bakgrunn av dette at organisasjonen blir oppsøkt av målgruppen, og at foreningen engasjerer seg i saker for personer med endelig avslag. I de fire første sakene som ble fremmet av etiopiske asylsøkere i Svolvær, delte NOAS og SMED omkostningene. Uten disse pilotsakene, ville det ikke vært noen saker. NOAS har imidlertid ikke anledning til å yte økonomisk rettshjelp utover dette.

De aller fleste henvendelsene var fra etiopiere og eritreere. Henvendelsene gjaldt håp om påklaging av asylsakene. Foreningen har et kapasitetsproblem, så de vurderer hvilke saker de tror kan ha mulighet for å bli gjenåpnet, før de påtar seg saken. Bortsett fra enkeltstående saker, kommer de fleste sakene NOAS arbeider med fra personer som oppholder seg i Oslo.

Situasjonen med bortfall av botilbud har generelt medført større press på sakene og større stress, for asylsøkerne og for NOAS. NOAS hadde observert at flere påfølgende brev fra myndighetene med negative avslag til den enkelte, hadde bidratt til å heve stressnivået. Situasjonen ble gjort langsomt verre, samtidig som personene fortsatt oppholdt seg i Norge. En del fikk alvorlige psykiske problemer på grunn av sin situasjon. Personer i denne kategorien følger det mye arbeid med for NOAS, blant annet i forhold til å få hjelpeapparatet til å ta ansvar for dem.

Personenes faktiske situasjon var utgangspunktet for NOAS sin hjelp, innenfor det som NOAS definerte som sitt oppgaveområde overfor asylsøkere. De fleste i denne gruppen av klienter lever marginalt. Å møte den vanskelige livssituasjonen deres ansikt til ansikt, påvirket de ansatte i NOAS og gjorde de juridiske sakene mer komplisert, fordi negative resultat dreide seg om en forverring av allerede ekstreme livssituasjoner.

I forhold til personer som er alvorlig syke, hjelper NOAS dem med å søke om unntak fra bortfall av botilbud. Det har vært mye arbeid med slike saker, men bare en eller to saker har lyktes. I det ene tilfellet dreide det seg om en ung gutt som gjorde selvmordsforsøk. En annen person som hadde HIV og var synlig syk, fikk ikke omgjort asylsaken. I følge NOAS hadde Utlendingsdirektoratet formidlet at vedkommende ville få opphold hvis han utviklet aids og kom i behandling, ikke før. Personen gikk på søknadstidpunktet til jevnlig kontroll på et sykehus, men det var ikke tilstrekkelig til omgjøring av asylvedtak. Den aktuelle kommunelegen skrev følgende ang. situasjonen:

Som kommunelege er forholdet også prinsipielt. En HIV tilstand er definert som en allmennfarlig smittsom sykdom som etter lovverket og gir videre rettigheter og plikter. Sykdommen gir rett til gratis behandling og pålegger også pasienten plikter, blant annet innenfor smittevern. Som kommunelege 1 med ansvar for smittevern blir det et paradoks at pasienter med allmennfarlige smittsomme sykdommer blir satt på gaten/ mister botilbud når man vet at sosiale forhold og boforhold er viktig for å kontrollere sykdom og hindre uønsket adferd. Det er avgjørende at en kommunelege 1/ for kommunen å vite at mennesker med allmennfarlige smittsomme sykdommer i kommunen har et botilbud som gir muligheter for behandling, kontroll, oppfølging og ikke minst hindre sykdomsspredning. Å plassere pasienter med denne type lidelser på gaten og dermed miste også den sosiale kontroll med slike pasienter, er i strid med Lov om smittevern. (Kommunelege)

En annen som er avhengig av medisiner på grunn av hjertesykdom har fått gjenåpnet asylsaken. Personen er imidlertid i følge NOAS så deprimert at han ikke har overskudd til å søke nødhjelp, og han har sluttet å ta medisiner. Det ble videre fortalt om politiske voldtektsofre, inkludert en som hadde fått HIV etter voldtekt av sikkerhetspolitiet i hjemlandet. En del av disse mottar ikke nødhjelp og sover i følge NOAS på sentralstasjonen.

Utover å bistå i forhold til å få gjenåpnet asylsaker og søke om unntak fra bortfall av botilbud, har NOAS bistått i forhold til å søke nødhjelp fra sosialtjenesten. På bakgrunn av de negative erfaringene fra asylantenes møte med sosialkontorene, laget NOAS et standard søknadsskjema som referer søkerens rettigheter på bakgrunn av signaler i brev fra staten og fra byråd Eckbo, kjennelsen fra Hålogaland lagmannsrett og europeiske menneskerettighetskonvensjoner (EMK) som Norge har ratifisert. Når folk har fått avslag på nødhjelp,

har NOAS henvist dem til SMED som har hjulpet med og fulgt opp klagesaker til Fylkesmannen.

Blitz – «den barmhjertige samaritan»

Vår interesse for å ta kontakt med Blitz ble vekket gjennom intervjuer med personer som har fått endelig avslag på asylsøknaden og som forsøker å få nødhjelp fra Oslo kommune. De omtalte Blitzmiljøet som et sted de kunne puste ut og hvor det ikke ble stilt spørsmål ved deres tilstedeværelse. Det var et sted hvor det fortsatt fantes nordmenn som behandlet dem som likeverdige mennesker, uten forbehold. At Blitz har blitt oppsøkt av og tar i mot etiopiere med avslag på asylsøknader, har tidligere blitt beskrevet av Dagsavisen (21.12.2005).

We know that the government don't like them (Blitz). But we found them very practical. They are sensitive to our problems. They understand. They don't need explanations; they help immediately and without reservation. Whenever we go to Blitz, coffee and tea is free. We always feel welcome. We all feel grateful to those people, I can cry when I think of them. (Uretturnerbar asylsøker)

I forhold til de ureturnerbare bruker myndighetene menneskelig nød for å oppnå en politisk gevinst. Sult og nød burde ikke være virkemidler i den norske statens politikk. Da tiltakene ble satt i gang var det allerede nedgang i antall asylsøkere til «Fort Europa». (Stein Lillevolden)

I følge Lillevolden har Blitz 20 års erfaring med å jobbe med statlig rasisme og asylopolitikk. I det siste har dette arbeidet vært kanalisert gjennom Nettverk mot statlig rasisme. Når det gjelder såkalte «ureturnerbare asylsøkere», kom Blitz miljøet i kontakt med det etiopiske miljøet under en demonstrasjon. I forhold til engasjementet overfor denne gruppen, samarbeider Blitz med et nettverk av 25 organisasjoner, blant annet NOAS og Smed.

Blitz er kjent for å engasjere seg politisk. Når det gjelder gruppen av ureturnerbare asylsøkere ble det sagt at den politiske jobbingen druknet i sosiale saker og problemer. I konkrete saker ble det viktigere å hjelpe enn å aksjonere. Blitz' engasjement for gruppen dreide seg om å følge asylsøkerne på offentlige kontorer og gi dem støtte i konkrete søkeprosesser. Kanskje enda viktigere var at Blitz-miljøet ga praktisk bistand og hjelp i forhold til asylsøkerens sosiale situasjon. De hjalp dem rett og slett med mat og seng. I tillegg arrangerte Blitz ukentlige møter for utveksling av nye informasjon og erfaringer osv. På disse møtene kom også andre støttepersoner, som for eksempel fra NOAS. Til slutt hadde Blitz en kontakttelefon for de tidligere asylsøkerne.

Selv om det har vært mye tid på å løse praktiske problemer og gi praktisk hjelp, har Nettverk mot statlig rasisme også fremmet saker gjennom etablerte politiske kanaler i tillegg til aksjoner. Nettverket hadde blant annet innlegg under en høring i kommunalkomiteen om saken i februar 2005. Sammen med NOAS, hadde nettverket en deputasjon til Helse- og sosialkomiteen i Oslo bystyre i april. I dette møtet formidlet de hvordan de opplevde at de ureturnerbare ble behandlet på sosialkontorene i Oslo. Dette bidro til å opprettholde den politiske oppmerksomheten om de «ureturnerbares» levekår.

Følge på offentlige kontorer

I følge Blitz burde flere av asylsøkerne de har kontakt med, fått positive vedtak på sine asylsøknader. I vanskelige tilfelle, og når personer har behov for bistand, følger personer fra Blitz asylsøkerne til Utlendingsdirektoratet. Sett fra Blitz sitt ståsted, virker det som sakene har fått en tilfeldig og urimelig saksbehandling. Dessuten får asylsøkerne ikke advokathjelp uten penger, og har derfor nytte av støtten fra Blitz.

Personer fra Blitz følger også til sosialkontor i bydelene når asylsøkerne skal søke om nødhjelp. I slutten av mars 2005 hadde Blitz fulgt rundt 50 etiopiere til sosialkontor rundt omkring i Oslo. Tolv av disse hadde fått innvilget nødhjelp og midlertidig bolig i Langesgate hybelhus. Lillevolden vet ikke om noen som har fått innvilget opphold i Langesgate de tre første månedene i 2005. Som det er dokumentert i SMED's rapport (2005), blir mange av asylsøkerne avvist på sosialkontorene. Asylsøkerne har selv formidlet til oss (forskerne) at de ble dårlig behandlet. Asylsøkerne hadde imidlertid observert at de fikk bedre behandling når noen fra Blitz var med:

They follow us to the social office, and when they are there with us, the attitude changes to more positive. (Asylsøker shim)

Dette inntrykket bekreftes av Lillevolden. Samtidig spør han – hvordan er det da når vi ikke er til stede? Han har erfart situasjoner og uttalelser på sosialkontorene som han karakteriserte som ren hets. Sammenlignet med behandling av for eksempel rusmisbrukere, hevder Lillevolden at asylsøkerne møter langt mindre forståelse på sosialkontorene. Han skjønner at det er vanskelige saker og at saksbehandlerne jobber under press, men han mener at de er lite profesjonelle til å forholde seg til enkle spørsmål.

Praktisk bistand og hjelp i forhold til asylsøkernes sosiale situasjon

Personene som har oppsøkt Blitz har manglet basale behov. De har ikke hatt sted å bo og ikke penger til mat. Flere har fått avslag på nødhjelp og bistand til bolig til tross for statsrådenes og byrådens utsagn om at «ingen skal sulte

eller fryse», og byrådens forsikring om at ingen skal behøve å bo under en busk i Oslo. Miljøet på Blitz har forsøkt å skaffe boliger gjennom eget nettverk. Blant annet har noen fått bo hos husokkupanter. Og, de ble selvfølgelig kastet ut når husokkupantene ble kastet ut. Andre har hatt folk boende hos seg i ½ år. Å ha folk boende over lang tid koster både hva gjelder konkrete utgifter til mat og det koster sosialt. Personene som tilhører nettverket rundt Blitz er ikke blant de mest økonomisk ressurssterke. De fleste har selv begrenset økonomi og de fleste bor nøkternt. Å ha folk boende over lang tid har derfor også betydning for privatlivet. Det er derfor ikke ønskelig at situasjonen varer over lang tid. Å hjelpe folk blir imidlertid ikke beskrevet som en belastning. De får tilbake å treffe og bli kjent med mange og hyggelige mennesker. I tillegg får de innsyn i asyl- og sosialpolitikkenes skyggesider. For miljøet på Blitz er det å hjelpe folk ikke noe nytt. Asylsøkerne er ikke de første sultne som oppsøker miljøet. Det nye er i følge Lillevolden at det virker som kommunen ved bydelene, har en organisert måte å hindre gruppen menneskerettigheter.

Det er ikke bare Blitz miljøet som stiller opp for denne gruppen. Også noen av de andre organisasjonene som de samarbeider med har bistått. Noen har skaffet boliger og trygge situasjoner. Noen har igjen brukt sitt nettverk og sine institusjoner til å hjelpe uten å snakke høyt om det. Blant annet har noen kristne institusjoner vært involvert.

Støttegruppen i Svolve

Støttegruppen i Svolve ble dannet etter initiativ fra menigheten og presten på stedet. I slutten av mars 2004 kom rundt 10 etiopiere inn i kirken under en gudstjeneste. Først trodde presten at det dreide seg om et ordinært kirkeasyl. Snart ble det imidlertid klart at politiet ikke kunne hente disse personene. De var ureturnerbare. Likevel trodde de selv at de kunne bli hentet. Da dette var oppklart gikk de tilbake til mottaket. Engasjementet fra lokalmiljøet var imidlertid vekket. Presten fikk følge av blant annet av lokalpolitikere, kulturpersonligheter og helsepersonell og privatpersoner. I løpet av det neste året samlet man inn penger, fulgte med til helsesituasjonen, kjørte til lege, fulgte opp rettsprosesser og ga økonomisk støtte til gruppen med bortfall. En av beboerne ved mottaket fikk kuttet all støtte. Gruppen fra lokalmiljøet sto da beredt til å hjelpe.

Da vi besøkte stedet etter åtte måneder med intens innsats for asylsøkerne med avslag, var energien i støttegruppen noe dempet. Som i andre frivillige og spontant organiserte tiltak, kan det ta på å holde løpet over lang tid. Det vil lett bli slitasje. Gruppen var ikke ment som en permanent løsning, men snarere som svar på et konkret og umiddelbart behov.

I løpet av de åtte månedene var rundt 50 000 kroner samlet inn og distribuert videre. Den uken vi var der tok støttegruppen med de som hadde redusert utbetaling fra mottaket i butikken. Der fikk de kjøpe for 200 kroner i kjøtt, grønnsaker og frukt. Bakgrunnen var en bekymringsmelding over det ensidige kostholdet fra helsesøsteren på mottaket.

Gruppen fikk etter hvert stor rutine i å håndtere media, Utlendingsdirektoratet og andre aktører som kunne fremme eller hemme asylsøkernes sak. Gruppen spilte både på lokale og nasjonale krefter i arbeidet for å skape forståelse for situasjonen til dem som hadde fått varsel om bortfall. Kommunepolitikere, byråkrater, helsetjenesten og menigheten ble alle involvert og engasjert i sakene.

Oppsummering

Gjennomgangen av hvordan støttegruppene har engasjert seg, viser at de har hatt betydning både for dem som fortsatt bodde i mottak og for dem som forlot mottakene for senere å dukke opp i Oslo. Støttegruppene engasjement har vært viktig i forhold til juridisk oppfølging av asylsakene, i forhold til å søke om nødhjelp i kommunene og i forhold til praktisk hjelp.

Det kan virke som de ulike støttegruppene har tatt til seg prinsippet om ulovfestet nødhjelp, om at «plikten til å hjelpe mennesker i nød påligger oss alle» (SMED Høringsnotat 2005). De har tatt utfordringen på strak arm. NOAS og SMED har stilt sin juridiske fagekspertise til disposisjon for personer med endelig avslag på asylsøknaden og manglende botilbud. Støttegruppen i Svolvær og Blitz miljøet har på hvert sitt sted hjulpet med de ressursene de klarte å mobilisere for personene med avslag. I begge tilfelle tok hjelpen utgangspunkt i asylsøkernes behov. Det dreide seg om at privatpersoner tok av sin tid og delte private ressurser med de angjeldende personene. I Svolvær ble det for eksempel samlet inn anseelige beløp til gruppen. Ellers handlet det om mat og annen oppfølging. I Oslo dreide det seg også om å åpne sine hjem for dem som ikke hadde sted å bo og formidle kontakt videre i private nettverk. I tillegg var kulturhuset Blitz åpent for asylsøkerne. I følge Blitz miljøet trodde de selv at de hadde brukt mer penger på å gi akutt nødhjelp enn hva Oslo kommune hadde gjort. Utsagnet er et uttrykk for at Blitz miljøet har engasjert seg tungt for å gi praktisk hjelp.

Ordningen sett fra nedenfra

Når jeg tenker på hvordan det kommer til å bli her uten plass i mottak og uten arbeidstillatelse, det er vanskelig. Hva skal jeg gjøre? Jeg kan ikke dra og det er så vanskelig her (Afrikansk kvinne, 40).

I dette kapitlet vender vi blikket mot de tidligere asylsøkerne. Hvordan opplevde de ordningen med bortfall? Kapitlet bygger på intervjuer med informanter i og utenfor mottak. De siste oppholdt seg hovedsakelig i Oslo.

Det er to aspekter ved deres opplevelse som vi skal konsentrere oppmerksomheten rundt; *motivasjon* og *levkår*. Den første delen handler om grunner til å bli og grunner til å dra. Den andre tar for seg levekårene til de som forble i mottakene, og til dem som gikk ut av porten.

Motivasjon for å bli

Jeg vil ikke dra tilbake til hjemlandet! Aldri i det hele tatt! Jeg tilhører en liten minoritetsgruppe blant kurderne som ikke er muslimer, og som opplever overgrep. Overgrepene blomstret opp etter Saddams fall. Det som gir meg glede er å tenke på å kunne bli i Norge! (Kurder/iraker, mann 50).

Et viktig spørsmål knyttet til innføringen av ordningen var hvorfor noen velger å samarbeide om retur, mens andre velger å forbli i Norge. En viktig årsak til at sentrale myndigheter ville ha ordningen var at den skulle *motivere* til retur. De skulle forlate Norge og gjøre det raskere enn de ellers ville gjort. Ved å gjøre oppholdet i Norge mindre attraktivt, var tanken at det å returnere til hjemlandet ville fremstå som mer attraktivt. Vi spurte kommunalministeren om hva hun mente med ordningen som *motivasjon*. Hun svarte:

Motivasjonen ligger i at det er stor forskjell på hva du får hvis du samarbeider om retur eller ikke. Med samarbeid får du beholde plassen i mottak, den øko-

nomiske støtten og en hjemreise i verdighet. Uten samarbeid får du ikke dette (Erna Solberg mars 2005).

Men var det slik spørsmålet om retur fremsto for de tidligere asylsøkerne? Som et nøkternt pro et contra, med full informasjon om de ulike alternativene?⁶³

Rasjonelle aktører?

Hvorfor handler mennesker som de gjør? Forsøkene på å besvare dette spørsmålet er mange og varierte i samfunnsvitenskapene. En av diskusjonene dreier seg rundt muligheten for individer til å handle rasjonelt, eller måloptimerende. I økonomiske fag er det vanlig å ha en slik aktørmødel som utgangspunkt, mens andre samfunnsfag ikke deler dette synet. I følge dem vil forhold i omgivelsene, normer eller forstyrrende elementer legge begrensninger på rasjonaliteten. Dessuten vil menneskets rasjonalitet variere i ulike situasjoner.

Her er det viktig å nevne denne diskusjonen, fordi myndighetenes forsøk på å styre de tidligere asylsøkerne i retning av akseptert retur kan ha et galt utgangspunkt. Overdrev de troen på rasjonaliteten i disse menneskenes handlingsvalg?

La oss bare så vidt løfte på lokket for en dypere diskusjon her. Utgangspunktet er enkelt. Tar vi Solbergs forståelse av motivasjon ville den lyde omtrent som dette. Det er to alternativer. Det ene er å bli i Norge uten plass i mottak, uten støtte og med mulighet for å bli uttransportert av politiet. Det andre er å få tilbake støtten, beholde plassen i mottak og få en hjemreise i verdighet. Det andre alternativet ser bedre ut enn det første, og derfor burde man velge å samarbeide om retur.

Subjektiv og objektiv trussel

Det kan være flere årsaker til at strategien med å forsøke å presse de tidligere asylsøkerne til retur ved å vanskeliggjøre mulighetene for livsopphold, ikke virket etter intensjonen. For det første kunne det handle om at norske myndigheter og de tidligere asylsøkerne ikke opplevde trusselbildet i opphavslandet likt.

Det er ikke mulig å reise tilbake, det vil være selvmord. Alle tenker på hva som skjer om vi reiser tilbake. Jeg kjenner ingen som har reist tilbake med

⁶³ Det er viktig å minne om at de som fikk brev om bortfall var del av en *silt* gruppe. De hadde alle oversittet en eller flere frister. De hadde allerede utmerket seg med ønsket om å ikke reise tilbake til hjemlandet.

IOM. I Etiopia dreper de meg ikke, men de tar bort alle muligheter for at jeg skal klare meg. When the Norwegian authorities are away, I go to jail. They put you in situations where you will have to go to jail. For me it is better to starve in Norway than loosing possibilities for living in Ethiopia. (Etiopier, mann 32)

Mens norske myndigheter kunne mene at enkeltpersoner ikke risikerer liv og helse ved å returnere, kunne personene selv oppleve det annerledes. Blant dem vi snakket med var dette gjennomgående.

Norske myndigheter har et feilaktig bilde av det som skjer i Etiopia. Den informasjonen som er tilgjengelig i Europa kommer fra Addis Abbeba, men 80 prosent av befolkningen bor på landet. Der skjer det overgrep og ulovligheter (Etiopier 40).

De vi snakket med ønsket å fortelle at de ikke var kommet til Norge av økonomiske grunner.

Folk tror at de som kommer hit ikke hadde mulighet til noe i hjemlandet – at vi var ressursvake. Men det er feil. Fordi vi var mennesker som kunne leve der. Jeg hadde god økonomi. Det er de ressurssterke som kommer. Folk med penger kan flykte. Men de uten penger har ikke mulighet. De kan ikke en gang komme seg til Sudan (Etiopier 40).

Selv om de selvsagt kunne nyte godt av levestandarden i Norge, så flyktet de ikke på grunn av økonomi, mente de. De fleste hadde posisjoner og inntekt før de forlot hjemlandet. Flere hadde utdanning og tilhørte middelklassen.

Poenget er at hvis man selv oppfatter at man ikke kan reise tilbake på grunn av fare i hjemlandet, så vil sanksjonene i Norge ikke bety stort. Fravær av botilbud i mottak, endret ikke på situasjonen i opphavslandet. Blant etiopiere kom det frem at politiske endringer i hjemlandet i retning av mer demokrati og sikkerhet for befolkningen, var blant faktorer som ville ha betydning for vilje til retur. Det samme gjaldt for tamilske informanter.

We are part of nothing! We fear the Tigers and the Singhalese! Vi er redde for å bli tvangsrekruttert til Tigrene. De elsker barnesoldater vet du! Vi kom for å redde livet, ikke for å få mat. Vi tåler alt. Vi har ikke noe å tape og har ikke noe valg. (Tamilske ungdommer, 18 og 19 som levde i skjul i Oslo)

En annen tamilske ungdom fortalte at han hadde begynt å tenke på retur med IOM høsten 2004. En forutsetning var at han ble overbevist om at han ikke ble hevnet hjemme, at det var trygt. Tigerland var ikke trygt for ham, heller ikke Colombo og den singalesiske delen av Sri Lanka. Han fortalte at man måtte ha bekjente for å få jobb og for å klare seg. Det hadde ikke han. Hele

familien var omkommet i tsunamien julen 2004. Det hadde forandret hans situasjon helt. Retur var ikke lenger aktuelt.

Samtidig så vi på tallene i kapittel 4 at det var mange russere og hviterussere som hadde forlatt mottakene etter å ha fått bortfall. Til tross for at det ikke var mulig å finne støtte for dette i tallmaterialet, kunne man tenke seg at disse gruppene lettere ville kunne influeres av endringene i vilkårene i Norge. Grunnen til det kunne være at det kan være snakk om en annen type *investering* i tid og ressurser for en fra disse områdene å komme til Norge, sammenlignet med en som kommer fjernere strøk. Samtidig skal man huske at for akkurat de som fikk varsel om bortfall, så hadde sjansene til å returnere allerede vært tilstede en stund, og de som satt igjen i mottakene kan ha hatt spesielle historier.

Tiden jobber for asylsøkerne

Politikken på asylfeltet er i stadig endring. Den flyter. Dette ser asylsøkere, folk med avslag og de som jobber i systemet med all mulig tydelighet. For asylsøkerne med avslag gir det *håp*.⁶⁴ Kanskje neste endring går i deres retning. De som holder ut får se.

Flere av dem vi har snakket med har hatt klagesaker gående i UNE for omgjøring av asylvedtakene. I løpet av de første fire månedene i 2005 hadde for eksempel åtte etiopiske søkere som tidligere hadde fått varsel om bortfall fått omgjort sine saker. De fikk innvilget opphold i Norge.⁶⁵ Myndighetene hadde heller ikke fått den ønskede signaleffekten av rettsaken i Svolvær. Der hadde man jo fått rettens kjennelse på at man kunne kaste ut den etiopiske kvinnen. Men, som vi så, ønsket Utlendingsnemda å se på saken på nytt. Et annet eksempel på omgjøring av vedtak, er regjeringens generelle vedtak om at irakere som tidligere har hatt midlertidig tillatelse i Norge etter å ha fått avslag på asyl, og som forsørger seg selv gjennom fast arbeid, kan få ordinær arbeidstillatelse (Innvandringsnytt nr. 4, 2005). Endringen begrunnes med spesielle omstendigheter knyttet til gruppens opphold i Norge.

Flere av våre informanter mente at det kunne være lurt å "holde ut". Bare man ventet lenge nok, så kunne det skje en endring i politikken som kunne gavne deres sak. Egen andres erfaring tilsa at det var slik. Det hadde skjedd før. Endringer i politikken ga altså næring til *håpet* om at akkurat jeg kunne få bli.

Dette var også tilfelle med ordningen med bortfall. Asylsøkerne så at feltet var i bevegelse. Dette ble bekreftet av mottaksansatte. De opplevde at tiden

64. Et ord og et fenomen vi altså mener at er en nøkkel for å forstå motstanden mot å følge myndighetenes oppfordring til retur.

65. Oppgitt av landansvarlig i UNE, medio mai 2005.

jobbet for asylsøkerne og mot logikken i asylopolitikken. Ledelsen på mottaket i Mellomby opplevde at beboerne fikk mer håp jo lenger de satt og ventet, enten de ventet på vedtak på asylsøknaden, omgjøring, uttransportering eller reduksjonen i basisbeløpet og bortfall av botilbud. Til tross for informasjon i mottakene om at de måtte returnere etter avslag, så visste beboerne at det på en måte ikke var sant. For, de hadde sett andre med avslag som hadde fått bli.

Denne kunnskapen gjorde det vanskelig for de ansatte på mottakene å formidle ordningen til beboerne. Når en person fikk det første varselet om bortfall, eller et av de senere brevene om retten til å klage osv., så kom de til de ansatte. I mange tilfeller var det disse som måtte oversette brevene både språklig og innholdsmessig for beboeren. Selv med tolk var det vanskelig å forklare innholdet, fortalte en ansatt.

Innholdet i det første bortfallsbrevet var at beboeren hadde mistet plassen i mottaket og at han eller hun var forventet å returnere til hjemlandet. Spørsmålet som kom da, var «og hva hvis jeg ikke gjør det?». Hva skulle man svare på det? I ett mottak hadde de fast praksis på at de ikke gikk inn på muligheten for å bli i Norge, med mindre spørsmålet kom eksplisitt.

Når vi oversetter brevene, da angir vi mulighet nr. 2 – det vil si at de kan bli i landet og tyne systemet så langt det går – bare når de spør spesielt om det (Ansatt mottak)

De mottaksansatte opplevde også at informasjonen om retur indirekte ble motarbeidet av myndighetene selv, fordi retur faktisk ikke skjedde. Informasjon om retur som følge av negative vedtak fremsto for enkelte som en tom trussel. Enkelte var likevel engstelige for at de skulle tvinges ut av mottaket.

De sier at vi skal bli kastet ut på gata i dag eller i morgen! En dag sa de at politiet skulle komme – vi satt og ventet. De på mottaket sa at vi ikke måtte være redde. Vi ventet, men politiet kom ikke. Jeg har erfaring med å bli kastet ut. Jeg ble kastet ut av Eritrea etter å ha bodd der i 50 år. Jeg ble sendt til Etiopia. De ville ikke ha meg. Nå blir jeg kastet først på gata og så ut av Norge. Hvor til? Ingen vil ha meg. (Eritrea/Etiopia, kvinne 60)

For de få vi snakket med som hadde opplevd at noen ble hentet av politiet i mottaket, hadde det gjort sterkt inntrykk.

Jeg er redd nå. Jeg så en jente som ble kastet ut fra mottaket jeg var på. Hun ble dratt på gulvet. Hun gråt. Jeg så det (Eritrea/Etiopia, kvinne 40).

Men slike historier var ikke hyppige i vårt materiale. Ut fra deres situasjon, og slik de opplevde virkeligheten, kunne det derfor fremstå som rasjonelt å gjøre alt for å bli i Norge. Det kunne hende at de fikk bli til sist. For dem fremsto en slik virkelighetsforståelse som fornuftig, så lenge det ikke skjedde positive,

politiske endringer i hjemlandet, og så lenge de derfor hadde fremtidshåpene rettet mot Norge (Jensen 1993).

Og her er vi ved en av myndighetenes katterpine. Man ønsker ikke å helle vann på denne forventningsmølla ved å innvilge opphold til personer med avslag som har ventet lenge. Dette er man redd vil holde *håpet* levende for denne gruppen og spre forestillingen om at det bare gjelder å *holde ut*. Det er en katterpine fordi myndighetene jo tydelig ser at det å holde denne gruppen utenfor samfunnet og en aktiv tilværelse har negative konsekvenser for dem selv og deres omgivelser.

Forholdet mellom tid og retur

Det kan altså skje endringer i Norge som taler for at asylsøkere får bli, selv etter at de har fått endelig avslag. Listen over forhold som taler mot en akseptert retur er imidlertid lenger (Brekke 2001). For eksempel blir *personene selv endret* mens ettersom tiden løper i Norge. De kan diskvalifisere for en retur ved å ikke være en del av hendelsene i hjemlandet (Hammond 1999). De vil blant annet miste kunnskap og tilgang til nettverk. Men også *hjemlandet vil bli endret*.

Tidligere studier har vist at ventetiden i asylmottak og flyktningeleire påvirker mennesker (Beiser 1987; Brekke 2001, Schwartz 1998, Berg 1998, Berg mfl. 2005). Å være i en uavklart ventesituasjon over lang tid, som man ikke vet hvor lenge vil vare, og som man i liten grad kan påvirke og ikke vet utfallet av, kan medføre endringer i oppfatningen av egen identitet og rolle. I følge Beiser (1987) kan et mulig utfall være at man blir lært gjennom erfaring å ikke planlegge, ikke ønske seg noe og ikke gjøre noe for å endre egen situasjon, fordi man selv ikke har noen innflytelse på hva som skjer med en. En erfaring er at håp fører til skuffelser, derfor kan det oppleves som tryggere for en selv å avstå fra håp.

All my expectations are failed. I am wasting my time and losing energy. My motivation is zero. I am not sure about tomorrow. It is better to be in jail, there I would know the circumstances and the time period. (Etiopier, mann 35)

Som en virkning av venting, usikkerhet, skuffelser og negative endringer i egen situasjon, fortalte en informant at han på forhånd ikke hadde kunnet forestille seg at det var mulig å tilpasse seg negative endringer på den måten han hadde gjort. Likevel var håpet om å få bli det som holdt dem oppe.

Et skille i fremstillingene som våre informanter ga oss gikk mellom de som synes å *tviholde på tilværelsen*, og de som var i ferd med å *slippe taket*. Ved å slippe taket ga de opp styringen og overlot kontrollen til omgivelsene (Brekke 2004a).

Det kan se ut til at fraværet av positive insitamenter, også bidro til fravær av insitament til å foreta valg som kunne endre egen situasjon. Det handlet snarere om å holde ut den situasjonen de var i.

Lillevolden fra støttenettverket på Blitz, formulerte seg slik på bakgrunn av den kontakten han hadde hatt med etiopiere med endelig avslag på asylsøknaden.

Det er minst to grunner til at de velger å ikke returnere. For det første fordi de er i opposisjon til nåværende eller tidligere regimer. For det andre fordi de har vært vekk så lenge at de ikke lenger har noe familienettverk. Ingen har mulighet til å overleve i Etiopia som enslig person. Det er rundt 70 etniske grupper i Etiopia og landet er preget av stor forvirring og kaos.

Slik Lillevolden oppfattet de tidligere asylsøkerne, opplevde de ikke selv å ha andre valg. En annen måte å formulere dette dilemmaet på er at personer med endelig avslag og som opplever et grunnleggende beskyttelsesbehov, må velge mellom negative mål som ikke nødvendigvis kan sammenlignes. De velger ikke mellom hva som kan være best, men velger det som oppleves som det minste ondet, av negative fremtidsutsikter (Simon 1964; Brox 1995).

Våre intervjuer med de som hadde fått bortfall dreiet seg mye om muligheten for å dra tilbake. Det var ikke et tema som de syntes det var behagelig å snakke om. Med unntak for de som hadde kontakt med IOM, så ble retur fremstilt som uaktuelt. De snakket om retur *som om* det ikke var noe alternativ. Den muligheten spilte ingen rolle i livene deres. De *kunne* ikke dra hjem. Returen eksisterte ikke. Samtidig var den der som en durende bassgang i hver eneste ting de foretok seg i løpet av dagen. Om natten var den der i drømmene. De hadde med andre ord et dobbelt forhold til returen.

I samtalene rundt retur fremsto de likevel ikke som om de vurderte å dra tilbake, men at ting foreløpig ikke talte *nok* for det alternativet. Det var et *enten – eller* i deres bevissthet. Ikke lister med momenter som var sortert under *for* og *imot* retur.

De er låst i et spor. Vi kan informere, men ikke motivere. Det å presse dem i retning av retur er krenkende. Det blir krenkelse etter krenkelse. Til sist får de en martyrrolle (Ansatt mottak).

Dersom retur ikke oppfattes som et reelt alternativ, behøver ikke en forverret livssituasjon i Norge påvirke viljen til retur. De to situasjonene er ikke nødvendigvis to sammenlignbare alternativer som valget står i mellom.

Motivasjon for å dra

Til tross for denne tilsynelatende låste situasjonen for de informantene vi har sitert så langt i dette kapitlet, så var det en del med bortfall som ønsket å samarbeide om retur. Og enn videre var det jo mange som forsvant fra mottaket og som kan ha reist hjem uten noen form for assistanse. Hvorfor reiser de?

Hvis vi tar den siste gruppen først, så kan det som nevnt ha sammenheng med den investeringen de har gjort i forbindelse med asylsøknaden. Kommer man med buss fra Hviterussland eller det tidligere Jugoslavia, så kan terskelen for å vende tilbake være lavere enn for andre som betaler 6000 dollar for å komme seg ut av Afrika. Ser vi på tallene fra IOM, så har de hjulpet flere som har kommet fra Europas nærområder, enn de har hjulpet tilbake til fjernere land (iom-oslo.no).

Våre informanter i departement og etater i Oslo mente at mange hadde nettverk hjemme som forventet suksess og at penger skulle sendes hjem. Derfor kunne de ikke vende tilbake med uforettet sak. Til tross for at vi lette etter denne typen mekanismer, kunne vi ikke finne det hos våre informanter.

De som vel hadde vært i kontakt med IOM blant våre informanter, hadde vært det fordi de virkelig ikke så noe annet alternativ. De fryktet vanskeligheter ved hjemkomst, men da bare av materiell art. Det var ingen av disse som nevnte at de fryktet represalier eller overgrep fra hjemlandets myndigheter ved ankomst. De innså at de var kommet til veis ende her, og selv om det ikke var noen ønskeløsning, så valgte de å styre hjemover. Som vi så av tallene i kapittel 4, var det ikke mennesker fra landene der retur var vanskelig, som valgte dette alternativet.⁶⁶

De som valgte IOM og samarbeid om retur oppførte seg som myndighetene håpet. De returnerte hjem. Men, i tillegg så det ut fra vårt materiale at de som returnerte tenkte slik som myndighetene antok at de ville tenke. De forsto at med endelig avslag hadde løpet i Norge nådd et sluttpunkt, og det var derfor bare å dra hjem. Problemet var at det var færre som tenkte og oppførte seg slik, enn man hadde håpet da ordningen ble innført.

Direktøren i Utlendingsdirektoratet, Trygve Nordby, mente at ordningen ikke ville virke på de som kom fra land med en vanskelig retursituasjon. Han mente at den var myntet på de som ønsket å bli værende i mottak etter at de hadde fått endelig avslag. «Dette vil ikke virke for dem som ikke spekulerer i et gratis etteropphold», mente Nordby (intervju, februar 2005). Hvis han har rett i det, så kan man spørre seg hvilke landegrupper som spekulerer i et slikt

66. I kapittel 4 så vi at 39 av de første 543 med bortfall valgte å samarbeide om retur.

etteropphold. Neste spørsmål blir da om man treffer de man ønsket med ordningen.⁶⁷

Mange av beskrivelsene vi har gitt så langt i dette kapitlet ligner på de som er gitt av opplevelsen av ventetiden for asylsøkere som ennå ikke har fått endelig avslag (Brekke 2004b, Ekblad 1999, Berg mfl. 2005). Dette kunne man si at er et funn seg selv. Det var jo et uttalt ønske fra myndighetene at ordningen skulle markere at mottakstilværelsen hadde en ende. Her delte våre informanter seg i to. Noen opplevde et *brudd* i tilværelsen når brevet om bortfall kom. De forlot i mange tilfeller mottakene. For andre føyde meldingen om at de ville miste plassen seg inn i en lang rekke av beskjeder om at forholdene for dem ville bli dårligere. De opplevde at beskjeden var del av en *kontinuitet*. Som en eldre mann fra Somalia sa det:» Du trenger tre negative beskjeder før du blir sendt ut». Han oppfattet brevet om bortfall som enda et avslag på søknaden om asyl.

Oppsummering

Motivasjon handler blant annet om hva som beveger noen til å tenke eller handle på den ene eller den andre måten. I forbindelse med ordningen med bortfall, har myndighetene innført sanksjoner som man håpet ville få målgruppen til å velge å reise hjem. Man har forverret levekårene i Norge, men det har ikke påvirket situasjonen i hjemlandet. Individenes handlingssituasjon fremsto som uoversiktlig. For de fra de vanskelige returlandene var det sterke motkrefter som gjorde det uaktuelt med retur. Til tross for at noen kan hende forstilte seg i sin fremstilling, var det et gjennomgående inntrykk at de selv fryktet konsekvensene hvis de dro hjem. At disse vurderingene ikke ble delt av norske myndigheter, lå tett til kjernen i hele uoverensstemmelsen som ga opphav til ordningen.

Blant våre informanter ga mange altså uttrykk for å oppleve et reelt beskyttelsesbehov. Forverringen av situasjonen i Norge gjorde det ikke lettere å velge å reise hjem.

Opplevelse av asylsakene og mulighetene for retur var ikke uavhengig av hvordan de opplevde livsvilkårene i Norge. Den låste situasjonen som mange fortalte om påvirket hvordan de så på sine materielle levekår.

67. Her er det viktig å minne om at det også inngikk i målsettingene at ordningen skulle fungere preventivt for alle ankomster til Norge, samt for de landegruppene der enkelte fikk bortfall. Disse målene kom altså i tillegg til myndighetenes ønske om at de med bortfall skulle returnere til hjemlandet.

Levekår for personer med endelig avslag på asylsøknaden og som ikke har forlatt Norge

Hvordan ble levekårene til de tidligere asylsøkerne påvirket av ordningen med bortfall? Dette spørsmålet sto høyt oppe på myndighetenes liste over usikkerhetsmomenter da tiltaket ble satt ut i livet i 2004. Her skal vi se på ulike sider ved levekår. I samtalene med de som hadde fått bortfall stilte vi de elementære spørsmålene – hvor de sov, hvordan de skaffet seg mat, hvordan de skaffet seg penger, hvordan de håndterte helse- og psykiske problemer. Forholdene var forskjellige blant de som ble i mottakene inntil videre, og de som forsvant.

Levekår kan forstås på flere måter. Hva en oppfatter som gode eller dårlige levekår kan variere med tid, situasjon, samfunnsgruppe og kultur. Å definere en gruppes levekår vil derfor innebære normative innslag, alt etter hva som blir vektlagt. I Norge har Brattbakk mfl. delt ulike forståelser av hva som er levekår inn i følgende kategorier (2000):

- *Ressursstandpunktet*; Dette fokuserer på fordeling av materielle ressurser i samfunnet. Denne formen for levekårsforskning baserer seg først og fremst på registerdata. Det handler om å skaffe oversikt over fordeling av registrerte, objektive ressurser som utdanning, inntekt, boligsituasjon m.m. mellom ulike kategorier av befolkningen. Dette tolkes som en indikasjon på levekår og levekårsforskjeller. Statistisk sentralbyrås sammenligning av levekår etniske minoriteter i mellom, og mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen er et eksempel på denne tradisjonen.
- *Behovsstandpunktet*; Dette bygger på en oppfatning om at velferd må vurderes ut i fra i hvilken grad grunnleggende behov er tilfredsstillt. Hva som vurderes som grunnleggende behov vil variere med tid og sted.
- *Opplevelsesstandpunktet*; Dette handler om at grad av velferd må bestemmes ut fra personers egne opplevelser av egen situasjon. Hva eller hvilke grupper en sammenligner seg med, vil få betydning for hvorvidt den enkelte opplever å ha tilfredsstillende levekår. I denne tradisjonen kan dermed ikke velferd fastlegges objektivt.
- *Levekår og handling*; Denne tilnærmingen handler om å se levekår ut fra en handlingsdimensjon der gode levekår ikke er noe man får eller har, men noe en selv er med på å skape. I et slikt perspektiv er levekår både prosess og resultat. En slik tilnærming forutsetter at personene som studeres har fremtidstro, og tro på at de selv kan bidra til å endre egen situasjon.

Denne opplistingen viser tilnærminger til ulike sider ved levekår som er aktuelle ved studier av befolkningsgrupper som har lovlig opphold i et land. Personer uten lovlig opphold som forventes av myndighetene å forlate landet, og uten lovlig måter for selvforsørging, vil stille annerledes. Slik vi vurderer det

er det bare i begrenset grad mulig å vurdere målgruppen for denne evalueringen i forhold til et ressursstandpunkt. En viktig grunn er at gruppen ikke finnes i sentrale registre for levekår og heller ikke kan skilles ut som egen kategori. For dem som fortsatt oppholder seg i mottak har vi imidlertid opplysninger om bolig og økonomisk bistand. I tillegg er det aktuelt å vurdere hvordan de selv opplever at egne, grunnleggende behov blir dekket. Den siste tilnærmingen, som vektlegger fremtidsstro og egen handling er lite aktuell gitt at personene det er snakk om har svært begrenset mulighet til å påvirke egen situasjon til det bedre, innenfor Norges grenser. Ved større handlingsrom for blant annet svart arbeid for illegale innvandrere, kunne denne tilnærmingen imidlertid vært relevant. En slik tilnærming er derimot svært aktuell ved studier av hvordan innvandrere med oppholdstillatelse tilpasser seg et nytt samfunn.

Når vi skal vurdere hvordan målgruppen opplever å få dekket egne grunnleggende behov, har vi altså valgt å skille målgruppen i to kategorier; de som forble i mottakene og de som forsvant. De siste traff vi på i Oslo, men også i Drammen og en annen mindre by. I Oslo forsøkte de å overleve med og uten kommunal bistand.

At mange fortsatte å bo i mottak, skyldtes blant annet at ingen så langt har blitt fysisk kastet ut av Namsmannen. Flere av dem som likevel hadde forlatt mottaket i frykt, fortalte imidlertid at de opplevde situasjonen sin *som om* de ble kastet ut. Det var tilfeller der mottaksansatte spurte hver dag om når de skulle reise. De sa at mottaket trengte rommet til andre og de ba om få tilbake nøklene. To av informantene forlot mottaket av frykt for å bli uttransportert av politiet.

For myndighetene er det en forutsetning at fremtiden til personene som omfattes av denne evalueringen, er utenfor Norge. Det er forventet at de returnerer til opphavslandet. Personene selv oppfatter ikke nødvendigvis egen situasjon og fremtid på samme måte. De som fortsatt bor i mottak til tross for bortfall av botilbud, og de som forsøker å overleve i Oslo ser ikke utreise som et alternativ, selv om de har svært vanskelige livssituasjoner i Norge. En beskrev situasjonen og framtiden som «blind», gitt manglende mulighet til å påvirke egen situasjon i ønsket retning. En annen som på mange måter hadde gitt opp, men som holdt seg i live, fortsatte å kjempe for å *forstå* hvorfor Norge forskjellsbehandler asylsøkere fra samme land. Andre spørsmål vi møtte var hvorfor Norge er så utydelig på hva slags flyktninger som slipper inn og blir akseptert. Slike psykiske tilstander påvirker hvordan den enkelte opplever egen materielle situasjon. Opplevelsen av å overleve på et minimum vil være forskjellig om man tror situasjonen er midlertidig i påvente av noe bedre, eller om man ikke øyner noen endring.

Levekår blant personer med avslag og bortfall av botilbud som fortsatt bor i mottak

Jeg har smerter i tennene og i benet. Men jeg går ikke til lege. Jeg har ikke råd. Hvis vi går så sender de faktura til mottaket. Så trekker mottaket pengene fra de 800 vi får hver 14. dag. Jeg er redd for at de skal trekke pengene. Jeg går ikke til lege (Etiopier, mann 35).

Beskrivelsene av levekår baserer seg på intervjuer med personer med bortfall, både de i og utenfor mottakene. I tillegg har vi informasjon fra helsepersonell, mottaksansatte i to av casekommunene og fra spørreundersøkelsen til alle mottakene.

Et sted å sove

Hvordan tror du at jeg kan sove i fred, når ikke hjernen har fred? (Etiopier, kvinne 60)

De som fortsatt bor i mottak har et sted å være og sove. På mottakene vi besøkte fortalte ingen av dem vi var i kontakt med at de hadde fått endret bosituasjonen i mottaket etter brevet om bortfall. De hadde beholdt det samme rommet og den samme sengen. Boligen var gratis slik at så lenge de kunne være i mottaket slapp de utgift til bolig. På grunn av bortfallsbrevet var imidlertid frykten for å bli kastet ut stor. Uvissheten knyttet til mulig utkastelse, gjorde at en del av informantene fant det vanskelig å slå seg til ro i den sengen de faktisk hadde.

Fra spørreundersøkelsen til mottakene kom det imidlertid frem eksempler på at det hadde vært innstramninger i botilbudet til dem med bortfallsbrev. De hadde mistet rommet og sengen sin, og i stedet blitt tildelt en madrass på gulvet hos noen de kjente. Mottaksleder mente dette var greit så lenge det dreide seg om få personer, men fryktet en situasjon hvor det kanskje dreide seg om så mye som 90 personer.

Mat og andre nødvendige utgifter

Det sies at det ikke er sult i Norge, men vi er sultne når vi bare har råd til å spise en gang om dagen. (To unge etiopiske kvinner i mottak)

Beboere i mottak oppga at de fikk et basisbeløp på mellom 2.600 og 2.800 kr. før det endelige avslaget kom. For dette skal de klare seg med mat, klær, lege

og medisintilgifter, transport og telefon osv. Etter bortfallsbrevet ble dette basisbeløpet halvert. I følge Utlendingsdirektoratet skal alle med bortfall miste hele basisbeløpet etter en tid. I tillegg til et sted å bo, trenger de penger mat og til for eksempel legehjelp og medisiner. De som bor på mottak i lang geografisk avstand fra et tettsted med butikk, lege, apotek osv., trenger også penger til transport. I det ene mottaket vi besøkte kostet et busskort til byen kr. 225.

I nesten ett år har jeg levd på 1400 kr. måneden. Jeg spiser nesten bare brød, tunfisk og makrell i tomat. (Tamilsk ungdom 18)

Som vi så i kapittel 5 var det mange med bortfall som fikk mat av andre beboere. Andre fikk hjelp av venner som bodde utenfor mottaket. Få fikk hjelp av sosialkontoret eller av frivillige organisasjoner. Beboerne i mottak fortalte at de spiser så lenge de har penger. Noen av informantene bodde sammen, og de hjalp hverandre hvis en ikke hadde mer penger eller mat. Som en sa: «har jeg mat så spiser jeg og har jeg ikke mat spiser jeg ikke». Informantene fortalte at de handlet i den billigste butikken på stedet. Det meste de spiste var ris og pasta og noen få ganger mat fra hjemlandet. Fra helsetjenesten ble det opplyst at tidligere asylsøkere fikk magesår og andre gastroproblemer, blant annet på grunn av dårlig kosthold. Det ble hevdet at asylantene ikke hadde spist frukt, grønnsaker, kjøtt eller fisk på flere måneder. Som vi så bidro for eksempel støttegruppen i Svolvær med penger til akkurat disse varene for å bøte på mangelen.

De som delte kjøkken hadde ikke organisert seg med fellesinnkjøp og felles husholdning, men de hjalp hverandre hvis noen gikk tomme for mat. De som bodde sammen mente det var lettere å holde ut med ett måltid om dagen når de var flere i samme situasjon. I følge de mottaksansatte taklet landegruppene med bortfall situasjonen ulikt når det gjaldt mangelen på mat. Enkelte grupper delte da med de som ikke hadde, mens andre holdt seg mer for seg selv og skjulte at de ikke hadde nok å spise.

For dem som var syke, var det et problem at de ikke hadde anledning til å følge legens råd om å spise sunnere. Det var mange av de vi intervjuet som oppfattet seg selv som syke. Hvor nærme deres selvopplevde sykdom var til en etablert diagnose, søkte vi ikke å finne ut. Vi snakket om dette med de ansvarlige for helsetjenestene på to av mottakene. Her ble det bekreftet at mange var syke og at ordningen skapte vanskeligheter for behandlingen.

I den stressete situasjonen personene var i, opplevde ikke helsepersonell det som relevant å anbefale folk å slutte å røyke av helsemessige grunner. En lege fortalte at hun i stedet anbefalte dem å begrense omfanget på grunn av kostnadene. Selv om de røykte var det viktig at de hadde penger til mat. En av informantene fortalte at han både røykte og drakk alkohol. Det gjorde det lettere å holde ut situasjonen. Pengene rakk ikke til og han måtte låne av andre.

Hvordan de bruker dagen – sosialt liv

Vi gjør ingenting. Vi har verken arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse. *Vi har ingen glede!* Vi bor på mottak. Før gikk vi på skolen begge to. Så mistet vi tilbudet og måtte betale kr. 1500 selv og da måtte vi slutte. Nå er skole og norsk kurs utenfor mottaket og vi må ordne det på egen hånd. Det har vi ikke mulighet til. (To unge etiopiske kvinner i mottak)

Blant de som bodde på mottak var det gjennomgående at dagene gikk med uten at de gjorde noe konstruktivt. De sov dårlig om natten, sto opp sent, spiste hvis de hadde noe å spise og så på TV. En mann fortalte at han kunne være alene inne på rommet sitt i flere døgn på rad. Det var ingen andre i mottaket som snakket samme språk som ham, så det ble ensomt. Tiden gikk med til å sitte og tenke.

Jeg vet ikke hva jeg egentlig gjør. Dagene går og går. Det er veldig komplisert. (Kurder, mann 50)

Beboerne opplevde også at det ikke var noen aktiviteter å holde på med i mottaket, selv om de ansatte fortalte om mange aktiviteter som de fortsatt fikk lov til å være med på. Det kan hende at aktivitetene ble opplevd som meningsløse fordi de ikke inngikk i en plan om å styrke egen kompetanse for en fremtid i Norge.

Det er ikke noe organisert virksomhet her på mottaket. Ikke noe håp, ikke noe liv her. Vi bare sitter og stirrer i taket (Etiopier, mann 30).

Nå kan vi jo minne om at norske myndigheter nettopp ønsket at tilværelsen på mottakene skulle være «nøktern». Ønsket var jo at de skulle velge det som myndighetene mente var alternativet til fortsatt opphold i mottak, nemlig retur.

I mottak med flere beboere med samme landbakgrunn kunne en anta at de hadde et sosialt liv seg i mellom, blant annet fordi de snakket samme språk og var i samme situasjon. En del opplevde imidlertid ensomhet og mangel på sosialt liv på tross av at de var flere sammen. En grunn var at samvær med egen gruppe ikke ble opplevd som attraktivt fordi de bare snakket om negative ting. Samværet ga dermed ingen glede og oppmuntring, men ble snarere en bekreftelse på ens vanskelige situasjon. Dette bidro til at de kunne føle seg som «utenfor» på mottaket. Det var ingen de kunne snakke med som bidro til at de fikk andre innfallsvinkler til hvordan de kunne forholde seg til egen situasjon.

Noen av beboerne bodde i såkalt desentralisert mottak. Det vil si at de bodde i en leilighet i byen sammen med noen andre. De var ikke avhengige av

transport for å komme seg noe sted. Hverdagene var ellers ganske like for dem som bodde i mottak utenfor byen. De sov til langt på dag og så på TV. Tendensen til å snu døgnnet i mottaket er kjent fra andre studier (Brekke 2004a, Utsigt 1998).

Jeg mistet mine foreldre og kjæresten min i tsunami katastrofen. Jeg tenker på dem hele tiden. Jeg får ikke sove om natten og har vondt i hodet hele tiden. Jeg prøver å sove om dagen, men det er ikke lettere. Jeg deltar ikke i noe. I går lå jeg i senga nesten hele tiden. Jeg spiste litt og så litt på TV. Jeg tenker på Sri-Lanka hele tiden, men jeg vil ikke tilbake. Ser på nyhetene, ser etter nyheter fra Sri – Lanka. Sånn går dagene, til midt på natten. Så prøver jeg å sove, men får det ikke til. (Tamilsk ungdom i mottak)

De som bodde i byen gikk rundt, men de kunne ikke som andre bruke penger i byen. De som bodde sammen hadde hverandre, men ikke mange andre kjente i byen. En eldre kvinne fortalte at hun ikke hadde kjente i byen som hun kunne gå på besøk til, men hun snakket med folk hun traff tilfeldig på gata som så ut som de var i samme situasjon, eller hadde samme landbakgrunn. I kontrast til det sosiale livet i Norge, fortalte hun om hvordan det var i hjemlandet, før hun ble kastet ut av Eritrea. Der gikk de ofte i kirken, blant annet for å treffe folk. Kirkene var åpne hele tiden, mens det her i Norge var det begrenset til søndager. I Norge gikk hun gikk i kirken for å be, men stemningen var annerledes. Et år før dette intervjuet, mens hun var *asylsøker* deltok hun på et kirkemøte i Oslo hvor det blant andre var flere etiopiere. Det førte til bekjentskaper som gjorde det mulig for henne å delta på en to ukers kirkesamling i Stavanger. Hun ble invitert i år også, men hadde ikke økonomisk mulighet til å reise. Den eneste gangen hun lystet opp i intervjuet, var da hun mintes kirkelivet i hjemlandet.

De som bodde i desentralisert mottak i byen hadde tilbud om gratis svømmehall to ganger i uka, som de kunne benytte fordi det var i gangavstand. Tidligere hadde de tilbud om gratis svømming hver dag som de hadde benyttet. Innstrammingen ble tolket sammen med alle de andre negative meldingene de fikk, selv om de ikke hadde noen sammenheng. Det ble langsomt slutt på alt som var positivt. Nå er det bare sykdommer igjen som en sa.

Helse og psyke

Alle som søker asyl får tilbud om en gratis helseundersøkelse. De blir undersøkt for smittsomme sykdommer, tidligere skader og kroniske sykdommer. Dessuten blir det foretatt en synstest. Fastlegen ved mottaket i Mellomby fortalte at de som feilte mye fikk flere undersøkelser. Deretter ble de fulgt opp av fastlegen på vanlig måte og måtte betale egenandel som andre. Som asylsøkere hadde de rett på frikort, noe som var gunstig for dem med stort behov for

helsetjenester. Fastlegen henviste pasientene videre i helseapparatet dersom det var nødvendig. Noen ganger ble imidlertid operasjoner osv. avlyst fordi pasientene ikke hadde penger til å betale. Legen fryktet også at det skjedde at pasientene ikke hentet medisiner fordi de ikke hadde råd til det. En helsesøster mente at de tidligere asylantene ikke tok ut medisiner hvis de ikke var på blå resept. Legen var opptatt av at fastlegesystemet ikke fungerte for denne pasientgruppen. Hennes erfaring var at asylsøkerne måtte lære og akseptere hvordan det norske helsesystemet fungerte i praksis. Dessuten måtte helsearbeiderne lære å forholde seg til at pasientene kunne ha mange og rare forklaringer på sine problemer som legen ikke automatisk forsto. Mange hadde en annen måte å tenke helse på som helsevesenet måtte ta inn over seg (Bakke og Søholt 1996; Søholt 1997; Aambø 2004).

Alle beboerne vi intervjuet i mottak med avslag på søknad og bortfall av botilbud, hadde psykiske problemer og de aller fleste hadde også fysiske plager. De psykiske problemene ble forverret av den vanskelige livssituasjonen personene levde i.

De ureturnerbare har vært i en usikker situasjon lenge. De var utslitte allerede da de fikk negative svar. De har levd i frykt lenge. Evnen de hadde til å ta vare på seg sjøl og gjøre fornuftige ting ble svekka. Noen har veldige problemer med å holde avtaler, det var ikke slik før. Tilværelsen blir kaotisk, de får korttidshukommelse. Psykofarmaka og sovemedisin tar mye av budsjettet. Alle har problemer med søvn. (Helsesøster)

En fastlege for asylsøkere som også var spesialist i allmennmedisin og psykiatri for flyktinger, fortalte at det reduserte beløpet til livsopphold, sammen med bortfallsbrevet, gjorde beboerne i mottak redde og fortvilte. Alle stress symptomer som gir seg kroppslige utslag ble dårligere av situasjonen. Beboerne fortalte selv at de for eksempel alltid hadde vondt i hodet, de fikk ikke sove, de bekymret seg for egen situasjon og for situasjonen til slektninger hvis de hadde noen igjen. Den tamilske ungdommen som er referert over hadde mistet hele familien i flomkatastrofen (julen 2004). Andre vet ikke hvor nær familie befinner seg, eller om de lever.

Jeg har veldig vondt – jeg har smerter i begge bena. Så har jeg magesmerter som gjør at jeg ikke tåler de pillene jeg får. De kommer rett ut igjen. Når jeg får piller for knærne mine kommer de ut igjen. Jeg har også vondt i hodet hele tiden og går ofte til legen, men uten at jeg blir noe friskere. (Eritrea/Etiopia, kvinne 60)

Fastlegen reflekterte høyt over alle lidelsene mange av asylsøkerne hadde vært i gjennom og sammenlignet med etniske nordmenn som opplevde krisesituasjoner. For nordmennene fantes det tilgjengelig kriseapparat, mens asylsøkerne ikke hadde noe slikt tilbud. Legen fortalte blant annet om en ung so-

malisk gutt som hun tilfeldigvis fikk kontakt med fordi han fulgte en annen til legen. Han sa først at han selv ikke feilte noen ting. Senere kom det likevel frem at han hadde omfattende traumer. I Somalia ble han innkalt av klanledelsen for å bli soldat. Han ville ikke og stakk av. Da ble faren hans drept og brødrene satt i fengsel. Senere ble også moren drept. Slike historier var ikke enestående. Utfordringen i følge legen var at asylsøkerne i stor grad var overlatt til seg selv med slike historier.

Med avslag på asylsøknaden og bortfall av botilbud var legen usikker på hva slags helsetjenester personene hadde rett på. Men, hun var redd for at hva de hadde rett på var noe annet enn hva de hadde behov for. Mange av hennes pasienter hadde startet langvarig behandling mens de var asylsøkere. Mange av disse helseforløpene strekker seg over lang tid på grunn av ventelister osv. Det betydde at de kunne være midt inne i et behandlingsopplegg når de fikk avslag på asylsøknaden og brev om bortfall av botilbud. Fra et etisk og medisinsk synspunkt opplevde legen det som viktig at pasientene fikk nødvendig og mulig behandling i Norge, uansett oppholdsstatus, slik at de ville være mest mulig funksjonsdyktige om de ble sendt ut. Hun ville strekke seg langt for at dette skulle være mulig.

En av kvinnene med uttalte psykiske lidelser fortalte at hun måtte velge mellom medisiner og mat. Hun hadde ikke råd til begge deler. En annen med medfødte lammelser og funksjonshemninger var avhengig av å gå til legen tre ganger i måneden. Det kostet kr. 250 i egenandel hver gang pluss reiseutgifter. Til sammen utgjorde dette over halvparten av det han fikk utbetalt til å leve for. Et månedsbudsjett på kr. 800 til mat og drikke er under halvparten av SIFOs standardbudsjett for en enslig mann i aldersgruppen 20-50 år.⁶⁸ Fastlegen vi var i kontakt med var klar over dette og unnlot å ta egenandeler fra denne gruppen pasienter, når hun visste at de ellers ville unnlate å oppsøke nødvendig legehjelp fordi de måtte prioritere penger til mat. Lignende historier ble fortalt av andre helsearbeidere. Legen opplevde imidlertid situasjonen som vanskelig. Hun ønsket at alminnelige asylsøkere skulle læres opp til å betale egenandel, som en del av det å bli kjent med systemet i Norge. På den annen side kunne hun ikke se på at folk som trengte legehjelp, men som ikke kunne betale, ikke skulle få bistand.

Legen vurderte ordningen med bortfall av botilbud og penger til livsopphold som en tragedie for dem det gjaldt, så lenge de kunne oppholde seg i Norge til tross for avslag. Hun var redd det ville produsere kriminelle, tiggere og prostituerte. Det beste som kunne skje dem var svart arbeid, hovedsakelig i hovedstaten. Hun oppfattet situasjonen som uverdigg for velferdsstaten, gitt at

68. SIFO's standardbudsjett til kun mat og drikke er kr. 1960 pr. måned. I tillegg kommer utgifter til klær, helse, kollektivtransport, andre dagligvarer, husholdningsartikler og telefon.

ingen har behøvd å leve på gata uten rett til hjelp etter siste verdenskrig. Hun opplevde det som deprimerende å være vitne til at friske og forhåpningsfulle mennesker langsomt ble bygget ned.

Bekymringer for fremtiden

De vi møtte i mottak hadde et sted å sove og de fikk for en periode noe penger til å klare seg med mat. De visste imidlertid ikke hvor lenge denne situasjonen ville vedvare. De fryktet derfor at de når som helst kunne miste hele basisløpet fra Utlendingsdirektoratet, noe som noen allerede har gjort. Ved spørsmål om hva de da skulle leve av, var det ingen som hadde klare forestillinger om det. Noen av kvinnene fryktet imidlertid en fremtid i Norge som prostituerte som måtte sove på gata. De lurte på om myndighetene så for seg andre løsninger enn prostitusjon, for minoritetskvinner uten arbeidstillatelse og uten nettverk.

Beboere tvinges til å gjøre hva som helst for å kunne overleve. En av dem driver med nasking helt bevisst og forklarer dette med behov for å skaffe seg mat. Prostitusjon har forekommet. Lokale kjøpmenn har innført en ordning med utdeling av mat til enkelte. Noen av dem nekter å ta i mot hjelp fordi dette er under deres verdighet. (Mottaksansatt)

Det var vanskelig, eller for ikke å si umulig for de som bodde i mottak å forestille seg hvordan de kunne overleve utenfor mottak, uten penger. Dette gjaldt i sær dem som ikke hadde kontakter eller kjente noen utenfor mottaket. De hadde ingen informasjon om at de kunne være berettiget akutt nødhjelp på et sosialkontor, eller bostøtte. De så får seg tilværelsen utenfor mottak som problematisk. En som hadde nettverk utenfor mottak mente det var vanskelig å bo hos andre over tid, fordi det i Norge var forventet at man klarte seg selv. En tenkte at han kanskje kunne dra til Trondheim hvor han trodde de gjorde mer for asylsøkere enn andre steder. På den annen side, hva hjalp det hvis han fikk nødhjelp til mat, men døde på gata senere?

Ønsket om arbeid

Mange av våre informanter ønsket å få lov til å arbeide. En del hadde hatt midlertidige arbeidstillatelser tidligere, og forsto ikke at de ikke kunne få jobb. Med arbeidstillatelse kunne de jo klare seg selv uten penger fra Utlendingsdirektoratet, mente de. Ville ikke det være en bedre løsning, spurte de retorisk. Som nevnt var noen av dem vi traff som hadde mistet plassen i mottak, fortsatt i arbeid. Noen mente det jo måtte være bedre at de fikk en skikkelig jobb enn at de ble tvunget i retning av kriminalitet og prostitusjon. De vi

snakket med kopleet ikke ønske om å arbeide og grunnen til at de kom til Norge. Flukten hadde én grunn, ønsket om å arbeide en annen.

Hvis norske myndigheter ikke har penger til å ha oss her på mottaket, så burde de gi oss arbeidstillatelse i stedet, så vi kan forsørge oss selv. Nå sitter vi på mottaket som pensjonister, vi burde jobbet i stedet (Eritrea/Etiopia, kvinne 35).

Det å gi midleritidige arbeidstillatelser for personer som blir kastet ut av mottak ville ved første øyekast være en god løsning. Det ville være bra for den enkelte og økonomisk gunstig for kommunene som ikke lenger ville måtte betale ut bostøtte og nødhjelp. Men den asylpolitiske målsettingen om å få til en retur for denne gruppen taler i mot at man åpner for arbeid. Det er i alle fall slik tankegangen går. Deres saker er prøvd og de skal tilbake til hjemlandet. De skal ikke bli her å arbeide.

Levekår for personer med endelig avslag og bortfall av botilbud som oppholder seg i Oslo

Jeg var på legevakten med en vond tann. De sa at det var en privatsak og at jeg måtte betale tannlegen. Jeg svarte at jeg har ikke en gang penge til å spise! Så ga de meg 200 kroner for å kjøpe mat (Etiopier, mann 35).

Som vi så i tallene i kapittel 4, var omkring halvparten av alle de med bortfall registrert som forsvunnet fra mottakene. Hvor det var blitt av disse 250 menneskene var det ikke mulig å si med sikkerhet. Myndighetene vet ikke om de oppholder seg i Norge, eller om de har reist ut av landet. Det vi kan si med sikkerhet er at en del av dem endte opp i Oslo, og i enkelte andre byer. De som forsvant fra mottakene fra denne gruppen var både såkalte ureturnerbare og personer som kunne transporteres ut av politiet. En del av de som hadde forsvunnet fra mottakene her i landet hadde forsøkt seg i andre land etterpå, bare for å bli tatt og deretter bli sendt tilbake til Norge. Grunnen til at de endte her var at Norge var det første stedet de søkte om asyl. Den såkalte Dublin-avtalen åpner for at søkere kan returneres til første behandlingsland. Vi kommer tilbake til deres situasjon nedenfor.

Blant informantene var det noen som hadde forlatt mottakene kort tid etter at de fikk det første bortfallsbrevet i begynnelsen av 2004.

Det er nå omtrent et år siden jeg fikk brev om å forlate mottaket i løpet av 14 dager. Når tiden var ute ba mottaksleder om å få nøklene og sluttet å gi meg penger. Jeg fikk verken mat fra mottaket eller fra andre flyktninger. Jeg ble

veldig sulten og gikk til politiet og sa at jeg måtte stjele mat på supermarkedet. Jeg stjal for 200 kr., men ingenting skjedde. Kommunen gjorde ingenting. Jeg var den eneste i mottaket som hadde fått et slikt brev og følte det veldig ubehagelig. Da jeg var ute av mottaket sov jeg rundt omkring i kommunen, alle visste hvem jeg var og var redde for at jeg skulle stjele noe fra dem. Til slutt fikk jeg penger av en kamerat for å dra til Oslo. (Etiopier, mann 26)

Blant dem som reiste til Oslo, hadde noen bekjente de kunne oppsøke og bo hos i en periode, mens andre ikke hadde noen steder å henvende seg. De hadde ikke tidligere erfaringer fra Oslo. Flere i denne gruppen kom via eller oppsøkte Oslo S, hvor det var et miljø av minoritetspersoner som levde mer eller mindre på utsiden av det norske samfunnet. Ved hjelp av dette miljøet måtte de selv finne ut av hvordan de kunne overleve i Oslo. Både private og kommunale tjenester inngikk i overlevelsesstrategiene.

Dublinere

I forbindelse med evalueringen har vi kommet i kontakt med seks personer som har reist til tredje land på egen hånd, og som har blitt hentet tilbake av norsk politi, i tråd med Dublin avtalen.⁶⁹ En av personene mente han hadde fulgt oppfordringen om å forlate landet, og skjønte ikke hvorfor han ble hentet tilbake, satt i fengsel i 43 dager utenfor Oslo, fikk utdelt 1000 kr. og deretter satt på bussen til Oslo. I hovedstaden sov han på gata inntil han traff en annen etiopier som hjalp ham til et sosialkontor. En annen fortalte hvordan han ble sluppet ut av politibilen til ingenting på Grønland i Oslo. I tillegg har vi fått informasjon fra NOAS om personer som har blitt returnert fra Sverige og som plutselig befinner seg i Oslo sentrum uten noe tilbud. De har ikke anledning til å vende tilbake til asylmottaket, fordi det forutsetter samarbeid om retur. I ett tilfelle dreide det seg om en iransk mann med potensielt alvorlige psykiske problemer. I Sverige hadde han vært innlagt for sine psykiske lidelser, mens psykiatrien Oslo ikke fant grunnlag for innleggelse. Da mannen oppsøkte NOAS hadde han gått omkring i tre dager uten sted å være. Fra somalisk miljø i Oslo har vi fått opplyst at noen som tidligere har søkt asyl i andre land, bor hos slekt og venner eller de reiser videre til andre land.

Historien til en av våre informanter gir et godt bilde av situasjonen for de som forsøkte seg i et annet land etter å ha mistet plassen i mottak. Han kom tilbake til Norge og kunne fortelle om sin reise. Vi vet ikke hvor mange av de som forsvinner fra norske mottak som lykkes i å etablere seg i et tredje land. Dette er historien til etiopieren som reiste ut. Han var rundt 35 år gammel.

69. I 2004 hadde Norge drøyt 1800 såkalte tilbaketakelser i henhold til denne avtalen. Frem til mai 2005 var tallet 355. Avtalen sier at det landet der søkeren først søkte om asyl eller hadde anledning til å søke, skal behandle saken.

Han bodde i mottak i en dal i Norge. Etter seks måneder fikk han første negative vedtak. Han fortalte videre:

Jeg klagde på vedtaket gjennom advokaten min. Så kom det andre negative svaret etter ytterligere åtte måneder. I samme brev fulgte det en beskjed fra politiet om at jeg måtte forlate landet. Jeg snakket med advokaten min, og han sa det samme. Jeg måtte forlate landet. Da han sa det dro jeg til Frankrike, til en skog utenfor Calais. Jeg ville til England. Jeg tok buss gjennom Sverige, Danmark, Tyskland og Belgia til Frankrike.

I Calais sov vi på dagen. På natten prøvde vi å komme under biler osv. for å komme oss over til England. Vi måtte bygge hytter selv i skogen. Politiet kom midt på natten eller når som helst. De brant ned hyttene vi hadde bygget. Så gikk de. Siden det regnet satte vi opp telt etter det. Da kom de med lyskastere og hunder om natten. De var redde selv. Hundene ble sluppet ut i skogen. Jeg så to som ble bitt.

Etter to uker kom jeg meg med en bil til Dover, men det var tre kontroller på veien og i den siste ble vi tatt. Vi ble fengslet på engelsk side. Først satt vi i syv dager, ble tatt fingeravtrykk av og overført til et ordentlig fengsel.

Jeg sa til dem i fengselet at myndighetene i Norge ikke forsto mitt problem i Etiopia. De sa at det var norske myndigheter som skulle avgjøre min sak. Hvis Norge ikke svarte innen to måneder så skulle jeg få bli i England. Så fikk jeg beskjed om at jeg måtte tilbake til Norge. Men det sto i papirene at jeg måtte og livet i fengselet var hardt. Til slutt orket jeg ikke lenger. Etter 55 dager skrev jeg under papirene og ble sendt hit med fly.

På Gardemoen ble jeg undersøkt skikkelig, strippet, og sjekket. De så blant annet etter penger. Jeg hadde ingen. Så sa de: «Nå kan du ta toget til byen». Men jeg hadde jo ingen penger! Jeg sa at jeg ikke ville forlate flyplassen. Til sist tok politiet meg med til Oslo sentrum og ba meg gå ut av bilen. Jeg nektet å gå ut av bilen. Da tok de meg med til politistasjonen – Grønland 32. Etter to timer dyttet de meg ut fra det stedet. Jeg hadde ikke noe! Ikke penger og ingen legitimasjon eller noe.

Etter det traff jeg noen fra Etiopia. Han tok meg med hjem og jeg fikk bo hos ham en uke.

Det er personer som forlater norske mottak på eget initiativ hver dag. Noen av disse forsøker å ta seg til andre land. Enkelte blir sendt tilbake til Norge. Det særegne med de som har endelig avslag og bortfall av botilbud var at de ikke hadde noe å komme tilbake til. De ble hentet tilbake til Norge bare for å bli *støtt ut*.

Personer utenfor mottak får ingen automatiske ytelser

Til forskjell fra personer med endelig avslag og bortfall av botilbud som fortsatt oppholder seg i mottak, har personene utenfor mottak ingen automatiske ytelser. Blant dem som har forlatt mottakene er flyktninger som hadde mistet hele basisbeløpet fra Utlendingsdirektoratet, mens de fortsatt oppholdt seg i mottaket. Det står ikke noe hjelpeapparat klart til å ta seg av denne gruppen slik at de ikke fryser eller sulter. Eventuelle tjenester og ytelser må søkes om individuelt. Normen om at ingen skal sulte eller fryse utløses ikke av seg selv. Dette blant annet fordi nødhjelp ikke er et system, men en unntaksbestemmelse. Det innebærer at den enkelte person i nød selv må finne frem til hvordan kommunal nødhjelp kan utløses. Dessuten, førstelinjetjenesten hadde ingen tidligere erfaring med bruk av nødhjelp. Dette ble presisert i intervju med byråd Eckbo i Oslo, som henviste til at alle andre vanskeligstilte vil falle innenfor lov om sosiale tjenester fordi de har lovlig opphold.

Få av de personene det er snakk om hadde oversikt over hvordan de kunne skaffe seg hjelp i Oslo. Særlig de som kom til byen uten nettverk måtte lete seg frem. En fortalte at han ikke hadde noen å oppsøke da han kom til Oslo. Han kom i sommerhalvåret og gikk rundt om nettene og sov i parker på dagtid. Etter hvert som det ble kaldere overnattet han hos folk han traff, men ikke kjente. Det dreide seg om en natt om gangen, noe som ble opplevd som veldig slitsomt over tid. En annen i en lignende situasjon fikk informasjon i miljøet på Oslo S om hvor han kunne overnatte i Oslo. De første tre nettene i Oslo ble dermed tilbrakt på hospitet Kristian Augusts Minde. Senere sov han ute eller i kjellere. Hvis han ikke fant noe sted, gikk han tilbake til Kristian Augusts Minde. Der var det hyggelige folk som sa han kunne få overnatte hvis det ikke ble fullt. I helgene syntes han det var ok å være ute, fordi det var et fint tidspunkt for å samle flasker og finne matrester som han kunne spise. Da det ble vinter reiste personen til Sverige for å søke asyl der. Han bodde i svensk mottak i 2 måneder og ble spurt om hvorfor han hadde forlatt Norge. Forklaringen var enkel, han var sulten. I Norge fikk han verken sted å sove eller mat. Etter hvert kom det flere i samme situasjon til Sverige fra Norge. På grunn av Dublin forordningen ble han hentet tilbake. Han ble hentet av sivilt politi på flyplassen. De kjørte ham til Grønland i Oslo. I bilen fortalte de at han ville få mat, klær og et sted å være om han skrev under på et papir om at han ville samarbeide om retur. Det ville han ikke og han ble da satt på gata uten noen ting. Han visste ikke hvor han var i Oslo og spurte etter veien til Oslo S hvor han traff noen kjente som tok ham til Blitz. De hjalp ham og ga ham mat og et sted å være. En annen av informantene fortalte at han sov på Oslo S natten før intervjuet. Før det hadde han sittet der hele dagen fordi det var vinter og kaldt ute. Og, han fortalte at det var mange andre i hans situasjon på stasjonen. Dette er bekreftet av vektertjenesten på stasjonen. Vektertjenesten opplyste imidlertid at det ikke var mulig å sove på stasjonen fordi den var stengt om natten.

Det ble imidlertid fortalt at det kom rundt 10 – 20 personer hver morgen når stasjonen åpnet kl. 04.30. Mange av disse hadde afrikansk opprinnelse.

Sosialkontoret og bistand til akutt nødhjelp

I brevene fra Oslo kommune sentralt til bydelene var det ikke presisert hva slags konkrete løsninger bydelene skulle tilby personene i målgruppen når de søkte om akutt nødhjelp. Det ble likevel vektlagt at de skulle få livsnødvendig hjelp i en akutt krisesituasjon, selv om de ikke hadde lovlig opphold. Når det gjaldt losjibehov skulle det benyttes tilbud som Storbyavdelingen klarte å skaffe, hvis ikke andre døgnovernattingssteder. Blant dem som fikk positive vedtak om livsopphold, fikk de fleste kr. 60 pr. dag. Når det gjaldt overnatting ble forskjellige løsninger tatt i bruk. Til tross for forsikringene fra stat og kommune om at ingen skulle behøve å sulte eller fryse i hjel, opplevde de tidligere asylsøkerne at det var vanskelig å få nødhjelp. Mange ble avvist ved henvendelse og mange fikk avslag (se kapittel 6).

We have to beg and argue with them (sosialkontoret). We have to spend the whole day there. (Etiopier som fungerte som tolk)

Bare en av informantene omtalte bistanden fra sosialkontoret som bra. Han ble møtt med forståelse og fikk innvilget nødhjelp for inntil 14 dager av gangen. Nivået på nødhjelpen opplevde han imidlertid som alt for lav, men han fikk god behandling innenfor de retningslinjene han opplevde at det var for hans situasjon.

It is getting better and better, especially after we showed the letter from Margaret Eckbo to the social worker. We got the letter from Blitz (Etiopier, mann 26)⁷⁰

Med utgangspunkt i Lov om sosiale tjenester som gir rett til midlertidig husvære for personer uten lovlig opphold, har Oslo kommune ved Storbyavdelingen, åpnet for at personer med endelig avslag på asylsøknaden og bortfall av botilbud kan få midlertidig husvære i Langes gate hybelhus, dersom de befinner seg i en nødsituasjon. Hybelhuset ble opprettet som et tilbud til bostedsløse, som ledd i prosjekt «Bostedsløse» (Husbanken 2001-2004). Ved henvendelse til hybelhuset ved utgangen av april 2005, ble det opplyst at det for tiden bodde 17 mennesker i målgruppen i hybelhuset. Bare en av dem som hadde fått tilvist plass der, hadde flyttet ut. Og, en som hadde fått tilvist plass hadde ikke dukket opp. De første flyttet inn i slutten av november 2004 og

70. Standard brev for å søke nødhjelp, laget av Noas.

hadde siden blitt boende. Siden de fleste ble boende over tid, hadde ansatte på hybelhuset etter hvert forsøkt å få sosialkontorene til å gi vedtak for en måned av gangen. For personene det gjaldt innebar det at de også fikk nødhjelp for en måned av gangen, noe som lettet deres situasjon. For alle beboerne bortsett fra en, var nødhjelpen kr. 60 pr. dag. Det ble fortalt at den siste personen kun fikk *kr. 40 pr. dag i nødhjelp, under forutsetning av at personen jobbet 8 timer pr. dag i bydelens Rusken prosjekt*. Personen fikk ikke mat som en del av jobben. Ved utgangen av april 2005 ble det opplyste fra ansvarlig bydel at ordningen med arbeidsplikt nylig var opphørt og at nødhjelpsbeløpet ble vurdert individuelt. Det kunne dermed variere over og under kr. 60. Fra hybelhuset ble det fortalt at de hadde inntrykk av at alle som bodde i hybelhuset samarbeidet med sitt sosialkontor. Personene var imidlertid fra land som de ikke kunne sendes tilbake til, så det innebar foreløpig ikke noen risiko for ufrivillig uttransportering av politiet. Adresse i hybelhuset utgjorde dermed ingen øyeblikkelig risiko for denne gruppen. Beboernes landbakgrunn var Etiopia, Eritrea, Somalia og Cuba.

På hybelhuset hadde alle eget rom med minikjøkken. Bad og vaskeri var felles. Rommene var ikke utstyrt med kjøkkenutstyr. I intervjuene fortalte informanter at det derfor var vanskelig å lage mat siden de ikke hadde penger til kokeutstyr. Ansatte fortalte at de hadde henvist beboerne til en brukbutikk på Bislett hvor de kunne kjøpe slikt utstyr billig.

Det er sosialkontorene i bydelene som får søknader om nødhjelp og midlertidig husvære og det er sosialkontorene som fatter vedtakene. Vi vet ikke hvor mange i målgruppen som oppholder seg i Oslo. Oslo kommunes liste over henvendelser til sosialkontorene i 2004 inneholdt som nevnt 56 personer. Kommunen har foreløpig ikke oversikt over perioden etter årsskiftet 2004/2005. I slutten av januar 2005 ble det opplyst fra Langes gate hybelhus at det bodde syv tidligere asylsøkere der. Tallene viser at sosialkontorene utviste en restriktiv praksis i forhold til å henvise søkere i målgruppen til Langesgate hybelhus. Syv av 56 henvendelser utgjør ca. 12 prosent. Fra januar til slutten av april 2005 hadde ti nye flyttet inn. Vi vet ikke om dette skyldes at det hadde kommet flere henvendelser til kommunen, eller om personer som hadde fått avslag før, siden hadde fått positivt vedtak om midlertidig husvære. De som ikke har fått losji gjennom kommunen har sovet ute, oppholdt seg på Oslo S, eller har fått hjelp gjennom nettverk.

Høy terskel for tilbud i Langes gate hybelhus

Først sov jeg ute mens det var sommer. Så fikk jeg hjelp fra sosialkontoret. Så sa de nei. I en måned fikk jeg hjelp fra Blitz. Jeg fikk flytte inn hos et par, fikk nøkkel og følte meg som hjemme. Senere har jeg igjen fått hjelp fra sosialkontoret og nå bor jeg i Langes gate (Etiopier, mann 35).

Av 15 informanter som vi snakket med i Oslo, bodde seks i Langes gate hybelhus i februar 2005. To bodde i hybel som de betalte med tidligere oppsparte midler. De andre hadde ikke fast oppholdssted på intervju tidspunktet. De som bodde i Langesgate hadde imidlertid måttet streve for å få et sted å bo under tak i Oslo kommune. Fra vårt møte med Oslo kommune har det vært et inntrykk at forvaltningen og førstelinjen har trodd, eller har ønsket å tro, at flyktningene har hatt nettverk å bo hos, og at de har foretrukket dette fremfor hjelp fra kommunen. Dette er ikke vårt inntrykk når det gjelder ureturnerbare flyktninger. En fortalte at han hadde vært tre ganger på sosialkontoret, med bistand fra Blitz, før han fikk innvilget en seng å sove i, i Langesgate hybelhus.

Langes gate hybelhus var det mest stabile botilbudet som de tidligere asylsøkerne fikk vedtak om. Andre tilbud som kommunen henviste til var Frensborgveien bosenter, Evangelistsenteret, Ansgar og andre hospits. Disse henvisningene var for kortere perioder.

En seng å sove i?

De som hadde nettverk å oppsøke fortalte at de kunne bo hos andre i en periode. Over tid ble det imidlertid ubehagelig å bo hos andre når ingen visste hvor lenge det kunne vare. «*It's like headache – depression*». En fortalte at etter at han fikk endelig avslag og bortfall av botilbud, hadde han ikke følt seg fri til å møte slektninger og venner som hadde fått innvilget oppholdstillatelse og som gjerne ville hjelpe. Han holdt seg unna og følte seg mindreverdige. Han orket ikke å se og forholde seg til deres sympati. Han holdt seg også unna en tidligere god venn som hadde forsøkt å kontakte ham flere ganger. Han opplevde at han selv var i en så håpløs situasjon at han ikke hadde noe å tilby i et vennskap. Relasjonen ble ikke gjensidig.

I forhold til andre i samme situasjon som han selv, men som fortsatt hadde jobb, følte han seg også mindreverdige. Et lyspunkt i tilværelsen var Langesgate hybelhus hvor han etter hvert hadde fått et midlertidig rom og hvor han kunne vaske seg og vaske klær, uten å måtte spørre noen. Andre gikk på legd hos bekjente eller hos folk de traff, hvor de fikk sove en eller et par netter av gangen. En forutsetning for at de fikk komme på besøk og overnatte hos venner, var imidlertid at de ikke så ut som uteliggere. Når de var på besøk inngikk dermed både dusjing og klesvask hos dem de kjente best. To av dem som bodde rundt omkring fortalte at de hadde tingene sine hos bekjente, men at de ikke kunne være der hele tiden.

Lillevolden, som har hatt tett kontakt med ureturnerbare etiopiere siden for jul 2004, skriver i en artikkel i Samtiden at de som ikke får midlertidig husvære av kommunen, lever under svært uverdige forhold. De bor på gata eller i tilfeldige krypp. Han beskriver nøden som overveldende selv om kristne

organisasjoner, husokkupanter, blitzere og en håndfull humanistiske hjelpere forsøker å gi ly (Lillevolden 2005 b).

Mat

Alle må ha mat for å overleve. En kilde er nødhjelpsmidler fra et sosialkontor. Men ikke alle ble innvilget nødhjelpspenger, og flere opplevde at nødhjelpspengene ikke strakk til. Alternative kilder til mat som ble nevnt blant informantene var Blå Kors og lignende steder hvor de kunne få gratis frokost. Det virket som informasjon om slike steder ble spredd gjennom nettverk. Blå Kors var kjent og brukt, mens Frelsesarmeen i Urtegata var mindre kjent blant dem vi snakket med. I en rapport fra Fami bekreftes det at ikke-vestlige innvandrere i liten grad oppsøker de etablerte hjelpeorganisasjonene (Gautun m.fl 2005). Det spekuleres over hva som kan være årsaken, og en grunn som nevnes er at de ikke kjenner til organisasjonene og deres tilbud. En annen grunn som nevnes er at organisasjonene er kristne, mens mange med etnisk minoritetsbakgrunn bakgrunn er muslimer. Våre informanter, fra Etiopia og Eritrea er kristne og ville gjerne være del av kristne fellesskap. For dem var derfor ikke religion noen grunn til ikke å oppsøke en organisasjon som tilbød gratis mat og annen bistand. Det samme gjaldt for tamilene som levde i skjul. Fra kommunen fikk vi derimot høre at «Værestedene» som er opprettet i tilknytning til hospitser og som har gratis mat, i 2005 har opplevd flere brukere med synlig minoritetsbakgrunn. Det ble antatt at dette blant annet var tidligere asylsøkere.

I tillegg til etablerte steder som serverer gratis mat, fikk enkelte mat gjennom private nettverk. Noen fortalte at de fikk litt penger og mat fra etiopiske venner som har arbeid og oppholdstillatelse. De som hadde sosial kontakt med andre med oppholdstillatelse, fortalte at de ble servert mat når de besøkte venner og kjente, fordi man serverte gjester. Mat fra venner og bekjente var imidlertid tilfeldig, det var ikke noe de kunne regne med hver dag. Akkurat som for andre med etnisk minoritetsbakgrunn, viste det seg at bistand mellom familiemedlemmer var transnasjonalt. En person fortalte at etter at han mistet botilbud og penger til livsopphold, fikk han sendt penger fra en søster som jobbet i et arabisk land.

En annen kilde til livsopphold var å pante flasker. En som levde av dette gjennom sommeren 2004 fortalte at det dreide seg om en inntekt på 10- 15 kr. pr. dag. I den perioden levde han stort sett på det billigste kneipbrødet fra Rimi.

Flere av dem vi snakket med hadde jobbet mens de var asylsøkere. Noen av dem hadde oppsparte midler som de kunne leve av i den første perioden i Oslo. Noen få hadde fortsatt arbeid. Det ble fortalt at alle utveier ble prøvd for å få seg noe å gjøre. En fortalte hvordan han opplevde at Norge ikke besto av

et helhetlig sammenhengende system, men av mange systemer som ikke kommuniserte med hverandre.

You know, Norway is not one government, but many. You go one place and ask, and you get yes or no. You go to another place and ask, and you get yes or no. In that way it is possible to live here for a while without rights (Etiopier, mann 35)

Mens noen opplevde at det var mulig å ordne seg for en stund selv om man ikke hadde papirer, hadde andre den erfaring at man ikke kom noen vei i Norge uten et personnummer.

For en utenforstående var det da naturlig å tenke seg at mennesker i Oslo uten livsgrunnlag ville jobbe «svart». Fra etiopierne ble det imidlertid formidlet at dette ikke var lett. De mente at for å få svarte jobber så måtte de være del av et større nettverk, som for eksempel det pakistanske miljøet, eller du må tilhøre en større klan. For et år siden bodde det bare 1034 etiopiere i Oslo. Tilsvarende tall for Eritrea var 1269 personer (Oslo statistikken 1.1.2004). Vi har ikke kunnskap om disse gruppene er etablert i næringslivet hvor det er mulig å leie inn svart arbeidskraft, eller om det hovedsakelig dreier seg om lønsmottakere. De tidligere asylsøkerne mente at svarte jobber for dem ville handle om å gå inn narkotikahandel, og det ble ikke opplevd som attraktivt. Tamilene som levde i skjul og uten noen form for kommunal bistand fikk imidlertid inn i mellom forefallende svart arbeid. Det dreide seg om et par dager i strekk hos pakistanere eller tamiler. Hos tamiler kunne det dreie seg om husarbeid, barnepass, handling m.m. Eneste mulighet til å skaffe egne inntekter blant etiopierne var fortsettelse av tidligere jobber inntil det ble oppdaget at de hadde fått avslag, og å tigge. Å tigge var nedverdiggende, men det tok ikke fra en selvrespekten på samme måte som kriminell adferd.

Hvordan de bruker dagen – sosialt liv

Jeg føler meg som og er blitt en tigger. Jeg klarer ikke å tilpasse meg et slikt fall i livssituasjon (Etiopier, mann 32)

Mens noen fortalte om begrensede sosiale kontakter etter at de kom til Oslo, var det noen få som fortalte at de hadde opprettholdt kontakter. De var opptatt av at det var normalt å omgås og at det var nødvendig å snakke sammen, både for å forstå og for å utveksle erfaringer. Blant annet i forhold til hvordan de kunne ordne seg i den vanskelige situasjonen de var i.

Mens de som fortsatt bodde i mottak brukte tiden til å se på TV, gikk de som oppholdt seg i Oslo mye gatelangs. De var også ofte på Oslo S. En årsak var antakelig at det ikke var TV i kommunens hybelhus.

Et kjennetegn ved situasjonen var at personene i målgruppen bare i svært begrenset grad kunne planlegge med sikte på å bedre sin egen situasjon. Det var lite å planlegge for utover å søke om nødhjelp til rett tid for dem som fikk det. En fortalte at forløpet av en normal dag avhang av hva *dagen brakte til ham*. Men, vanligvis gikk han på biblioteket hvor han sjekket internett og leste bøker. Når han var trett av det gikk han gatelangs og snakket med venner hvis han traff på noen. Så handlet det om å lage seg litt mat. Personen var meget bevisst på at dette var en slags unntakstilstand. Hvis han fikk oppholdstillatelse ville han ikke tilbrakt dagen på biblioteket, men skaffet seg en jobb. Det virket som flere i Oslo etter hvert fant frem til steder å være hvor det var mulig å oppholde seg uten penger. Biblioteker, gratis spisesteder, Oslo S og Blitz var eksempler på dette. Dette var steder hvor de kunne oppholde seg i fred, uten at det ble stilt spørsmål ved deres tilstedeværelse.

Helse og psyke

I am tired of thinking. I do a lot of thinking of my life. I have started to think about being dead. That is a conclusion to everything. My situation is hopeless. Even if I have my own plan, there is no way that I can try it out. My problem shouldn't be to think about how to get something to eat. It has turned into a disease, a psychological problem. (Etiopier, mann 35)

Personene vi var i kontakt med i Oslo hadde hovedsakelig bakgrunn fra middelklassen i de landene de kom fra. De voksne hadde jobb og en posisjon før de dro. Situasjonen i Norge hadde endret tryggheten som ofte følger med å tilhøre middelklassen. De ga uttrykk for at de hadde opplevd en endring i livsvilkår som de ikke hadde forestilt seg på forhånd. Selv var de også overrasket over at de klarte å tilpasse seg så dramatiske, negative endringer i egen livssituasjon. Som en sa, hver gang det skjer en endring, så tilpasser jeg meg. Alle endringer av denne typen kom utenfra, fra utlendings- og sosialbyråkratiet. Det ble opplevd som fravær av og som en stadig reduksjon i mulighetene for å påvirke egen situasjon i ønsket retning. Håp blir vanligvis fremstilt som det som gjør livet verdt å leve. Samtidig kunne de ikke ha håp fordi det førte til stadige skuffelser i den situasjonen de var i. Hos flere av informantene kom det frem en frykt for hva den vanskelige situasjonen kunne gjøre med dem. Det ble opplevd som stadig vanskeligere å opprettholde den mentale helsen.

I have a good heart and a good mind. That's why I left my country. But, if I'm treated bad – I can be bad too. My personality might be changed because here I'm always treated badly. (Etiopier, mann 32)

I tillegg til mental helse kan personene ha fysiske plager. Å få legehjelp var imidlertid vanskelig når de ikke kunne betale. Flere av personene hadde kroniske lidelser som de derfor ikke fikk hjelp for.

Jeg har forsøkt mange ganger å få hjelp fra en lege og har gitt opp. Legevakten sa – du har ikke rett til å bli behandlet. Jeg vil derfor gjerne behandle meg selv, men det er vanskelig fordi jeg ikke har det jeg trenger og ikke har kasse-roller osv. som jeg kan lage ting i. Feilernæring vanskeliggjør dessuten situasjonen min. (Etiopier, mann 35))

De tamilske ungdommene som levde i skjul hadde aldri prøvd å få legehjelp. De visste heller ikke hvor de kunne få det. Dette til tross for at den ene ofte besvimte på gaten. Dette skjedde særlig når han tenkte på forholdene på Sri Lanka og sin egen situasjon i sammenheng. For ham virket situasjonen uten løsning. I tillegg hadde begge fysiske plager som de ikke fikk hjelp for.

Bekymringer

Et kjennetegn ved gruppen med endelig avslag var at flere ikke hadde formidlet avslaget til familie i hjemlandet. Begrunnelsen var at det ville skape enda mer bekymringer hos familien. Bekymringene ville både være knyttet til asylantenes skjebne, fravær av økonomisk støtte i fremtiden samt eventuelt frykt for egen situasjon. Noen av asylantene var for eksempel usikre på hvordan etiopiske myndigheter ville reagere overfor familien hjemme, dersom de fikk vite at konkrete personer var uten oppholdstillatelse i utlandet.

En av personene, en godt voksen mann hadde ansvar for sønnen sin i Etiopia. Mens han var i mottak hadde han jobbet og tjent penger for blant annet å sende til sønnen. Nå levde han på nødhjelp, men forsøkte fortsatt å sende litt. Hans kone var død og han fryktet også for sønnens liv om pengene opphørte å komme.

Kriminalitet

We came here as honest people asking for asylum. We are not criminals, but we are treated like criminals. (Etiopier, mann 45))

Et gjennomgående trekk blant etiopiere vi har møtt i Oslo er massiv motstand mot å begå kriminelle handlinger. Det legges vekt på at de er oppdradd i en kristen tradisjon og at de føler ubehag og frykt for at de skal måtte komme i situasjoner hvor de blir tvunget til å stjele mat for å overleve. Allerede opplevde de ubehag ved å måtte snike på trikken for å kunne dra til sosialkontoret for å søke om nødhjelp. En person var blitt stoppet i kontroll på T-banen syv

ganger. Kontrollørene tok ikke hensyn til at han ikke hadde penger. Hvis han argumenterte tilkalte de politi som ransaket ham. Gjennom slike hendelser opplevde flere i gruppen å bli gjort til kriminelle. På lignende måte uttrykte de to tamilske ungdommene at det var vanskelig å overleve i Oslo uten bistand. Den vanskelige livssituasjonen sammen med nedverdiggende behandling, hadde ført til at grensen for hva som var akseptabel adferd ble senket. En uttrykte at hvis han først skulle bryte sine egne regler for riktig adferd, så skulle han gjøre det ordentlig. Det skulle ikke bare handle om å ta et brød!

Oppsummering levekår

Gjennomgangen av gruppens levekår viser, ikke overraskende, at ordningen med bortfall av botilbud og reduksjon eller opphør av basisbeløpet til livsopphold, medførte forringede levekår for alle. Det er imidlertid betydelige forskjeller innen gruppen.

De som bor i mottak hadde det materielt sett bedre enn dem som bodde utenfor. Og, blant dem som bodde i Oslo utenfor mottak hadde de med hybel og nødhjelp fra Oslo kommune det bedre enn de som ikke fikk det. På lignende måte hadde de som fikk bistand gjennom nettverk det bedre enn de som ikke fikk det. De som stilte dårligst i vårt utvalg, var de som kommer fra land som politiet kunne uttransportere til. Denne gruppen våget ikke å oppsøke kommunen for å få bistand. De opplevde at de måtte leve i skjul for å unngå å bli sendt ut av Norge.

Svært begrenset økonomi førte over tid til ensidig kosthold, svekket allmenntilstand og noen ganger til sult. De som fortsatt bodde i mottak ble til en viss grad overvåket og hadde kontakt med helsevesenet. De som bodde utenfor mottak ble ikke overvåket av helsevesenet og opplevde det som svært vanskelig å få legehjelp.

Blant de som bodde i mottak ble helsetjenester og medisiner nedprioritert til fordel for mat.

Den usikre og vanskelige livssituasjonen forsterket problemer med søvn, depresjon, mental og fysisk helse, uansett om personene befant seg i mottak eller i Oslo. Mens den materielle situasjonen var bedre for dem som bodde i mottak, virket det som opplevelsen av egen psykisk helse ikke varierte på samme måte. De som bodde i mottak var like preget av bekymring og angst for fremtiden som de som bodde utenfor mottak.

De som bodde utenfor mottak var frustrerte og til dels sinte for at det i mange tilfelle var vanskelig eller umulig å få nødhjelp fra Oslo kommune. De som oppnådde å få hybel i Langes gate hybelhus var imidlertid fornøyd med dette tilbudet, selv om de aldri visste hvor lenge de kunne få være der.

Å få mat og overnatting gjennom private nettverk ble opplevd som tilfredsstillende i en kort periode, men ikke som en varig løsning. Det slet både på vertskap og på gjestene å ikke vite hvor lenge slike besøk ville vare. Dessuten hadde nettverket selv begrensede ressurser.

De som oppholdt seg i Oslo fikk hjelp til å ordne sin situasjon fra forskjellige frivillige organisasjoner. Dette hadde stor betydning for deres livssituasjon. Bistand fra frivillige organisasjoner handlet om hjelp og støtte ved søknad til kommunen om akutt nødhjelp. Antakelig har det bidratt til at flere har fått slik hjelp. Dessuten handlet det om å bistå ved klager på avslag på søknader. Til slutt og ikke minst, handlet det om konkret praktisk hjelp til mat og overnatting. Bistanden fra frivillige hadde også en annen og positiv effekt. Det at noen brydde seg, viste empati og behandlet dem med respekt og som alminnelige mennesker hadde stor betydning for mental helse og livsmot.

Tre utvalgte diskusjoner

Enten får vi tåle at de bor på gata, eller så får vi gi dem opphold. Det finnes ikke noen mellomting!⁷¹

I dette kapitlet vil vi plukke opp noen tråder fra innledningen til denne rapporten. Der introduserte vi blant annet den israelske sosiologen Aaron Anthonovskys teori om hva som må til for å sikre mental helse (1987). Vi beskrev også et triangel av relasjoner mellom stat, kommune eller lokale aktører og asylsøkerne med bortfall. Her er det rom for å se på ulike sider ved disse to temaene. Utgangspunktet er datamaterialet som har vært presentert så langt i rapporten. Kapitlet avsluttes med en diskusjon av statens handlingsrom når det gjelder de ureturnerbare asylsøkerne. Hvilke muligheter har man vurdert? Hva er fordeler og ulemper ved disse alternativene?

Følelsen av sammenheng

For å sikre mental helse må verden fremstå som *forståelig, håndterbar og meningsfull*, i følge Anthonovsky (1987). Som vi nevnte i innledningen er ikke denne teorien utviklet med tanke på asylsøkere spesielt. Disse har kommet fra et annet politisk, økonomisk, sosialt og ofte også kulturelt klima til Norge. De ankommer som fremmede. Gjennom tiden i mottak oppmuntres de ikke til å tilegne seg kompetanse på det norske samfunnet utover en enkel startpakke med informasjon. En del går langt utover dette, men da på frivillig basis.

71. Ansatt i mottak om personene som hadde mistet plassen i mottaket. Man kunne kommentere at ordningen fremsto nettopp som en slik mellomløsning de første femten månedene. De fikk ikke opphold, men man ønsket samtidig å begrense den ytterste nøden. De befant seg i velferdsstatens grenseland.

Forståelige omgivelser

Derfor er det ikke rart at asylpolitikken, saksbehandlingen og det kommunale hjelpeapparatet fremstår som lite *forståelig*. For at omgivelsene skal være forståelige, må de fremstå som *forutsigbare* og *velordnet*, i følge Anthonovskys. De måtte ikke fremstå som *tilfeldige* og *kaotiske*, for at denne ene grunnpilaren i mental helse skulle være til stede.

For de fleste av våre informanter var denne betingelsen ikke oppfylt. Omgivelsene fremsto ikke som forståelige. Det var ikke enkelt for dem å forutsi hva som kom til å skje den neste dagen, uken eller måneden. Kunnskapen om det norske *systemet* var begrenset. Det gjorde at de ofte heller ikke forsto *hvorfor* noe skjedde.

La oss gi noen eksempler: Saksgangen som preger ventetiden før endelig avslag inneholder en serie elementer som sprer usikkerhet (se Brekke 2004a:55). Blant disse er utryggheten knyttet til utfallet i saken, at ventingen ikke har noe endepunkt fastsatt i tid, at rekkefølgen på avgjørelsene fremstår som tilfeldig, samt at personer med tilsynelatende like saker får ulike vedtak. De fleste har heller ikke klart for seg selve saksgangen, med klagefrister, ulike instanser osv., noe som gjør at de ikke vet hva de kan forvente. Asyladvokatene har begrenset med timer som de kan bruke til å forklare vedtak og videre muligheter. Ofte blir det de ansatte på mottakene som må oversette og tolke brev som gjelder beboernes saker. Resultatet kan være usikkerhet og tilfeldig formidling av informasjon om sakene. Alle disse elementene inngår i opplevelser som vil kunne deles av alle som venter på vedtak i asylsaken sin.

For de som hadde endelig avslag, skulle det videre forløpet strengt tatt være gitt. De skulle forlate landet på egen hånd. Hvis de unnlot å gjøre det så skulle de bli sendt ut. Våre informanter hadde ikke reist ut og heller ikke blitt sendt ut. De ble derfor bedt om å forlate mottakene. Det var en ny ordning da de første brevene kom i 2004. De ansatte på mottakene hadde minimal kunnskap om hva den innebar. Likeså hadde beboerne som ble berørt. Dette bidro til usikkerhet rundt konsekvensene for den enkelte. Utover året ble ordningen justert og nye brev fulgte de første. Dette bidro til forvirring og ikke til øket *forståelighet* hos mottakerne.

Håndtere problemer og gå videre

Hva så med det andre momentet i Anthonovkys teori om mental helse, *håndterbarheten*? Kunne våre informanter påvirke sine omgivelser? Hadde de selv tilgang til ressurser eller nettverk som kunne påvirke viktige hendelser i deres favør? Muligheten til å kunne håndtere utfordringene i livet på en tilfredsstillende måte, er et av kjennetegnene ved mental helse. Man skal forstå problemet, finne ressurser som kan bidra til å løse det, for så å gå videre i livet.

Etter å ha sett situasjonen for de som hadde fått bortfall på søknaden er det åpenbart at de opplevde en lav grad av håndterbarhet. Samtidig var det flere miljøer som søkte å bidra til å øke denne egenskapen. Noen av initiativene kom for eksempel fra grupper av etiopiske asylsøkere. Gjennom å skaffe oppmerksomhet og gjennom dialog med myndighetene forsøkte man å påvirke sin egen situasjon. Og organisasjonene som Senter mot etnisk diskriminering, NOAS og Blitz lot seg mobilisere. Det samme gjaldt støttegrupper rundt om i landet, med nettverket i Svolvær i spissen.

Det engelske ordet *empowerment* er et nøkkelord i EUs (European Social Fund) satsing på å høye kvaliteten på asylperioden (temaasyl.se, Brekke 2004a). En mulig oversettelse er å si at de ønsker å *styrke* individet.⁷² Forståelighet koplet med håndterbarhet kan nettopp styrke individet, eller gi en opplevelse av makt. Fravær av de to størrelsene kan gi det motsatte – *avmakt*.

Hvis vi nå rykker et skritt tilbake, kan vi si at myndighetenes målsetting av ordningen var å presse frem en retur gjennom å svekke de tidligere asylsøkerens situasjon. Man ville gi dem mindre mulighet til å holde seg fast i landet ved å fortsette oppholdet i mottaket. Ønsket var ikke at disse personene skulle bli *empowered*, men snarere *disempowered*. De skulle miste makt og kontroll over omgivelsene. Deres mulighet til å håndtere utfordringene og vri hendelsene i deres egen retning skulle svekkes. Samtidig kunne man si at myndighetene gjennom tiltaket ville at individene skulle komme seg ut av en håpløs situasjon med stillstand, og ta tak i livene sine ved å velge en retur.

Sett på denne måten var det snakk om en *maktkamp* mellom personene med bortfall som tviholdt på ambisjonen om å bli, og myndighetene. Begge parter ønsket å tvinge igjennom sin vilje på bekostning av den andre. Asylsøkerne med avslag ville bli til tross for myndighetenes ambisjoner om retur.

En videre diskusjon av forholdet mellom press og motpress måtte ta inn forskjellene mellom de som opplevde seg selv som ureturnerbare og andre som kunne dra tilbake.

Var det meningsfullt å insistere på å bli?

Den tredje komponenten for å sikre mental helse, er *meningsfullhet*, i følge Anthonovsky. Et spørsmål følger med: Er de utfordringene du møter i livet verdt å legge energi og engasjement inn i? (1987:18). Til gruppen med bortfall kunne man spørre om de opplevde et positivt følelsesmessig engasjement i forsøkene på å bli i landet. Var det å søke opphold i Norge fortsatt et meningsfullt prosjekt?

72. Målettingen for fondets såkalte «Equal program» er å sikre at de søkerne som får bli i EU-landene er best mulig rustet for en fremtid på arbeidsmarkedet (se Brekke 2004a). Svenske forskere oversetter ofte *empowerment* med *egenmakt* (Temaasyl.se).

De som fikk bortfall hadde løpt linen langt ut i asylprosessen i Norge. Noen var som vi har nevnt, ved å slippe taket i tilværelsen. Det betydde likevel ikke at de automatisk reiste hjem. De kunne i stedet slutte å bry seg. De ville ha mistet meningsfullheten.

For de asylsøkerne med avslag som vi snakket med var meningsfullheten koplet til muligheten for å bli i Norge. Følte man seg truet på livet i hjemlandet ville det å søke beskyttelse her absolutt måtte sees som meningsfullt. For våre informanter var det uansett muligheten for å få opphold som ga mening til all innsatsen for å *stå løpet ut*. Hvis de til sist måtte gi opp denne målsettingen, ville meningen med hele asylsøkerprosjektet, være feid bort. Det ville ha vært *meningsløst*, bortkastet. Ettersom tid og innsats ble investert i dette løpet kunne man tenke seg et økende meningstap ved å mislykkes. Sett på denne måten kunne man si at for den enkelte søkeren var kampen for å få opphold også en kamp for å legitimere de siste par årene av livet. Det var en kamp for fremtiden, men samtidig for å redde den nære fortiden.

Tilværelsen for personene med bortfall kunne med andre ord seg ut til å være meningsfull inntil et eventuelt avslag var effektuert. Samtidig var ikke dagliglivet meningsfullt på andre måter for disse menneskene. Det var en stadig tvil om det var verdt å legge ytterligere energi og engasjement inn i deres egen sak. Skulle de orke enda en runde med søknader og omgjøringsbegjæringer? Og i den daglige mangelen på målrettet aktivitet opplevde de en *retningsløs* tid (Brekke 2004a). Den pekte ikke i en bestemt retning, det være seg mot retur eller et videre liv i Norge. De levde bare her *inntil videre*.

Meningsfullheten er den viktigste av de tre bitene som Anthonovskys mener må være på plass for at mental helse skal være sikret. Hvis den er til stede mener han at personer kan tåle at forståeligheten og håndterbarheten begge er lave i en periode. Med et positivt vedtak vil for eksempel de to sekundære kjennetegnene kunne følge i kjølvannet. Ved en effektivering av returen vil meningen trekkes bort.

Informasjon spiller en tvetydig rolle sett fra myndighetenes side i denne sammenhengen. Ved å spre kunnskap til de med avslag om for eksempel deres rettigheter, om ordningen og deres fremtidsmuligheter, ville de gi en høyere grad av forståelse. Denne ville i neste omgang gjøre situasjonen mer forutsigbar. Dette ville i sin tur gi disse menneskene en opplevelse av kontroll og håndterbarhet. Det vil være bra for individet. Men ville det være bra for myndighetenes ambisjoner om retur? Det er ikke sikkert.

Det var selvsagt variasjon blant våre informanter når det gjaldt deres skår på indikatorene for *følelsen av sammenheng*. En årsak til dette kan knyttes til koplingen mellom klasse og helse (Brekke 2004a). Vi kan gjøre det enkelt for oss selv og se klasse som et uttrykk for individets utdanning, familiebakgrunn og tilgang til andre ressurser. Anthonovskys antyder selv at det er en kopling mellom de to, i det høyere klasse vil henge sammen med høyere skår på de tre delene av *følelsen av sammenheng*.

Uten at dette var en eksplisitt målsetting i studien, merket vi oss at de informantene som hadde utdanning hadde en annen forståelse og opplevde en høyere håndterbarhet under ventetiden.⁷³

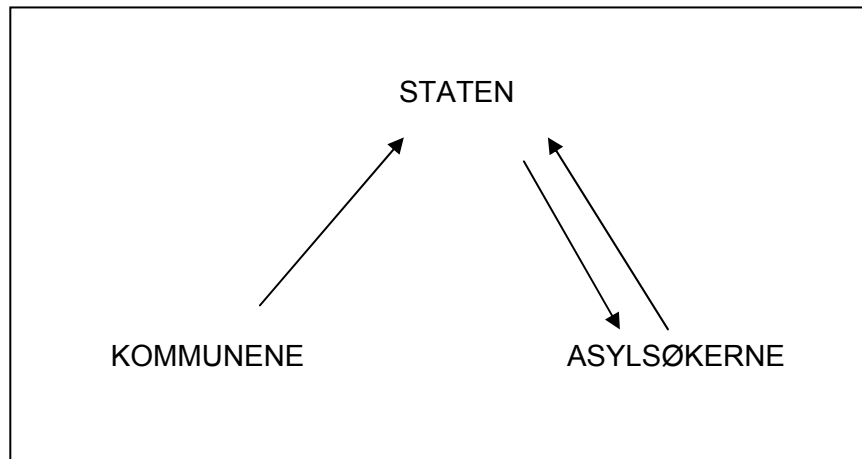
Hvem har ansvar for de som ikke returnerer?

I innledningskapitlet skisserte vi et triangel av aktører – kommunene, staten og asylsøkerne med bortfall – og pekte på relasjonene mellom dem. Denne trekanten skal nå brukes for å kommentere de ulike partenes ansvar, og det på to forskjellige områder; det asylopolitiske og det sosialpolitiske.

Det asylopolitiske ansvaret

Det første vi skal ta opp til diskusjon er spørsmålet om hvem som har ansvaret for å løse den asylopolitiske floken med at disse menneskene ikke reiser hjem.

Figur 11 . Løsningsansvar ved spørsmål om retur.



73. Forskjeller i klassebakgrunn har tradisjonelt ikke blitt brukt som forklaringsvariabel i Skandinavisk flyktning- og migrasjonsforskning. Det kan være interessant å se nærmere på årsakene til dette (Sundqvist 1995). I tilsvarende forskning i Storbritannia spiller for eksempel klasse en viktig rolle.

I figur 11 finner vi igjen aktørene fra triangelet i innledningskapitlet. Utgangspunktet er linjen fra staten og ned til asylsøkerne. Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektoratet mente at disse menneskene burde dra tilbake til hjemlandet. Ved å fortsette å oppholde seg i Norge etter at fristen for utreise har passert, velger *de selv* å sette seg i en vanskelig situasjon. Alternativet er der hele tiden. De kan ta kontakt med IOM og få hjelp til papirer og reisen. Når myndighetene blir møtt med kritikk fordi de med bortfall «settes på gata», så kan det tilbakevises med at det er de selv som velger seg inn i uføret. Ansvar for den uløste retursituasjonen ligger hos personene selv.

Det står også en pil i motsatt retning rett ved siden av. Den peker fra asylsøkerne opp til staten. Sett fra asylsøkernes perspektiv er det for mange den norske staten som sitter med nøkkelen for å løse situasjonen. Det er opp til dem å innvilge opphold, slik at asylsøkerne med avslag kan komme seg inn i et normalt liv i Norge. Ansvar for å løse den fastlåste situasjonen ligger hos myndighetene.

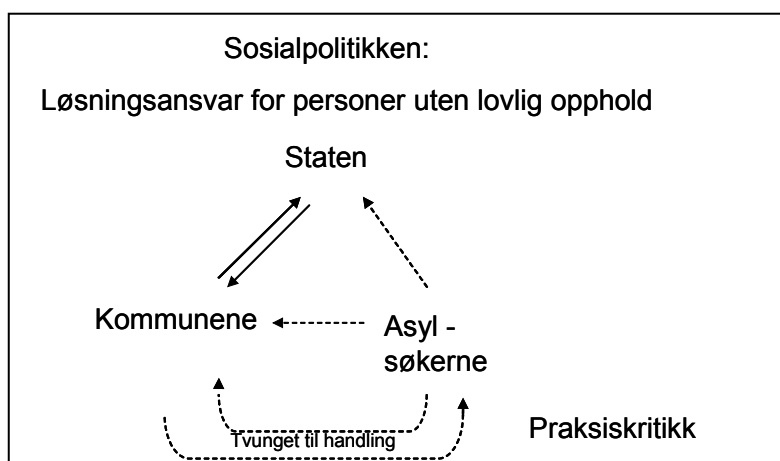
På venstre side i trekanten finner vi kommunene. Det første året med ordningen med bortfall viste at disse også peker på staten. Problemet skal ikke dumpes over på kommunene. Asylpolitikken er de sentrale myndighetene som må fortsette å ordne opp i. Ansvar for å finne en løsning ligger hos staten.

De tre aktørene pekte altså på hverandre. Ser man tilbake på de første femten månedene med ordningen, kunne man si at ansvaret for disse menneskene kom tilbake til staten som en bumerang. Ved å gi dem bortfall søkte staten å skyve ansvaret for deres situasjon over på dem selv. Ta ansvar, dra hjem, var maksimen. Man kunne si at ansvaret for dem var borte i en kort periode. Problemet var ute av syne. Så dukket det opp igjen, via mediene, støttegrupper og kommunene. Staten skjøv fra seg ansvaret, men når det ikke ble tatt i mot av de som hadde fått bortfall, endte det igjen på statens bord.

Det sosialpolitiske ansvaret

Det neste spørsmålet som skal tydeliggjøres ved hjelp av trekanten er: «Hvem har ansvaret for å finne en løsning på personenes vanskelige materielle livssituasjon?» Her gikk linjene noe annerledes.

Figur 12. Sosialpolitiske ansvar for å finne en løsning på den materielle situasjonen for asylsøkere med bortfall.



Som vi ser i figur 12, sto her den store uoverensstemmelsen mellom kommunene og staten. Staten mente at kommunene kunne sørge for gruppen med bortfall i den grad det var absolutt nødvendig. Signalene som kom fra sentrale myndigheter ble oppfattet som uklare i kommunene, som likevel var tvunget til å forholde seg til at gruppen befant seg i deres geografiske ansvarsområde.

Kommunene var klare på at denne gruppen var statens ansvar. Det var staten som måtte finne en løsning slik at den økonomiske belastningen ikke ble skjøvet over på kommunene. To løp ble skissert her. Enten kunne man opprette egne sentere for menneskene som var i denne situasjonen, eller så måtte kommunenes utlegg til gruppen bli kompensert for.

Fra de tidligere asylsøkernes ståsted så dette annerledes ut. For dem var det likegyldig hvem som til slutt endte med regningen for den nød- og sosialhjelpen de fikk. Nederst i figuren har vi tegnet inn to piler. Den øverste indikerer at det kom en kritikk fra personene med bortfall mot kommunenes praksis. Som nevnt var det mange grunner til at de møtte varierende praksis mellom kommuner og til og med innfor samme administrative området. Den aller nederste pilen går fra kommunene til asylsøkerne. Den peker på at kommunene var nødt til å forholde seg til den sosiale nøden som ordningen brakte med seg. Asylsøkerne med bortfall banket etter hvert på dørene på sosialkontorene rundt om i landet som måtte forholde seg til deres søknader om hjelp.

Hva gjør man med de ureturnerbare?

Årsaken til at man satte i gang ordningen med bortfall av botilbud, var et reelt problem for myndighetene. Hva gjør man med de som har fått avslag og som det av ulike grunner er vanskelig å tvangssende ut? Til sist i dette kapitlet skal vi bruke datamaterialet til å kommentere noen alternativer som myndighetene har i håndteringen av denne gruppen. Dette er ingen fullstendig liste over alternativer, ei heller noen dyptgående analyse. Meningen er å stille noen av de spørsmålene som er knyttet til de ulike løsningene som har vært luftet i Norge og internasjonalt.

I gruppen på 543 personer som mistet plassen i mottakene i 2004, var det stor spredning når det gjaldt returmogigheter. Mens det var vanskelig for norske myndigheter å presse frem en retur til Somalia, Irak, Etiopia, Eritrea og Afghanistan, var dette enklere til land som Russland, Hviterussland og Serbia-Montenegro. Her skal vi konsentrere oss om den første gruppen med land. Sett fra myndighetenes side kunne vanskelighetene med retur både være knyttet til individene, som ikke ønsket å reise tilbake, men også til deres hjemland. Her var det som nevnt et spenn av ulike grunner til at retur var vanskelig. Enkelte land aksepterte ikke personer som ble returnert med tvang, mens det ikke hadde vært mulig å få til bilaterale returavtaler med andre. La oss se på et knippe aktuelle løsninger på denne fastlåste situasjonen.

Styrk returarbeidet!

Den første løsningen som dukker opp er å gjøre det mulig å returnere mennesker til de problematiske landene. Hvis det faktisk ble mulig å tvangsreturnere til alle disse landene, så ville floken være løst. Norge arbeider da også for at det skal bli mulig å returnere til flere av disse landene. Arbeidet er imidlertid ikke enkelt.

Opgaven er todelt, med en bit i Norge og en i returlandene. I Norge består returarbeidet i å overbevise de med avslag som kommer fra landene om at en retur er mulig. Kommunalminister Erna Solberg sa i vårt intervju med henne at man håpet på å få til noen «frivillige» returner til disse landene i løpet av det neste året. Det ville vise andre med samme landbakgrunn nettopp at retur var et reelt alternativ.

Den andre biten av returarbeidet består i å gjøre returlandene villige og kapable til å ta i mot mennesker med avslag fra Norge. Det er ingen enkel oppgave.

Forholdene i Somalia har for eksempel vært utrygge siden borgerkrigen brøt ut for over 25 år siden. Selv nord i landet, i Somaliland, er det vanskelig å få til returner. Motsetninger eksisterer fortsatt på kryss og tvers i landet, og i Somaliland har man de siste årene vært mer opptatt av å få tilbake flyktninger fra nærområdene, enn å få til noen få returner fra land langt unna. Det er en

fredsprosess som løper i den sydlige delen av Somalia. Det er likevel utrygt for eksempel i hovedstaden Mogadishu.

Det kan tenkes tre bidrag fra Norge som kunne bedret mulighetene for å få til retur hit. For det første ville langsiktig bistand kunne bidra til å stabilisere landet og hjelpe befolkningen. Det andre bidraget ville være å bidra til å lette fredsprosessen. Norge opererer for tiden i flere slike prosesser rundt om i verden, også i nabolandet, Sudan. En kopling av disse formene for hjelp med ambisjoner om retur er ikke gangbar mynt for den sittende regjeringen. Det ville imidlertid være i tråd med den overordnede målsettingen på flyktningsfeltet om en helhetlig flyktningspolitikk (KRD 1992). En siste form for bistand, som har vært vurdert i forbindelse med retur, er målrettede begrensede tiltak. Norske myndigheter har ikke forsøkt dette i Somalia, men man kunne tenke seg at dette ble gjort i et mindre turbulent område som for eksempel Kosovo. Hvis det er problemer med å returnere mennesker med sykdommer som det ikke er muligheter for å følge opp i Kosovo, så kunne norske myndigheter betale for et tilbud der nede.

Somalia er kanskje et ytterpunkt på en linje over vanskelige returland. Eritrea var også problematisk på våren 2005, i følge norske myndigheter. Alle fra denne gruppen fikk da også unntak fra ordningen med bortfall, som vi så i kapittel 4. Etiopia ble fortsatt holdt som et mulig returland, men også her fulgte norske myndigheter utviklingen nøye. I Afghanistan og Irak hadde ikke sikkerheten kommet opp på et nivå som man hadde håpet etter invasjonene i 2002 og 2003. Norske myndigheter mente at retur var mulig til alle disse landene, men kunne altså ikke tvinge folk tilbake.

Ureturerbare asylsøkere fra Somalia dukket først opp som fenomen i Norge i 2003. Før dette hadde man nesten uten unntak gitt opphold til asylsøkere som tok seg hit. Høsten dette året var det som nevnt høye ankomsttall. Regjeringen opplevde at noe måtte gjøres for å få feltet under kontroll (Brekke 2004b). Et tiltak man falt ned på var å gi avslag til denne gruppen. Det gjorde man enda myndighetene var klar over at retur ikke ville bli mulig innen overskuelig fremtid. Ingenting var endret på bakken i Somalia den høsten som skulle tilsi en endring av praksis. En annen side av saken var at myndighetene mente at søkerne derfra ikke hadde behov for beskyttelse. Det handlet likevel om signalpolitikk. Et signal skulle sendes. Samtidig som man mente at søkere fra Somalia ikke kvalifiserte til opphold, kunne man si at avslagene også ble gitt av preventive årsaker; for å demme opp for nye ankomster. I og med at man visste at retur ikke var mulig var det ikke myntet på de individene som faktisk kom. Man visste at de sannsynligvis ikke kom til å kunne eller ville returnere. Ordningen med bortfall førte til at disse personene ble hengende i systemet. Ser man kjølig på dette kunne man si at det ikke er helt ugunstig sett fra et signalsynspunkt. De henger i systemet og sender signaler til hjemlandet om at det å søke asyl i Norge ikke er så gildt.

I tillegg til de praktiske hindringene for retur til disse landene, var det også normative og juridiske hindringer. Helt i bunn ligger prinsippet om *non refoulement*, det vil si regelen om at Norge ikke skal sende tilbake noen som kan lide overgrep ved hjemkomst. Den store skrekken i returarbeidet for norske myndigheter er at dette prinsippet skal brytes og en person som er tvangsreturnert skal bli utsatt for det han eller hun søkte beskyttelse mot.

Gi dem arbeidstillatelse!

Den neste løsningen som skal kommenteres, er å gi arbeidstillatelse til gruppen med bortfall. Flere av våre informanter hadde problemer med å forstå hvorfor de ikke fikk lov til å arbeide og forsørge seg selv under ventetiden. Mange hadde tidligere hatt en slik tillatelse og dermed minsket trykket på offentlige budsjetter. Og dessuten hadde jo Storbritannia åpnet for i alle fall samfunnsnyttig arbeid for en tilsvarende gruppe. For kommunene ville det jo dessuten bety at de ikke trengte å behandle søknader om nød- og sosialhjelp, dermed ville arbeidsbelastningen på medarbeiderne minske og utbetalingene gå ned. Med disse fordelene, hvorfor anser ikke de sentrale myndighetene at det er noen god løsning å åpne for arbeidstillatelse?

Hovedgrunnen vil være signaleffekten. Igjen; dette dreier seg for en stor del om hvilke signaler som sendes til andre som er på et tidligere stadium i asylprosessen i Norge og ikke minst til potensielle nye ankomster.

Myndighetene ønsker ikke å premiere de som har klamret seg fast i Norge og nektet å dra hjem når saken deres var ferdigbehandlet. Man antar at det vil gjøre at flere personer velger denne taktikken, noe som ville gjøre returarbeidet enda vanskeligere. Det ville med andre ord oppfattes som en svært kort-siktig løsning å la disse menneskene arbeide. På lang sikt ville det i tillegg kunne trekke søkere til, søkere som ikke nødvendigvis hadde behov for beskyttelse.

Ytterligere en grunn til at myndighetene ville kvie seg for denne løsningen er at det peker i retning av *permanens* for gruppen. Det kan bli oppfattet som at her er vi velkomne, det er bare å bli. Men målsettingen er tvert imot å holde disse individene i *midlertidighet*. De skal tilbake, selv om det er vanskelig å få til en retur akkurat nå. Slik ser dette ut sett ovenifra.

Gi dem amnesti!

Det er lett å mene at disse personene har fått sin sak prøvet, de har fått avslag, og nå må de ut. Når dette ikke er mulig å få til for myndighetene, og tiden går, blir saken komplisert. Hvor lenge skal disse menneskene vente før de får muligheten til et normalt liv? Fem år, ti år, tjue år? Bør man ikke gi dem amnesti?

På asyl- og migrasjonsfeltet har amnesti en lang historie. I USA, i Spania, i Frankrike og i en rekke andre land gir myndighetene amnesti til for eksempel ulovlige innvandrere eller asylsøkere med avslag. Som oftest er disse amnestiene motivert av et ønske om regulering og orden. De blir vanligvis fulgt av politiske forsikringer om at «dette er et unntak og absolutt siste gang det blir gitt et amnesti i dette landet».

I Norge ha vi hatt et par runder med ulike varianter av amnesti blant annet for kirkeasylanter. Som oftest er det mediene som bruker ordet om at politikerne beslutter å gjenåpne saker som skulle være ferdig behandlet.

Hva så med gruppen med bortfall av botilbud? Et amnesti ville gi asylsøkerne de oppholdstillatelsene som de ønsket. Det ville også bringe orden i sakene for kommunene og deres arbeid med å legge til rette for integrasjon.

Og i Sverige kunne man lese at fem av syv partier i Riksdagen var for å gi et allment amnesti til 20 000 asylsøkere med avslag på en gang (Utrop 18.5.2005). Hvorfor ikke benytte denne muligheten også i Norge?

I rapporten som Utlendingsdirektoratet laget om de lengeværende i mottak i 2003, ble det nevnt at disse burde få bli etter fem eller åtte år (UDI 2003). Samarbeidet de om identitet ville fem år være rimelig, mens åtte år ville være en siste grense for når oppholdet ikke lenger kunne være ulovlig, men måtte normaliseres.

Vi skal nevne tre årsaker til myndighetenes motvilje mot å bruk amnesti her. For det første var det stadig påfyll av nye personer som fikk bortfall. Et generelt amnesti ville dermed undergravet ordningen. For det andre ville et amnesti for eksempel til alle med bortfall en gitt dato, kunne skru forventningene til de som kom lenger bak i køen. Signalet kunne bli tolket som «det er bare å holde ut». En tredje grunn er igjen den mulige magneteffekten et amnesti kunne ha på nye ankomster.

Fortsett å gi bortfall, men suppler med et utreisesenter!

Det siste alternativet som vi skal ta opp her er å fortsette med ordningen slik den fungerte når dette ble skrevet, det vil si på våren 2005. Ordningen med å gi bortfall var da etablert. Samtidig var penger bevilget for at man skulle etablere ett eller flere utreisesentere.

En potensiell fordel med denne løsningen var at man ville holde presset oppe på gruppen med endelig avslag, og dermed motivere til flere returer. Samtidig søkte man å løse uoverensstemmelsen med kommunene ved å sette opp senterne. De betydde at kommunene hadde to tilbud å vise til når asylsøkerne med bortfall søkte om støtte. Enten kunne de reise hjem med IOMs returprogram, eller så kunne de få penger til reisen til nærmeste utreisesenter.

Nå har denne studien ikke kunnet finne noen kvantitative effekter av ordningen på retur, men det betyr ikke at en slik effekt ikke kan komme over tid. Samtidig har ikke gruppen med bortfall foreløpig blitt så stor at det har vakt

større oppmerksomhet hos folk flest. De lave ankomsttallene i 2004 og 2005 mildner på ett vis mulige negative følger av ordningen, som for eksempel synlige utslåtte i gatebildet, slik man advarte for i forarbeidene (KRD 2003).

Hvis vi snur om og ser på de problematiske sidene ved et arrangement slik det er nå, så er det flere sider som dukker opp. I neste kapittel konkluderer vi med hvilke konsekvenser vi så av ordningen.

Her skal vi nøye oss med å si at opprettelsen av ett eller flere sentere var egnet til å løse konflikten med kommunene, men at det antagelig ikke ville bidra til å løse problemet som ligger i bunn. Ut fra vårt datamateriale er det ikke noe som tyder på at de ureturnerbare, eller vanskelig returnerbare, vil returnere lettere etter opprettelsen av senterne.

Det man må anta er at disse stedene vil bli brukt ulikt av de fra vanskelige returland og andre med bortfall. Den siste gruppen – de som kan uttransporteres, vil med all sannsynlighet ikke benytte senterne i samme grad. En slik bruk ville medføre en registrering og kunne fungere som en tilrettelegging for uttransportering.

Konsekvensene av ordningen med bortfall når langt utover dette. Vårt oppdrag var jo også å vurdere prosessen som ledet frem til resultatene slik de så ut femten måneder etter ordningen ble etablert. I det neste kapitlet konkluderer vi på alle sider ved ordningen med bortfall av botilbud.

Konsekvenser og konklusjoner

Det er som om staten sier: Vi vet at dere er her fortsatt og vi liker det ikke. Men, vi må hjelpe dere.⁷⁴

Som vi har sett er asylsøkere med avslag som ikke forlater mottakerlandet en utfordring for myndighetene i flere land enn i Norge. Tilværelsen for de som er i denne situasjonen er også vanskelig samme hvor de befinner seg i Europa. Ordningen med å ta bort mottaksplassen fra disse menneskene er et forsøk på å gjøre noe med det administrative problemet de utgjør.

De første femten månedene med ordningen viste et humpete løp, der kort planlegging og manglende informasjon bidro til at signaleffekten av ordningen uteble. Det ble kommunisert ullent overfor personene med endelig avslag, men også overfor kommunene som måtte ta noe av trykket når en del forlot mottakene. Det kan også være at femten måneder er for kort tid til at effektene av ordningen skal være merkbare.

Det som ble klart under vårt feltarbeid var at ordningen så forskjellig ut avhengig av om vi snakket med sentrale myndigheter, kommunene, støtte-spillere eller de med bortfall. Virkeligheten så annerledes ut. Betegnelsene som ble brukt var ulike. Var personene med bortfall asylsøkere eller utledninger med ulovlig opphold? Forslagene til hvordan situasjonen kunne løses var også forskjellige, som vi har sett.

Noe av årsaken til vanskelighetene i denne første fasen med ordningen må imidlertid søkes i dype strukturer i det norske samfunnet. Forsøket på å være hard mot de med avslag på søknaden møtte motstand fra tre viktige deler av retts- og velferdssamfunnet.

Den første var motstand fra lokale og nasjonale støttegrupper. Disse var drevet av *solidaritet* med marginale gruppene i samfunnet. Dette er et arbeid som normalt omfavnes av sentrale myndigheter. Det neste motstandspunktet var velferdsstatens universelle rettigheter. De skal omfatte alle som er i landet. Spørsmålet var om de skulle omfatte de som ikke hadde lovlig opphold. Gren-

74. Offentlig tjenestemann.

sen ble satt ved at disse menneskene hadde rett til bolig, men ellers var overlatt til nødhjelp, der både varighet og beløp var overlatt til lokalt skjønn. Den tredje delen av motstanden kom fra rettsapparatet. Muligheten for å kaste ut noen som har hatt bosted over en viss periode er begrenset i Norge. Til tross for at staten vant frem med sin rett til utkastelse fra mottak, viste rettsprosessen at rettighetene til å få prøvet sin sak også omfattet gruppen uten lovlig opphold.

Hvis vi skal se fremover på bakgrunn av det vi har sett i denne studien, er det to poenger vi gjerne vil ha frem. Det ene er at forskningen og forvaltningen har liten kunnskap om personer som lever på utsiden av samfunnet. I vårt arbeid møtte vi lommer av dagligliv og uformelle hjelpesystemer som er lite omtalt. Våre informanter som hadde forlatt mottakene ble tolerert av vektere og politi. Noen fikk lov til å sove på benkene på Oslo S, bare de så ok ut i tøyet. I Tyskland blir tidligere asylsøkere i en lignende situasjon nettopp kalt for «tolererte» eller «tålte». De lever på utsiden av samfunnet. De skal egentlig ikke være i landet, men de er der, og myndighetene har spilt alle sine kort. De tolererer at de er der.

Hvis vi holder blikket på fremtiden kan man kople denne gruppen til andre grupper av det man kan kalle irregulær migrasjon. Med en øket arbeidsinnvandring vil reguleringen av ulike type migranter bli et viktig tema. I dette arbeidet vil norske myndigheter måtte skille mellom de som er innenfor og de som er utenfor statens ansvarsområde. Våre informanter sto her i en særstilling når myndighetene ønsket å støte dem ut av samfunnet selv om de måtte tåle at de var i landet. En geografisk utkastelse *fra* landet ble erstattet av en sosial eksklusjon *i* landet.

Det er et viktig poeng i denne studien at den harde siden i asylpolitikken – avslag og retursiden om man vil – stiller alle involverte aktører overfor vanskelige dilemmaer. Vi har vist hvordan de sentrale myndighetene, asylmottakene, kommunene og helsepersonell måtte foreta vanskelige valg i spørsmål rundt opphold og retur. Det er ikke enkelt å være asylsøker med avslag i Norge, men det er altså heller ikke enkelt å skulle utforme en god asylpolitikk.

I dette kapitlet skal vi kort nevne noen eksempler på dilemmaer som oppsto for de involverte aktørene. Til sist har vi en komprimert liste over funnene fra evalueringen. Men først altså, noen dilemmaer.

Aktørenes dilemmaer

De sentrale myndighetene, med Kommunaldepartementet i spissen måtte foreta en rekke kinkige avveininger rundt ordningen med bortfall av botilbud i mottak. En viktig balansegang var mellom kortsiktige hensyn til helse og vel-

ferd for de asylsøkerne som oppholdt seg i landet med avslag, og den langsiktige signaleffekten av håndhevingen av retur.

I asylmottakene sto de ansatte i en rekke forhold som trakk dem i motsatte retninger. Skulle de være ærlige ved å si at det kunne lykkes å bare holde ut så lenge som mulig? Hva skulle de gjøre når beboere med bortfall ble synlig sultne? Ved å gi dem mat ville man bryte med tiltaket asylpolitiske målsetting – et press i retning av retur.

I kommunene måtte politikere og byråkrater finne en middelvei mellom humanitet og plassering av ansvar. Med det mener vi at de på den ene siden måtte sørge for at personer med bortfall måtte overleve mens de befant seg innenfor kommunegrensene. På den andre siden måtte de ikke gjøre standarden for høy. Det ville minske presset på staten til å finne en løsning. En slik foreløpig løsning kom med planene om å opprette et utreisesenter.

Helsepersonellet som kom i kontakt med de som hadde mistet plassen i mottak sto også i en rekke situasjoner som bar preg av dilemmaer. Hvordan skulle de forholde seg til pasienter med bortfall som trengte hjelp over tid? Skulle man sette i gang behandlingsløp man tvilte på at kunne fullføres? Hva skulle man gjøre når man så at pasienter med kutt i utbetalingene ble skadelidende fordi de ikke hadde penger til å gå til legen eller til å hente ut medisiner? Satt på spissen: Skulle de la være å ta betaling, skaffe medisiner og kutte hjørner i systemet og dermed undergrave de asylpolitiske målsettingene? Eller skulle de tåle at helsetilbudet var differensiert etter oppholdsstatus og fremtid i landet?

Utvalgte funn fra studien

Nedenfor har vi satt opp en liste over funn som kom frem under datainnhenting og analyse rundt ordningen med bortfall av botilbud i mottak. Vi har delt dem inn i om de gjaldt på nasjonalt, lokalt eller individuelt nivå.

Ordningen med bortfall av botilbud på nasjonalt nivå:

Ordningen med bortfall av botilbud bidro til å synliggjøre de lengeværende i mottak og myndighetenes utfordringer knyttet til gruppen

Dette var ett av ønskene fra Utlendingsdirektoratet da de tok initiativ til å endre betingelsene for asylsøkere med avslag som hadde sittet lenge i mottak i 2003.

Tiltaket medførte en økt oppmerksomhet rundt retur i mottakene

Åtte av ti mottaksledere mente likevel ikke at det førte til at flere reiste tilbake til hjemlandet fra deres mottak.

Ingen ble fysisk kastet ut av mottakene som en følge av ordningen de første femten månedene

I mottakene var den synlige konsekvensen en reduksjon og full stopp i kontantutbetalingene, ikke utkastelser.

Sentrale myndigheter forutså motstanden mot ordningen

Likevel ble motstanden fra kommune-Norge, og rettshjelpsorganisasjoner sterkere enn forventet. Muligheten for å la utkastelse følge bortfall ble prøvd i rettsapparatet, noe som svekket signaleffekten i ordningens første år.

Ordningen hadde liten eller ingen effekt på denne gruppens handlingsmønster når det gjaldt retur

Gjennomgang av spesielt tilrettelagt statistikk viste ingen tegn til en økning i antall returer fra de med bortfall eller generelt etter innføringen av ordningen det første året. Det var heller ikke mulig å spore noen økning i tempoet på returene fra endelig avslag til retur fant sted.

Det var ikke mulig å skille en eventuell preventiv effekt på nye ankomster fra den generelt nedadgående trenden i 2004-2005

Ankomsttallene falt sterkt i perioden ordningen med bortfall startet opp. Det er ikke mulig å se om ordningen bidro til dette fallet. Som en del av det allmenne asylregimet kan ordningen ha hatt en allmennpreventiv virkning.

Informasjonsarbeidet i forbindelse med ordningen var mangelfullt

I forarbeidene fremhevet de interne utrederne informasjon som nøkkelen til å få forståelse for uheldige sider ved ordningen. Det ble likevel ikke laget noen informasjonsplan før iverksettelsen. De asylsøkende selv, mottaksansatte, lokale byråkrater, lokale politikere, politi og andre meldte om usikkerhet i forbindelse med ordningen. Endringer underveis og reelle motsetninger mellom involverte myndigheter bidro til et vedvarende informasjonsproblem.

Det hersket grunnleggende uenighet om hvem som hadde ansvaret for å løse situasjonen

Staten mente at ansvaret lå hos individet som fikk bortfall. De kunne løse situasjonen ved å reise hjem. Personene med avslag mente at staten hadde ansvar for å finne en løsning. Kommunene mente at staten måtte ha helhetsansvar for asylpolitikken. Kommunene og de med avslag pekte på staten, staten pekte på de med avslag.

Opprettelsen av et utreiseseater så ut til å løse bare ett av to problemer knyttet til gruppen med avslag

Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune blir klargjort, mens det er usikkert om den grunnleggende uoverensstemmelsen med de tidligere asylsøkerne vil bli løst. Dvs. at det er usikkert om tidligere asylsøkere vil benytte seg av utreiseseateret, og om det vil medvirke til flere returer.

Barnefamiliene, som eksplisitt var skjernet fra ordningen, så ut til å bli lenger i mottak etter avslag enn tidligere

Statistikken viste en økning i antall dager fra barnefamiliene fikk avslag til de forlot mottakene etter at ordningen ble innført. Dette kan ha hatt andre årsaker. Det kan også bety at den eksplisitte beskjeden om at «dere vil ikke bli kastet ut», ble tolket som at «dere kan bli». Blant våre informanter var det enighet om at det å inkludere barnefamilier i ordningen ville medføre store rettighetsmessige, praktiske og humanitære utfordringer.

Ordningen med bortfall på lokalt og kommunalt nivå:

Signalene fra sentrale myndigheter i forhold til nødhjelp var tvetydige og åpnet for ulik praksis

Praksis varierte mellom kommuner, mellom for eksempel bydeler i Oslo, og innenfor samme kommune til forskjellige tider. Kommunene følte at de manglet klare signaler fra sentrale myndigheter.

Ansatte i førstelinjetjenesten oppfattet seg selv som grensevoktere

Det var de som satt i skranken på sosialkontorer og legekontorer som måtte fronte kontrollpolitikken ansikt til ansikt med personene med bortfall, og avstemme denne mot sosialpolitikken. Var vedkommende en del eller ikke en del av samfunnet. Skulle hun eller han få eller ikke få støtte og hjelp?

Individenes utenforskap var vanskelig å håndtere for alle involverte etater
Systemer som er laget for å støtte individer og bygge dem opp, ble forventet å støte disse ut og bygge dem ned. Hjelpen pekte ikke i retning av å forbedre den enkeltes situasjonen. Personene med avslag og bortfall av botilbud er en av få grupper som er ekskludert fra velferdsstatens universelle ordninger.

Førstelinetjenesten fikk i praksis ansvar for å definere minimumsnivået for hjelp

Hjelpen skulle være på et nivå hvor hensikten bare var at folk ikke skulle sulte eller fryse i hjel.

Gruppen med bortfall fikk sterk støtte fra flere typer frivillige sammenslutninger

Blant de som ga viktig støtte til denne gruppen var lokale grupper som oppsto ut fra situasjonen, Blitz, Senter mot etnisk diskriminering, Norsk organisasjon for asylsøkere og andre.

Ordningen førte ikke til økning i registrert kriminalitet

Det var imidlertid frykt for økt kriminalitet fra gruppen hvis ordningen blir langvarig. Denne frykten kom til uttrykk i kommuner, blant helsepersonell og blant personene selv.

Ordningen med bortfall på individuelt nivå:

Ordningen medførte senkede levekår for de som ble i mottak

Den usikre situasjonen forsterket problemer med søvn, mental og somatisk helse. Fraværet av økonomi førte over tid til ensidig kosthold, svekket allmenntilstand og bekymringsmeldinger fra støttegrupper og helsepersonell. Kontakten med helsevesen, tannhelsetjeneste og kjøp av medisiner ble nedprioritert på grunn av økonomien. Disse problemene ble imidlertid observert så lenge personene befant seg i mottakene.

Levekårene ble forverret når tidligere asylsøkere forlot mottakene

Tidligere asylsøkere forlot mottakene søkte til Oslo kommune. Det var registrert få søknader om nødhjelp fra denne gruppen i andre kommuner. Tilgangen til helsetjenester var minimal. Deres helsesituasjon ble ikke fulgt opp. Av de som hadde reist til Oslo hadde mange bodd på gaten i perioder. Levekårene

varierte mellom dem som fikk nødhjelp fra Oslo kommune og dem som ikke fikk det.

Det krevdes omfattende innsats for å få nødhjelp i Oslo

1/3 av antall registrerte i Oslo kommune hadde etter hvert klart å få midlertidig husvære i kommunens hybelhus avsatt til denne gruppen.

Ingen av dem som bodde hos bekjente beskrev dette som en god løsning over tid

Som bodde hos venner eller bekjente opplevde det som en svært kortvarig løsning. Mange flyttet fra en til den neste. Det ble opplevd som en belastning å ikke kunne betale for seg.

Mange av våre informanter hadde psykiske lidelser som de knyttet til sin livssituasjon

I tillegg og delvis relatert kom eventuelle traumer fra tidligere. Den psykiske tilstanden ble bekreftet av helsepersonell.

Motviljen mot å returnere blant dem som opplevde et behov for beskyttelse ble ikke svekket ved ordningen, men vilkårene for å overleve i Norge ble forverret
Flere vi snakket med var ved å slippe taket i tilværelsen. Det ville antagelig gjøre dem enda mindre mottagelige for handlingsstyring fra norske myndigheter.

De fleste tidligere asylsøkerne kjente til muligheten for en ordnet retur i regi av International Organisation for Migration

Dette returprogrammet ble likevel benyttet bare i liten grad av gruppen med bortfall av botilbud.

Manglende norskkunnskaper var en ulempe for asylsøkerne som mistet plassen i mottakene

Dette ga reduserte muligheter til å få korrekt informasjon om saksgangen i mottak. For de som forlot mottakene var manglende språkkunnskaper et problem for å orientere seg om hvordan de kunne få hjelp.

Totalvurdering av de første femten månedene med ordningen

Ordningsen kan ha hatt en *signaleffekt* som en del av det øvrige ankomstregimet. Den bidro ikke til flere eller raskere *returer*. For personene med bortfall førte ordningen til helseproblemer og svekkede livsvilkår.

Litteratur

- Aftenposten (10. mars 2005): *Redd asylsøkere blir kriminelle*. Intervju med byråd Eckbo i Oslo kommune.
- Aftenposten (15. mars 2005): *Statlig bosenter er på trappene*.
- Anthonovsky, Aaron (1987), *Unraveling the Mystery of Health. How People Manage Stress and Stay Well*. Jossey-Bass Inc. San Fransisco.
- Arbeids- og sosialdepartementet, brev av 04.10.2004 til kommunene: *Hjelp til personer uten lovlig opphold*.
- Arenas, Julio, Pia Steen, Viviana Jacobsen and Ulla Søgaard Thomsen (1987) *Flyktninges psykiske kriser*. Dansk Psykologisk Forlag.
- Bakke, Kari og Susanne Søholt (1996): *Kommunikativ kompetanse i praksis*. Byggforsknotat 18, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo.
- Berg, Berit (red.) (1998), *Kommet for å bli? Om integrasjon og tilbakevending blant bosniske flyktninger i Norden*. NORD nr. 8. København: Nordisk Ministerråd.
- Berg, Berit, Kirsten Lauritsen, Melinda A. Meyer, Sissel M. Neumayer, Laila Tingcold, Nora Sveaass (2005), «*Det hainnle om å leve...*» *Tiltak for bedre psykisk helse blant beboere i asylmottak*. Sintef Ifim. Trondheim.
- Bergen kommune, Byrådsavdeling for helse og omsorg (1.11.2004): Notat; *Kommunale tjenester til asylsøkere med endelig avslag som oppholder seg i Bergen*. Saksnr. 200403334-44.
- Blücher, Sara (1984), *I väntan på tillstånd ... Om flyktningfamiljers villkor i väntan på uppehålls- och arbetstillstånd*. Forsknings- och Utvecklingsbyrån. Nr. 9. Stockholms Socialförvaltning.
- Borgå, Per (1993), *Belastning under asylprosessen. I Efter tortyren*. CTDs årbok. Pp. 58-60.
- Brattbakk, Ingar, Stig Jørgensen & Britt Dale (2000) *Stabilitet eller endring? Levekårsutvikling i Trondheims boområder på 1990-tallet*. Geografisk institutt, NTNU, Trondheim.

- Breivik, Jan-Kåre (1997), *Å leve i eksil. Identitetsproblemer og moralske dilemmaer i norsk eksil*. Migrasjonslitteratur: Bergen.
- Brekke, Jan-Paul (2001), *Velkommen og farvel? Om midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge (Welcome and Goodbye? On temporary protection in Norway)*. Unipax Forlag. Oslo. Brochmann og Haglund
- Brekke, Jan-Paul (2004a), *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum seekers in Sweden*. Rapport 10. Institute for Social Research.
- Brekke, Jan-Paul (2004b), *The struggle for control. The impact of national control policies on the arrival of asylum seekers to Scandinavia 1999-2004*. Report Insitute for Social Research 13.
- Brox, Ottar (1995): *Dit vi ikke vil: ikke-utopisk planlegging for neste århundre*. Exil, Halden.
- Bunar, Nihad (1998) Identitet, flyktingska, vardagsliv. Självbiografi som en narrativ konstruktion. I Ålund, Aleksandra (red.) (1998), *Mot ett normalt liv: Bosniska flyktingar i Norden*. NORD:7. København: Nordisk Ministerråd.
- Crozier, Michel (1973): *The Bureaucratic Phenomenon*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Dagsavisen (21.12.2005): *Etiopiere ber Blitz-miljøet om hjelp*.
- Drammen kommune (01.04.2005): Interpellasjon til bystyret fra SV. Interpellasjon til bystyret: *Barn og voksne uten lovlig opphold i kommunen må sikres mat, klær, nødvendig helsehjelp og ev. barneverntjenester*.
- Drammen kommune (18.11.2004): Interpellasjon til bystyret: *Barn og voksne uten lovlig opphold i kommunen må sikres mat, klær, nødvendig helsehjelp og evt. barneverntjenester*. Saksnr./Arkivkode 04/00049 – 033 C83.
- Drammen kommune, Ordføreren. Svar på interpellasjon fra SV 01.04.2005.
- Eitinger, Leo (1981), *Fremmed i Norge*. Cappelen: Oslo.
- Ekblad, Solvig (1995), Exil och hälsa. Frisk- och riskfaktorer i mötet mellan Sverige och de bosniska flyktingarna. I: Gustavsson, Sven och Ingvar Svanberg (reds.), *Bosnier – En flyktinggrupp i Sverige och dess bakgrund*. Uppsala Multiethnic papers.
- Ekblad, Solvig, Azra Abazari and Nils Gustav Eriksson (1999), Migration Stress-related Challenges Associated with Perceived Quality of Life: A Qualitative Analysis of Iranian Refugees and Swedish Patients. In *Transcultural Psychiatry*. Vol. 36:3. Sept. McGill Univ.
- Ekblad, Solvig, Bengt Erik Ginsburg, Bengt Jansson and Lennart Levi (1994) Psychosocial and Psychiatric Aspects of Refugee Adaptation and Care in Sweden. In *Amidst Peril and Pain. The Mental Well-being of the World's Refugees*. American Psychology Association. Washington DC.
- Faist, Thomas (1997) The crucial meso-level. In Hammar, Thomas and Grete Brochmann Eds. *International Migration, Immobility and Development*. Oxford: Berg.

- Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (2005): *Hørings-svar – Dokument 8:26 (2004-2005)*.
- Firnhaber, Rudi (2004), *En väntan under påverkan En förstudie*. Røda Korsets Center for traumatiserade flyktingar, Stockholm.
- Friberg, Jon Horgen (2005), *Hva skjer med beboere som forlater asylmottak uten å oppgi ny adresse? Eitiske og metodiske utfordringer ved en utredning*. Oslo: Fafo.
- Gautun, Heidi, Jon Anders Drøpping og Tone Fløtten (2005): *Når nøden er størst. En analyse av frivillige organisasjoners hjelp og tilbud til fattige*. Fafo-rapport 476, Fami, Oslo.
- Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Goodnow, Katherine (1998), *Refugee policies, media representations*. Rapport 41. Institutt for medievitenskap. Universitetet i Bergen.
- Gullestad, Marianne (2003), Fighting for a sustainable self-image. The role of descent in individualized identification. In *Focaal – European Journal of Anthropology*. No. 42, 2003.
- Hammond, Laura (1999), Hammond, Laura (1999): «Examining the Discourse of Repatriation. Towards a Proactive Theory of Return Migration.» I Black, Richard and Khalid Koser (edsider) *The end of the refugee cycle?. Refugee and forced Migration Studies*. Vol. 4. Berghahn Books. New York. S. 227-244.
- Hansen Thorbjørn, Arne Holm og Steinar Østerby (2004): *Bostedsløse i Norge – en kartlegging*. Prosjektrapport 371. Norges byggforskningsinstitutt, Oslo.
- Hjermann, Reidar og Gunnar Stålsett (2005): *Hjertelag for asylsøkere*. Kronikk i Aftenposten 22.02.2005.
- Hålogaland lagmannsrett, saksnr. 04-050416KSI-HALO.
- Jensen, Torben K (1993): *Politikk i praxis*. Samfundslitteratur, Fredriksberg.
- Johansson, Anna (1998), *Och, hur mår du egentligen? Att höja kvaliteten i vården och omsorgen av nyanlända asylsökande med traumatisk bakgrund*. Rapport Flyktinghälsovården, Väsby Primärvård.
- Jesuit Refugee Service (2004), *Detention in Europe, Administrative Detention of Asylum-seekers and Irregular Migrants*. www.detention-in-europe.org
- Justisdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet (1993), *Beskyttelse i fokus. Prinsipper, konsekvenser og løsningsforslag når oppholdets varighet knyttes til beskyttelsesbehovet*. Rapport fra en arbeidsgruppe. April.
- Jørgensen, Anne-Lise (2001), *Institutionaliserad barndom i Köbenhavn och Malmö. Institutionen för pedagogik*. Högskolan i Malmö: Malmö.

- Kommunal- og regionaldepartementet (15.03.2005): *Bortfall av botilbud i statlige mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden og konsekvenser for kommunene*. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2003), *Bortfall av tilbud om plass i statlige mottak til personer med avslag på asylsøknaden. Anbefalinger fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe* (24. juni).
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005), *Bortfall av botilbud i mottak til personer med endelig avslag på asylsøknaden og konsekvenser for kommunene. Forslag til strategi for kommunene til å håndtere personer med endelig avslag på asylsøknaden. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe*. (15. mars).
- Kommunal- og regionaldepartementet, brev av 13.10.2004 til kommunene: *Bortfall av botilbud i asylmottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden*.
- Lavenex, Sandra (2001), *The Europeanisation of Refugee Policies. Between Human Rights and internal security*. Ashgate.
- Leger Uten Grenser (17.03.2005): - *Blant de mest utsatte i Europa*. [www. leger-uten-grenser.no](http://www.leger-uten-grenser.no)
- Leger Uten Grenser (29.04.2005): *Svensk helsevesen ekskluderer barn som lever i skjul*. [www. leger-uten-grenser.no](http://www.leger-uten-grenser.no)
- Levinas, Emmanuel (1996), *Den annens humanisme*. Aschehoug.
- Lillevolden, Stein (2005 a): *Dobbeltspill om flyktninger*. Artikkel i Dagbladet 24.02.2005.
- Lillevolden, Stein (2005 b): «En sangfugl I en snare gikk» I *Samtiden* nr. 2, s. 6-18.
- Lindgren, Lena (1990), *I väntans tider: Utvärdering av psykiatrisk/psykologisk vårdbehov bland asylsökande i Timrå*. Privärvårdens utvecklingsenhet, Medelpad: Rapport 18.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundations, New York.
- Lofoten tingrett, nr. 269/2004 D.
- Norstöm, Eva (2004). *I väntan på asyl*. Borea Forlag.
- Oslo kommune, Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (06.01.2005), Brev til bydelene: *Henvendelser fra personer uten lovlig opphold i landet etter endelig avslag på asylsøknad*.
- Oslo kommune, Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (12.11.2004), Brev til bydelene: *Nødhjelp til personer uten lovlig opphold i landet og uten rett til å oppholde seg i asylmottak*.
- Oslo kommune, byråds sak 89/05 - 03.05.2005 : *Retningslinjer for Oslo kommunes håndtering av hjelp til mennesker med endelig avslag på asylsøknad*.

- Oslo kommune, Helse- og sosialkomiteen sak 34.1– 06.04.2005: *Nødhjelp fra sosialkontorene til ureturnerbare asylsøkere.*
- Ramirez, G. (1990), Återvändandet - En dröm för eller imot livet? I: Tor Birkeland et. al. *Asyl i Norden.* Dansk flyktinghjælp. København.
- Rasmusson, Bodil (1998), *Stadsbarndom. Om barns vardag i en modern förort.* Socialhögskolan: Lund.
- Regeringens proposition (2003/2004), Prövning av verställighetshinder i utlänningsärenden. Nr. 59.
- Regeringens proposition (2003/2004), Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet m.m. Nr. 50.
- Robinson Vaughan and Jeremy Segrott (2002), *Understanding the decision making of asylum seekers.* Home Office Research. July.
- Rooth, Dan-Olof (1999), *Refugee Immigrants in Sweden. Educational Investment and Labour Market Integration.* Akademisk avhandling, Lunds Universitet
- Schwartz, Jonathan (red.)(1998), Et midlertidig liv: Bosniska flygtinge i de nordiske lande. *NORD nr.9.* København: Nordisk Ministerråd.
- Senter mot etnisk diskriminering (2005), *Mat, tak over hodet og helsetjenester. Statens forpliktelser overfor personer uten lovlig opphold.* Oslo. April.
- Senter mot etnisk diskriminering (2005): *Høring i kommunalkomiteen angående Dokument 8:26 (2004-2005).*
- Senter mot etnisk diskriminering (2005): *Mat, tak over hodet og helsetjenester.* Statens forpliktelser overfor personer uten lovlig opphold. Frigitt 12. april 2005.
- Simon, Herbert A (1964): «On the Concept of Organizational Goal» I *Administrative Science Quarterly* Vol. 9 1964. N.Y.
- Slavnic, Zoran (2000), *Existens och temporalitet. Om det samtida flyktingskapets kompleksitet.* Akademiska avhandlingar. No. 19. Umeå Universitet.
- Slavnic, Zoran (1998), Spektrumet av icke-tilhørende. Temporært skydd, kortsiktig pragmatism och problemen med sammansatta 'etniske' identiteter. I Ålund, Aleksandra (red.) (1999), *Mot ett normalt liv: Bosniska flyktingar i Norden.* *NORD:7.* København: Nordisk Ministerråd.
- Solheim, Jorun (1990), «Her har du ditt liv»: *Asylmottaket som sosialt system.* Rapport nr. 9: Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Sosial- og helsedirektoratet, Nettinformasjon av desember 2003: *Bortfall av botilbud i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknad.*
- SOU (1988), Kortare Væntan. Betänkande av asylärendutredningen. Nr. 2. Stockholm.

- SOU (2003), Etablering i Sverige. Möjligheter och ansvar för individ och samhälle. Nr. 75. Stockholm.
- Statistisk Sentralbyrå (SSB) (2003), Hvordan har de fattige det? Samfunnsspeilet nr. 6. (The Norwegian Central Statistical Bureau). Oslo.
- Stavanger kommune, Kommunalstyret for levekår (26.10.2004): Saksfremlegg; *Stavanger kommunes forhold til asylsøkere som har mistet botilbudet i statlige mottak.*
- Stavanger kommune, Oppvekst og levekår (29.11.2004): *Bortfall av botilbud i mottak for personer med avslag på asylsøknaden.* Journalnr. 060733/04.
- Stortingsmelding 49 (2003-2004), *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet.* Kommunal- og regionaldepartementet.
- Sundquist, Jan (1995), Ethnicity, Social Class and Health. In Social Science and Medicine. Vol. 40. No. 6. pp. 777-787. Elsevier Science Ltd. Great Britain.
- Sundquist, Jan, Louise Bayard-Burfield, L.M. Johansson, S.E. Johansson (2000), Impact of Ethnicity, Violence and Acculturation on Displaced Migrants. Journal of Nervous and Mental Illness. Vol 188, no. 6. Baltimore.
- Sveriges Radio-P4 Radio Stockholm (22.04.2005): *Flyktningar vågar inte söka vård i Stockholm.*
- Sveaas Nora (2005), *Asylsøkeres psykiske helse. Tidligere forskning.* Kapittel i: Berg, Berit, Kirsten Lauritsen, Melinda A. Meyer, Sissel M. Neumayer, Laila Tingcold, Nora Sveaass (2005), «Det hainnle om å leve...» Tiltak for bedre psykisk helse blant beboere i asylmottak. Sintef Ifim. Trondheim.
- Sydsvenskan. se (10.05.2005): *Hemliga nätverk ger vård åt asylsökande.*
- Søholt, Susanne (1997): *Helsefremmende ledelse.* Prosjektrapport 225, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo.
- Thielemann, Eike (2002), *Soft Touch? Public Policy and the Control of Unwanted Migration.* Paper prepared for the Nordic Refugee Seminar 2002.
- Trondheim kommune, Formannskapet (08.03.2005): Saksprotokoll; *Forslag fra formannskapets møte 08.03.05 – fra Ola Borten Moe (SP) Asylsøkere – Heimdal asylmottak.* Arkivsak 05/08805.
- Trondheim kommune, Kommunaldirektør Tor Åm (04.03.2005): Notat; *Vedr. asylsøkere som er bortvist fra Heimdal asylmottak (Sandmoen) på grunn av manglende oppholdstillatelse.*
- Tveiten, Oddgeir (red.)(1999), *Bosniske krigsflyktninger i mediebildet. Nordiske perspektiver.* Nord nr. 2. København: Nordisk Ministerråd.
- Utlendingsdirektoratet (2003), *Lengeværende i mottak. Rapport fra en arbeidsgruppe i Utlendingsdirektoratet (10 april).*

- Utlendingsdirektoratet (2005), *Kommuner med asylmottak – utfordringer og mulige løsninger*. Rapport fra en arbeidsgruppe.
- Utlendingsdirektoratet, brev av 29.12.2003 til kommunene: *Bortfall av botilbud i mottak for personer med avslag på asylsøknaden*
- Utsigt, Susanne (1998): «Vi bor egentlig ikke her...» I: Schwartz, Jonathan (red.) *Et midlertidig liv: Bosniske flykninger i de nordiske lande*. Nordisk Ministerråd 1998:9: København.s. 85-110
- Varvin, Sverre (2002), *Flukt og eksil. Traume, identitet og mestring*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Virdee, Satnaam (1997): «Racial Harassment» i Modood, I. T *Ethnic Minorities in England*. Policy Studies Institute, London.
- www.hoyesterett.no/news/5446.asp Asylsøknad avslått - fravikelse av fast eiendom.
- Ålund, Aleksandra (red.) (1998), *Mot ett normalt liv: Bosniska flykningar i Norden*. NORD:7. København: Nordisk Ministerråd.
- Aambø, Arild (2004): *LOS - Løsningsorienterte samtaler*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2005:5

<p><i>Forfatter/Author</i> Jan-Paul Brekke, ISF og Susanne Søholt, Byggforsk</p>
<p><i>Titte/Title</i> I velferdsstatens grenseland En evaluering av ordningen med bortfall av botilbud i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknadenden</p>
<p><i>Sammendrag</i> Asylsøkere som har fått avslag, men likevel ikke drar tilbake til hjemlandet, skaper problemer for norske myndigheter. For å presse frem en retur, besluttet man ved inngangen til 2004 å kutte tilbudet til gruppen. De som ikke samarbeidet om retur, skulle som hovedregel miste plassen i asylmottak og den økonomiske støtten. Ville de samarbeide, så fikk de plassen og støtten tilbake frem til de forlot landet. Etter ett år ønsket myndighetene en evaluering av ordningen. Fungerte den slik man hadde håpet? Norske myndigheter mente at asylsøkerne med avslag ikke hadde grunn til å få bli i Norge. Asylsøkerne på sin side mente at de hadde grunn til å få bli. Tanken bak bortfallsordningen var at den skulle motivere til retur. Ved å gjøre oppholdet i Norge <i>mindre</i> attraktivt, var tanken at det skulle fremstå som <i>mer</i> attraktivt å reise tilbake til opphavslandet. Studien baseres på skriftlige kilder, statistisk materiale og rundt 60 intervjuer med tjenestemenn, politikere, lokale støttegrupper og asylsøkere som hadde mistet plassen i mottak. Studien konkluderer blant annet med at ordningen med bortfall av botilbud kan ha en <i>signaleffekt</i> som en del av det øvrige ankomstregimet. Ordningen bidro imidlertid ikke til flere eller raskere <i>returer</i> i løpet av de første femten månedene. For personene med bortfall førte ordningen til et kraftig fall i livsvilkår og helseproblemer.</p>
<p><i>Emneord</i> Asylsøkere, flyktninger, politikk, bolig, tilbakevending, retur</p>
<p><i>Summary</i> Rejected asylum seekers that do not return to their home country represent a challenge to Norwegian Authorities. Some of these cannot be made to return due to conditions in their home country, disputed identity or for other reasons. According to the Authorities, however, they can return voluntarily. In 2004 the Government decided to withdraw all support for this group. They were supposed to lose their place in the reception centres. This was done in order to increase the pressure the former asylum seekers to go back. This study is an evaluation of the first 15 months of this policy instrument. Did it work out as the Authorities had hoped it would? The study is based on policy documents and statistical material made available by the Norwegian Migration Board. The main body of the data material, however, consists of around 60 interviews with public servants, politicians, local support groups and asylum seekers that had lost their place in the centres. The study finds that the policy instrument may have had a signalling effect as part of a wider restrictive asylum regime. However, the practice of withdrawing the support did not lead to more returns during the first 15 months. For the rejected asylum seekers, the arrangement meant a substantial fall in living conditions and well being.</p>
<p><i>Index terms</i> Refugees, asylum seekers, policy, repatriation, return, rejected asylum seekers</p>