



Identification

Asylsøkeres rett til å ta arbeid

Evaluering av konsekvenser av innstramminger i dokumentasjonskravet

Marko Valenta og Kristin Thorshaug

i samarbeid med Kurt Elvegård og Gry Mette Haugen

Marko Valenta og Kristin Thorshaug
i samarbeid med Kurt Elvegård og Gry Mette Haugen

Asylsøkeres rett til å ta arbeid

Evaluering av konsekvenser av innstramminger
i dokumentasjonskravet

Avdeling for mangfold og inkludering, NTNU Samfunnsforskning AS



Samfunnsforskning AS

Postadresse: NTNU Samfunnsforskning, 7491 Trondheim
Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B, Trondheim

Telefon: 73 59 63 00
Telefaks: 73 59 66 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web.: www.ntnusamfunnsforskning.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS
Avdeling for mangfold og inkludering
Oktober 2011

ISBN: 978-82-7570-249-2
Illustrasjonsfoto: colourbox.no

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Utlendingsdirektoratet (UDI), og fokuserer på asylsøkeres rett til å ta arbeid og konsekvenser av innstramningen i ID-kravet på ankomsttallene, returer og uttransporteringsarbeidet, situasjonen i mottakene og asylsøkeres integrering. Rapporten baseres på tilgjengelig statistikk samt kvalitative og kvantitative data innsamlet blant asylsøkere og fagpersoner som jobber med asylsøkere.

Undersøkelsen er gjennomført av Marko Valenta og Kristin Thorshaug i samarbeid med Kurt Elvegård og Gry Mette Haugen. Marko Valenta og Kristin Thorshaug har hatt hovedansvar for rapportskrivningen, mens Kurt Elvegård og Gry Mette Haugen har gjennomført de fleste av intervjuene i asylmottakene. Marko Valenta har fungert som prosjektleder.

En rekke personer har gitt oss verdifulle bidrag til denne rapporten. Vi ønsker å takke vår referansegruppe for alle nyttige innspill, og alle våre informanter som var villige til å dele sine meninger og erfaringer med oss.

Trondheim, oktober 2011

Marko Valenta, Kristin Thorshaug, Kurt Elvegård og Gry Mette Haugen

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	3
SAMMENDRAG	9
SUMMARY.....	13
1 INNLEDNING.....	17
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	17
1.2 Rapportens disposisjon.....	19
2 METODE OG UTVALG	21
2.1 Kvalitativ undersøkelse	21
2.2 Kvantitativ undersøkelse	23
3 PROBLEMSTILLINGER OG RELEVANT TIDLIGERE FORSKNING	25
3.1 Konsekvenser for asyltilstrømmingen.....	26
3.2 Konsekvenser for mottakssituasjonen og ventetiden for den enkelte asylsøker	30
3.3 Konsekvenser for integrering.....	33
3.4 Konsekvenser for frivillig retur og tvungen uttransportering	35
4 ORDNINGER I NORGE OG I ANDRE LAND	39
4.1 Asylsøkeres rett til å ta arbeid – et historisk tilbakeblikk	39
4.2 Ordninger i andre land: Fra sjenerøse regelverk til minstestandarder	42
4.3 Lovgivning i Danmark, Sverige, Storbritannia og Nederland	44
5 PRESENTASJON AV RELEVANT STATISTIKK OG SAMMENHENGER I TALLMATERIALET.....	49
5.1 Begrensninger ved datamaterialet.....	49
5.2 Utviklingen i ID-dokumentering, innvilgelser og avslag på arbeidstillatelse.....	50
5.2.1 Avslag på søknad om rett til å ta arbeid.....	51

5.2.2 Arbeidsaktivitet.....	53
5.2.3 Alder, kjønn og nasjonalitet.....	55
5.3 Ankomster fra de fem største søkergruppene.....	61
5.4 Konsekvenser på tvangsuttransporteringer og frivillig retur	66
6 BREDDUNDERSØKELSE BLANT MOTTAKSLEDERE.....	69
6.1 Kjennetegn ved utvalget	69
6.2 Beboeres arbeidsaktivitet	72
6.2.1 Utbredelse og endringer i andel beboere med arbeidstillatelse	72
6.3 Beboere i arbeid	74
6.3.1 Mottaksansattes muligheter til å ha oversikt over arbeidsaktivitet	77
6.4 Muligheter for arbeid i lokalsamfunnet	79
6.5 Oppfatninger av beboeres kjennskap til regelverket.....	81
6.6 Konsekvenser for anskaffelse av ID-dokumenter	83
6.7 Konsekvenser for dagliglivet på mottaket.....	87
6.8 Iverksettelse av kompenserende tiltak	89
6.9 Rekruttering til illegalt arbeid og kriminalitet	90
6.10 Konsekvenser for integrering.....	91
6.11 Konsekvenser for returarbeidet.....	93
7 TILBAKEMELDINGER FRA REGIONALE OG STATLIGE AKTØRER.....	95
7.1 Konsekvenser for dagliglivet på mottaket.....	96
7.2 Tiltakets konsekvenser for integrering og marginalisering.....	98
7.3 Konsekvenser for dokumentering av identitet og returarbeidet.....	100
8 ASYLSØKERES OG MOTTAKSANSATTES PERSPEKTIVER	103
8.1 Dokumentasjonskrav og tilstrømming	103
8.2 Konsekvenser for integrering og levekår i asylmottak	108
8.2.1 Illegalt arbeid	111
8.3 Andre beslektede tema.....	113
8.3.1 Hvem er i arbeid?.....	113
8.3.2 Asylsøkeres rett til frivillig arbeid	114

8.4 ID-kravet og retur	117
9 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER.....	125
REFERANSER.....	129

Sammendrag

Denne rapporten, som er skrevet på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI), fokuserer på asylsøkeres rett til å ta arbeid. I januar 2009 innførte norske myndigheter nye krav om at asylsøkere som hovedregel må kunne dokumentere sin identitet med gyldig reisedokument som vilkår for innvilgelse av rett til å ta arbeid. Målsetningen med de nye kravene var å gjøre Norge mindre attraktivt for asylsøkere uten beskyttelsesbehov som kommer til Norge for å arbeide, samt å få flere asylsøkere til å dokumentere egen identitet.

I denne rapporten ser vi på konsekvenser av innstramningen i dokumentasjonskravet på ankomsttall, fremlegging av dokumentasjon, returer og uttransporteringsarbeid, situasjonen i mottakene og asylsøkeres integrering. Det er kun rett til å arbeide mens asylsøknaden behandles som evalueres i denne rapporten, og ikke mulighet for arbeid etter at det er gitt endelig avslag på asylsøknaden. Analysen baseres på tilgjengelig statistikk innhentet fra UDI, Politiets Utlendingsenhet (PU) og International Organization for Migration (IOM), en breddeundersøkelse gjennomført blant mottaksledere, og gjennomgang av dokumenter fra Norge og andre land. I tillegg har vi gjennomført en omfattende kvalitativ datainnsamling som inkluderer intervjuer med asylsøkere og relevante fagpersoner tilknyttet mottak, UDI, PU, IOM, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) som har direkte og indirekte erfaring med de nye kravene til identitetsdokumentasjon (ID).

Rapporten er inndelt i ni kapitler. I de to første kapitlene presenteres bakgrunnen for prosjektet samt utvalget av informanter og den metodologiske tilnæringsmåten evalueringen bygger på. I kapittel 3 presenterer vi tidligere forskning og den teoretiske rammen for analysen. I kapittel 4 fokuserer vi på utviklingen av asylsøkeres rett til arbeid i Norge, og gir en oversikt over ordninger i Danmark, Sverige, Nederland og Storbritannia. Vi viser her hvordan asylsøkeres rett til å ta arbeid har endret seg i takt med asylpolitikken for øvrig, og hvordan mottakerland innfører ulike begrensninger på muligheter til å ta arbeid i asylsøkerperioden.

I den empiriske delen av rapporten, kapitlene 5-8, presenteres først statistikk som viser utviklingen i ankomster, ID-fremlegging, returtall og uttransporteringstall, før vi diskuterer sammenhenger mellom de statistiske trendene i tallmaterialet og innstramningen i ID-kravet. Deretter presenteres funn fra breddeundersøkelsen blant mottaksledere når det gjelder deres erfaringer med asylsøkeres arbeidsaktivitet og de skjerpede ID-kravenes konsekvenser for dagliglivet på mottaket, rekruttering til illegalt arbeid og kriminalitet, integrering og returarbeidet. Vi går så over til funn fra

den kvalitative datainnsamlingen, hvor vi presenterer perspektiver, synspunkter og erfaringer fra statlige og regionale aktører, samt asylsøkere og mottaksansatte. Det understrekes i analysen at asylsøkeres overveielser og strategiske valg er preget av usikkerhet og innskrenkende handlingsmuligheter. Med utgangspunkt i våre data analyserer vi hvordan asylsøkeres vurderinger påvirkes av disse begrensningene, og hvordan gruppen forholder seg til forskjellige dimensjoner ved den norske asylpolitikken som regulerer deres rett til å ta arbeid i asylsøkerfasen. I kapittel 9 oppsummerer vi våre funn og presenterer anbefalinger basert på disse.

Før vi presenterer våre funn i dette sammendraget er det nødvendig å påpeke at materialet og fortolkningene som presenteres innehar flere usikkerhetsmomenter. Det er vanskelig å vurdere den isolerte effekten av innstrammingen i regelverket tilknyttet arbeidstillatelse. Dette skyldes særlig to faktorer. For det første innføres ulike tiltak parallelt. For det andre vil det alltid finnes en rekke andre bakenforliggende faktorer som vi ikke har oversikt over, men som virker inn på resultatoppnåelsen. I tillegg til disse forbeholdene bør vi også være oppmerksomme på at det er vanskelig å vurdere hvor lang tid det tar før et tiltak begynner å påvirke motivasjon til å dokumentere identitet, tilstrømmingen og returarbeidet.

Våre data indikerer at innstrammingen i ID-kravet har ført til at klart færre asylsøkere innvilges midlertidig arbeidstillatelse. Har ID-kravet ført til en økning i dokumentering av identitet? Både i 2008 og 2009 lå andelen med pass på rundt fire prosent. I 2010 hadde andelen asylsøkere med pass ved ankomst steget til 10 prosent, men denne økningen kan ikke knyttes til innføringen av tiltaket ettersom disse ti prosentene inkluderer alle "ikke-realitetsbehandlede asylsøkere." Analyser av det statistiske materialet viser at asylsøkere som kommer fra Øst-Europa utgjør en brøkdel av asylsøkertilstrømmingen til Norge. Samtidig utgjør de så mye som en tredjedel av personer som la frem originalt reisedokument ved søknad om asyl i 2010. En må huske at statsborgere fra Serbia og Makedonia fikk visumfri tilgang til Schengenlandene i 2009 og 2010. Dette har ført til at flere kommer på lovlig vis ved å vise frem sitt pass, for deretter å søke om asyl i Norge. Denne typen asylsøkere er imidlertid som regel kategorisert som grunnløse og kan dermed ikke få rett til å ta arbeid uansett om de legger frem dokumentene eller ikke. Dermed vil ikke ID-kravet motivere dem til å dokumentere sin identitet.

Innstrammingen har ikke ført til at flere realitetsbehandlede asylsøkere dokumenterer sin identitet. Faktisk ser vi at andel av realitetsbehandlede asylsaker hvor identitet var dokumentert på vedtakstidspunktet har gått ned år etter år i perioden 2007-2010, og den største nedgangen i dokumenteringsgraden skjedde i 2010, etter at ordningen om ID-kravet ble innført.

Det er lite som tyder på at innstramningen motiverer asylsøkere til å fremskaffe dokumenter. Våre funn indikerer at asylsøkeres dokumentering av identitet påvirkes av andre faktorer, blant annet av muligheter til å anskaffe dokumenter og deres oppfatning av hvordan fremlegging av dokumentasjon påvirker deres sjanser til å få opphold i Norge. Oppfatningen av disse forholdene overskygger kortsiktige begrensinger i rett til arbeid i asylsøkerfasen ved å ikke dokumentere egen identitet. Mange asylsøkere som mangler ID-papirer opplever det også som vanskelig å skaffe disse gjennom kontakt med hjemlandet eller ambassaden.

Det er videre lite som tyder på at variasjoner i asylsøkertilstrømmingen påvirkes av innstramningen i dokumentasjonskravet. Det er to faktorer som kan nevnes i den forbindelse: For det første kjenner ikke asylsøkere som vurderer Norge som asylland til tiltaket. For det andre er innstramningen ansett som en uvesentlig “avskrekkingsfaktor” sammenlignet med andre faktorer som muligheten til å oppnå trygghet og opphold og langsiktige integreringsmuligheter i mottakerlandet. Når det gjelder asylsøkere uten beskyttelsesbehov som kommer til Norge primært for å arbeide (blant annet fra Sør-/Øst-Europa) ser det ut til at dette gjelder en svært liten gruppe, ettersom asyltilstrømmingen domineres av personer fra land utenfor Europa. De som vurderer en kortvarig tilgang til det norske arbeidsmarkedet som en attraktiv mulighet blir ekskludert fra arbeidsmarkedet på andre måter (ved at deres asylsøknader vurderes som grunnløse og behandles fortløpende).

Fra flere hold understrekes viktigheten av arbeid for asylsøkere som et middel mot passivisering og tap av en normal hverdag. Vi vil samtidig understreke at det også før innstramningen kun var et lite mindretall av gruppen asylsøkere som var i jobb. Diverse individuelle og strukturelle faktorer bidrar til lav arbeidsdeltakelse blant asylsøkere, uansett om de har arbeidstillatelse eller ikke. Dette omfatter både faktorer som norskkunnskaper, nettverk i lokalmiljøet og etniske nettverk, nærhet til større arbeidsmarkeder, vurderinger rundt trekk i økonomiske ytelser på grunn av lønnsinntekt, og omdømme på grunn av de tilgjengelige jobbenes lave status.

En antatt positiv effekt av strengere dokumentasjonskrav, sett fra myndighetenes side, er at en større kjennskap til asylsøkeres identitet skal gjøre retur- og uttransporteringsarbeidet lettere. Våre data antyder at dette arbeidet i liten grad påvirkes av innstramningen ettersom den ikke har ført til at flere asylsøkere fremlegger reisedokumenter. Samtidig er asylsøkere som dokumenterer egen identitet sjelden de som på denne måten utsetter seg for en økt uttransporteringsfare. Dette fordi det er vanskelig å returnere avviste asylsøkere fra flere av nasjonalitetsgruppene med høyest ankomstrate, enten på grunn av sikkerhetsproblematikk eller manglende samarbeidsavtaler med avsenderlandene.

Det ser samlet ut til at innstramningen i dokumentasjonskravet ikke virker etter hensikten. For det første har den ikke ført til at flere realitetsbehandlede asylsøkere dokumenterer sin identitet. For det andre fremstår det som en overflødig ordning ettersom personer med grunnløse asylsøknader ekskluderes fra arbeidsmarkedet gjennom andre ordninger. Dersom vi relaterer disse funnene til innstramningens erklærte mål, slik de defineres i Stortingsmelding nr. 9 2009-2010¹, kan det konkluderes at innstramningen i dokumentasjonskravet i liten grad har virket etter intensjonen.

Med tanke på den lave måloppnåelsen er det mye som tilsier at ordningen bør modifieres, legitimeres på en annen måte, eller til og med avskaffes. Dersom norske myndigheter velger å beholde ID-kravet av andre grunner enn de som er definert tidligere, bør en vurdere en større differensiering av ordningen. Det foreslås i rapporten at regelverket som regulerer asylsøkeres rett til arbeid bør finjusteres slik at det virker mindre ekskluderende på langtidsventende asylsøkere. Flere land har et regelverk som åpner for at lengeventende asylsøkere kan få tilgang til arbeidsmarkedet uansett om de har dokumentert sin identitet eller ikke. Sist, men ikke minst bør en vurdere å forbedre rutineene for identifisering av asylsøkere som er i arbeid, blant annet gjennom å opprette bedre meldekanaler mellom skattemyndigheter, UDI og folkeregister på den ene siden og asylmottakene og UDI på den andre siden.

¹ Stortingsmelding nr. 9 (2009-2010). *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv.*

Summary

This report, written on behalf of the Norwegian Directorate of Immigration (UDI), focuses on asylum seekers' right to work. In January 2009, the Norwegian government introduced new requirements which, in general, require asylum seekers to document their identity with a valid travel document in order to be granted the right to work. The aim of the new requirements was: i) to make Norway a less attractive destination for asylum seekers without protection needs who come to Norway to work, and ii) to motivate more asylum seekers to document their identity. In this report we look at the consequences of the documentation requirements on arrival rates, documentation of identity, the necessary follow-up work with failed asylum seekers, the situation in the reception centres and asylum seekers' integration. The analysis is based on available statistics obtained from the UDI, the Police (PU) and the International Organization for Migration (IOM), an extensive survey carried out among reception centre managers, and a review of related documents from Norway and other countries. In addition, we conducted an extensive qualitative data collection including interviews with asylum seekers and professionals associated with reception centres, UDI, PU, IOM, the Norwegian Organization for Asylum Seekers (NOAS) and the Confederation of Norwegian Enterprise (NHO), all of which have direct and indirect experiences with the new requirements concerning identity documentation.

The report is divided into nine chapters. In the first two chapters we present the background for the project as well as the selection of informants and the methodological approach upon which the evaluation is based. In chapter 3 we present previous research and the theoretical framework for our analysis. In chapter 4 we focus on the development of the right of asylum seekers to work in Norway, and provide an overview of regulations in Denmark, Sweden, the Netherlands and the United Kingdom. We show how the right of asylum seekers to work has changed as a consequence of changes in general immigration policy, and how recipient countries impose different restrictions on asylum seekers' ability to work.

In the empirical part of the report, we first present statistics on: the trend in arrivals, identity documentation, and return and deportation figures, prior to a discussion of the relationship between the statistical trends and the tightening up of document requirements. Thereafter, we present findings from our survey among reception centre managers. In the first four chapters we also place a focus on several other topics, such as: centre managers' experiences of asylum seekers' work activity, the consequences of the new requirements' on daily life at the reception centre, recruitment to illegal work and crime, asylum seeker integration, and return and deportation work.

In the empirical part of the report, where we focus on the findings from the qualitative data collection, we present perspectives, viewpoints and experiences from national and regional actors (i.e. employees in UDI, NOAS, PU and IOM), as well as asylum seekers and reception centre staff. It is emphasised in the analysis that the asylum seekers' considerations and strategic choices are characterised by uncertainty and restricted opportunities. Based on these ideas, we analyse how asylum seekers' choices are affected by these restrictions, and how the group relates to the different dimensions of Norwegian asylum policy that governs their right to work. In the last chapter we summarise our findings and, on the basis of these, present recommendations.

Our data indicates that the tightening of the documentation requirements has led to significantly fewer asylum seekers being granted temporary work permits. The tightening up of requirements has not led to an increased number of asylum seekers documenting their identity. Our findings indicate that the new requirements have not motivated asylum seekers to obtain identity documents. Their actions are influenced by other factors, including the feasibility of obtaining such documents and perceptions on how the documentation will affect their chances to remain in Norway. Asylum seekers' perceptions surrounding these issues overshadow a short-term restriction on the right to work while waiting for an answer to their applications for asylum. Furthermore, many asylum seekers lack identification documents, and find it difficult to obtain them through contact with their home country or embassy.

Findings from our data collection further suggest that variations in influxes of asylum seekers are weakly affected or not affected at all by the tightening up of documentation requirements. There are two factors that may offer some explanation: First, asylum seekers who consider Norway as a possible country for asylum are not aware of the new requirements. Second, the requirements are seen as an insignificant "deterrent factor" compared with much stronger pull factors, inter alia their wish to achieve security and long-term integration opportunities in the receiving country. When it comes to asylum seekers without protection needs who come to Norway primarily to work (including groups from South/East Europe) it seems that this is a very small group, and the flow of asylum seekers is dominated by people from countries outside Europe. Individuals who consider short-term access to the Norwegian labour market as an attractive possibility are excluded from the labour market in other ways (in that they are considered unfounded asylum seekers and treated accordingly).

Several authorities underline the importance of work for asylum seekers to help ensure against passivity and loss of a normal daily life. It is indicated in the report that even before the tightening up of documentation requirements, only a small minority of asylum seekers was in paid employment. Various individual and structural factors

contribute to low labour participation among asylum seekers, regardless of whether or not they have a work permit. This includes factors such as knowledge of the Norwegian language, networks in local communities and ethnic networks, and proximity to large labour markets as well as considerations linked to the loss of economic benefits resulting in reduced income, and injured reputation arising from the available job's low status.

An estimated positive effect of the stricter documentation requirements, as seen by the Norwegian government, is that greater knowledge of asylum seekers' identities makes return and forced deportation easier. However, the stricter regulations have not led to more asylum seekers submitting their travel documents. Further, those asylum seekers who do provide documents are highly unlikely to expose themselves to an increased risk of deportation.

Overall, it seems that the new documentation requirements do not work as intended. First, it affects the wrong target groups such as longer stay asylum seekers with little hope of being able to document their identity. Second, it seems like a redundant set of rules as unfounded asylum seekers are already excluded from the labour market through other arrangements. If we relate these findings to the declared objectives of the new requirements, as defined in White Paper No. 9 2009-2010, it can be concluded that the tightening up of the documentation requirements has not worked as intended.

Given the low goal achievement and the negative impact on asylum seeker integration, there is much that suggests that the current regulations should be modified, legitimised in another way, or even rescinded. It is recommended that it should be considered how one can reduce the negative consequences of the requirements. We propose that the regulations governing an asylum seeker's right to work should be fine-tuned so that it seems less exclusionary for long-pending cases. It is indicated in the report that several countries have regulations that allow applicants involved in long-pending cases to access the job market regardless of whether they have proven their identity or not. Last but not least, one should consider improving the procedures for the identification of asylum seekers in employment, by creating better reporting channels between the taxation authorities, UDI and the registry office on the one hand, and the reception centres and UDI on the other hand.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Denne rapporten fokuserer på asylsøkeres rett til å ta arbeid. Det er kun rett til å arbeide mens asylsøknaden behandles som evalueres i denne rapporten, og ikke mulighet for arbeid etter at det er gitt endelig avslag på asylsøknaden. Vi evaluerer konsekvenser av innstramminger i deler av regelverket som reguleres av utlendingsloven § 94 og utlendingsforskriften § 17-24. I Stortingsmelding nr. 9 (2009-2010) omtales ordningen på følgende måte:

I januar 2009 ble det innført krav om at asylsøkere som hovedregel må dokumentere sin identitet, som vilkår for innvilgelse av rett til å ta arbeid for asylsøkere... Bakgrunnen for endringen er en målsetting om å gjøre det mindre attraktivt for asylsøkere uten beskyttelsesbehov som kommer til Norge primært med den hensikt å arbeide. Tiltaket har også hatt til hensikt å få flere til å dokumentere egen identitet. Endringen har medført at kun en svært liten andel av asylsøkerne har fått tillatelse til å arbeide i Norge, jf. at det per i dag er kun rundt 5 prosent av søkerne som dokumenterer sin identitet med gyldig reisedokument når de søker om asyl hos politiet (Stortingsmelding 9 (2009 – 2010), pkt 3.4.2).²

Før det ble innført nye dokumentasjonskrav i januar 2009 var vilkåret for å få arbeidstillatelse at det ikke forelå ”tvil om identiteten”, og søkeren ble ikke påkrevd å fremlegge godkjent pass eller nasjonalt identitetskort. Med andre ord kunne asylsøkere få arbeidstillatelse med utgangspunkt i et lavere beviskrav enn det fremleggelse av identitetsdokumentasjon (ID-dokumentasjon) innebærer. Utlendingsdirektoratet (UDI) omtaler den nye ordningen på følgende måte:

UDI kan gi asylsøkere tillatelse til å ta arbeid i søknadsperioden dersom vilkårene fastsatt i utlendingslovens § 94 og utlendingsforskriften § 17-24 er oppfylt. Dette gjelder også asylsøkere som har fått avslag på sin søknad om beskyttelse i UDI såfremt UDI har innvilget utsatt iverksettelse av vedtaket, se utlendingsloven § 94 annet ledd annet punktum... Utlendingsforskriften § 17-24 krever at asylsøkere fremlegger godkjent reisedokument eller nasjonalt identitetskort for å få tillatelse som nevnt. Det kan bare gjøres unntak fra dette kravet for søkere som kommer fra land som ikke utsteder reisedokument eller nasjonalt identitetskort (Rett til å ta arbeid for asylsøkere - utlendingsloven § 94 og utlendingsforskriften § 17-26, pkt.31).³

² Stortingsmelding nr. 9 (2009-2010). *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*.

³ Asylsøkere har ikke automatisk krav på en slik tillatelse, men UDI kan velge å gi en tillatelse hvis søkeren 1) har vært til asylintervju, 2) har levert pass eller nasjonalt identitetskort som er godkjent av

Fra 1999 og før januar 2009 kunne altså alle asylsøkere få arbeidstillatelse hvis det ikke forelå ”tvil om identiteten”, så fremt de oppfylte de andre tilhørende kravene (se Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001), pkt. 5.2.3.4. og Stortingsmelding 9 (2009 – 2010), pkt. 3.4.2). Etter januar 2009 må søkere fremlegge en original av passet eller det nasjonale identitetskortet, og disse må være gyldige når søkeren fremlegger dokumentet for norske utlendingsmyndigheter.⁴

NTNU Samfunnsforskning, Avdeling for mangfold og inkludering fikk høsten 2010 i oppdrag fra UDI å evaluere konsekvenser av den nevnte regelendringen tilknyttet ID-dokumentasjon. I denne rapporten utforsker vi hvilke konsekvenser innstrammingen i retten til arbeid har for asylsøkere, mottakstilværelsen og returarbeidet. Å evaluere konsekvensene av ulike tiltak innen asylsystemet krever en sammensatt datainnsamling og en bred forståelse av systemets oppgaver. Inspirert av sosiologisk teori, deriblant systemtenkning (Valenta 2011, *i trykk*), kan vi argumentere for at asylmottakssystemet endres i takt med stadig skiftende eksterne forhold. Dette perspektivet tilsier at en evaluering av tiltaket krever at asylmottakssystemet må kunne avgrenses fra sine omgivelser og andre systemer. Samtidig må vi kunne identifisere hvilke andre systemer, delsystemer, institusjoner og etater som kan relateres til asyl- og mottakssystemets oppgaver. Systemene assosieres ofte med tre grunnleggende oppgaver: 1) regulering av ankomster, 2) integrering og 3) returforberedende arbeid. I denne rapporten utforskes det hvordan en innstramming av dokumentasjonskravet påvirker, både direkte og indirekte, disse tre oppgavene.

Rapporten baseres på kvalitativt og kvantitativt datamaterialet innsamlet i løpet av høsten 2010 og våren 2011. I løpet av prosjektet har vi særlig støttet oss på kvalitative intervjuer med fagpersoner på området. Dette omfatter blant annet ansatte i forskjellige deler av asylmottakssystemet, samt ansvarlige for retur og uttransportering av asylsøkere med ulovlig opphold. Vi har også innhentet innspill fra asylsøkere ved et utvalg mottak. I tillegg gjennomførte vi våren 2011 en breddeundersøkelse blant mottaksledere, samt analyserte det som finnes av tilgjengelig statistikk fra UDI, Politiets Utlendingsenhet (PU) og International Organization for Migration (IOM).

Til sist noen presiseringer i forhold til begrepsbruk: I kapitlene referer vi gjennomgående til begrepet “tiltaket”. Dette henviser til innføringen av strengere krav

UDI, 3) ikke er omfattet av Dublin-prosedyren og 4) er over 18 år (asylsøkere kan få en arbeidstillatelse hvis de er over 15 år og foreldrene deres eller hjelpevergen deres samtykker).

⁴ Hva som er godkjente reisedokumenter fremgår av utlendingsloven § 8 og utlendingsforskriften kapittel 2. Asylsøkere som kommer fra land som ikke utsteder reisedokument eller nasjonalt identitetskort er unntatt dokumentasjonskravet.

til avklaring av identitet for å få rett til arbeid. Vi gjør også oppmerksom på at vi med “arbeidstillatelse” mener innvilget rett til å ta arbeid.

1.2 Rapportens disposisjon

Rapporten er inndelt i ni kapitler. Etter dette innledningskapitlet presenterer vi i kapittel 2 vårt utvalg av informanter og vår metodologiske tilnæringsmåte. Kapittel 3 fokuserer på problemstillingene som står sentralt i rapporten. I tillegg presenterer vi teorier, analytiske modeller og begreper som vi har støttet oss på under analysen. Kapitlet kan gi leseren en teoretisk ramme for evalueringen. Rapporten kan imidlertid også leses uavhengig av dette kapitlet. Kapittel 4 fokuserer på utviklingen av asylsøkeres rett til arbeid i Norge. Kapitlet gir også en oversikt over ordninger i Danmark, Sverige, Nederland og Storbritannia. I kapittel 5 presenteres statistikk som viser utviklingen i ankomster, ID-fremlegging, returtall, uttransporteringstall og så videre. Deretter diskuteres sammenhenger mellom de statistiske trendene i tallmaterialet og innstramningen i ID-kravet. I kapittel 6 presenteres funn fra vår breddeundersøkelse blant mottaksledere. Her fokuserer vi på mottaksledernes oppfatninger og erfaringer med ID-kravet. Kapittel 7 fokuserer på perspektivene til statlige aktører, mens vi i kapittel 8 fokuserer på asylsøkeres og mottaksansattes erfaringer og perspektiver på konsekvenser av ID-kravet. Avslutningskapitlet, kapittel 9, er en oppsummering av de sentrale funnene fra undersøkelsen. Her presenteres også våre anbefalinger.

2 Metode og utvalg

Evalueringen er basert på en kombinasjon av kvalitative intervjuer med forskjellige kategorier informanter samt analyser av kvantitativt datamateriell. Videre baserer vi våre analyser på en litteraturgjennomgang av tidligere forskning og offentlige dokumenter som kartlegger erfaringer Norge og andre land har hatt med lignende ordninger.

2.1 Kvalitativ undersøkelse

Den kvalitative undersøkelsen har bestått av intervjuer og kontakt med 69 informanter som kan inndeles i flere kategorier, blant annet fagpersoner i UDI, PU, IOM, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), mottaksansatte, asylsøkere i mottak og representanter for mottakenes vertskommuner. I tillegg har vi hatt kontakt med fagpersoner i andre land.

Representanter for NHO ble kontaktet med tanke på å be dem vurdere om tiltaket har ført til økt kriminalitet og økt illegalt arbeid. Vi kontaktet også fagpersoner i IOM og PU som jobber med retur og som bistår med informasjon, veiledning, motivasjonsarbeid og anskaffelse av dokumenter i forbindelse med retur- og uttransporteringsarbeid. Her ble det fokusert på vurderinger av hvorvidt tiltaket påvirker deres arbeid. Når det gjelder informantene i UDI har vi konsentrert oss om fagpersoner som jobber tett opp mot mottak. Vi kontaktet regionkontorene som delte sine perspektiver på ordningen med oss, samt ga oss råd om det kvalitative mottaksutvalget. Ellers ble også fagpersoner i UDI med ansvar for retur og statistikk (Enhet for statistikk og analyse) viktige informanter.

Den største kategorien informanter er asylsøkere i mottak og mottaksansatte. De ble rekruttert fra seks forskjellige mottak: Dale mottak, Bankplassen mottak, Leira mottak, Brenneriveien mottak, Kvinesdal mottak og Lund mottak. Samtlige mottak ble besøkt i løpet av våren 2011. Mottakenes type, størrelse, beliggenhet, vertskommunenes størrelse og sammensetningen i beboermassen er noen av kriteriene som har definert utvelgelsen av de seks casene (se tabell 1). Utvalget ivaretar også variasjon i forhold til regional beliggenhet, det lokale arbeidsmarkedet, næringslivet og den sosiale tettheten, ettersom det ble antatt at alle disse faktorene vil kunne påvirke tilgang til arbeidsmarkedet (både det formelle og uformelle).

Tabell 1. Mottaksutvalget.

	Bank- plassen	Brenneri- veien	Dale	Kvinesdal	Leira	Lund
Region	Nord	Oslo	Vest	Sør	Midt	Vest
Kommune	Hadsel	Oslo	Sandnes	Kvinesdal	Levanger	Lund
Kommune- størrelse	7 924	586 860	64 671	5 776	18 580	3 139
Beboere (januar 2011)	190	53	310	115	122	109
Sentr. (S)/ Desentr.(DS)	Delvis DS	S	S	S	S	DS
Drifts- operatør	Bank- plassen AS	Landlord Hotell AS	Hero Norge AS	Lopex Mottak AS	Levanger kommune	Stiftelsen SANA

Av mottaksansatte konsentrerte vi oss om å intervjuere mottaksledere og informasjonsmedarbeidere (og andre som jobber med informasjon, retur og integreringsrelaterte aktiviteter). Fokuset i intervjuene med disse informantene var deres perspektiver på konsekvenser av innstramminger på mottaksdriften, illegalt arbeid, konflikter i mottak med mer. Vi har videre intervjuet ca. seks til åtte beboere i hvert mottak, i alt 42 asylsøkere. Beboerne kommer fra forskjellige land, blant annet Afghanistan, Somalia, Tsjetsjenia, Palestina, Eritrea, Etiopia, Pakistan, Sudan, Irak, Iran, Nigeria, Uganda, Gambia og Yemen. Asylsøkerutvalget ivaretar også variasjon i forhold til kjønn, alder og oppholdstid. Målsettingen med denne delen av undersøkelsen var å studere asylsøkernes perspektiver på arbeid, oppfatninger av mottaket, samt deres strategier, fremtidsplaner og motivasjoner som ligger bak forskjellige valg.

Vi har benyttet strategisk og målrettet utvelging i den kvalitative datainnsamlingen (Glaser og Strauss 1967). Informantutvalgene og spørsmål vi stilte til informantene ble med andre ord tilpasset i takt med innhentede data, der fortløpende analyser av data påvirket den neste runden med intervjuer. Det ble brukt tolk ved behov. Samlet ga vår kvalitative undersøkelse et godt grunnlag for å besvare prosjektets problemstillinger.

2.2 Kvantitativ undersøkelse

I tillegg til den kvalitative undersøkelsen har vi gjennomført omfattende kvantitative analyser. Den kvantitative undersøkelsen var todelt. I den ene delen av undersøkelsen utforsket vi hva som finnes av tilgjengelig foreliggende data hos UDI, PU og IOM, og som kunne være av relevans for vår undersøkelse. Vi har blant annet analysert data som viser antall innvilgede arbeidstillatelser (og antall avslag) før og etter at tiltaket ble innført, trekk i ytelser på grunn av lønnsinntekt, samt data som viser andelen som legger frem ID-dokumenter før og etter at tiltaket ble innført. Dataene ble analysert i samarbeid med Enhet for statistikk og analyse i UDI. Det er nødvendig å gjøre leseren oppmerksom på at noen av tallene avviker grunnet ulike registrerings- og avkrysningspraksis i ulike avdelinger i UDI og PU.

Det har vist seg at UDIs tallmateriale kun i begrenset grad kan belyse problemstillinger som har relevans for evalueringen. Årsaken til dette er at det ikke finnes statistikk på alle områdene vi har behov for å se nærmere på. Ettersom dette var en antakelse allerede før prosjektoppstart, ønsket vi i tillegg å gjennomføre en egen breddeundersøkelse blant landets mottaksledere. Et batteri med spørsmål ble sendt ut til mottaksledere i samtlige ordinære mottak. Undersøkelsen ble sendt ut 8. mars 2011 til 104 mottaksledere, og det ble sendt ut til sammen tre purringer. Ved inntaksstopp av svar 11. april 2011 hadde 72 mottaksledere besvart undersøkelsen. Dette utgjør en svarprosent på 69 prosent, noe som tilsier at vår undersøkelse skal kunne gi et representativt bilde av situasjonen i landets asylmottak.⁵

Formålet med breddeundersøkelsen var å innhente generaliserbare data om asylmottaks erfaringer i etterkant av at det ble innført strengere krav til ID-dokumentasjon for å oppnå rett til arbeid. Spørsmålene omfattet blant annet omfanget av arbeidstillatelser og arbeid blant beboere, mottaksansattes kjennskap til legalt og illegalt arbeid, konsekvenser for mottaksdrift, ID-dokumentasjon, beboeres dagligliv og integrering samt returarbeidet. Undersøkelsen bestod av spørsmål med gitte svaralternativer og spørsmål hvor mottakslederne fritt kunne formulere svaret selv. De fleste spørsmålene hadde et påfølgende kommentarfelt hvor det var mulig å utdype eller presisere svarene. Der hvor det er relevant kobler vi disse kommentarene til det kvantitative datamaterialet. Til forskjell fra UDIs registerbaserte statistikk som gir oss talltendenser, representerer data fra breddeundersøkelsen mottakslederens *synspunkter* og *oppfatninger* av ordningen. Dette er det viktig å ta hensyn til ved vurderingen av funnene i breddeundersøkelsen.

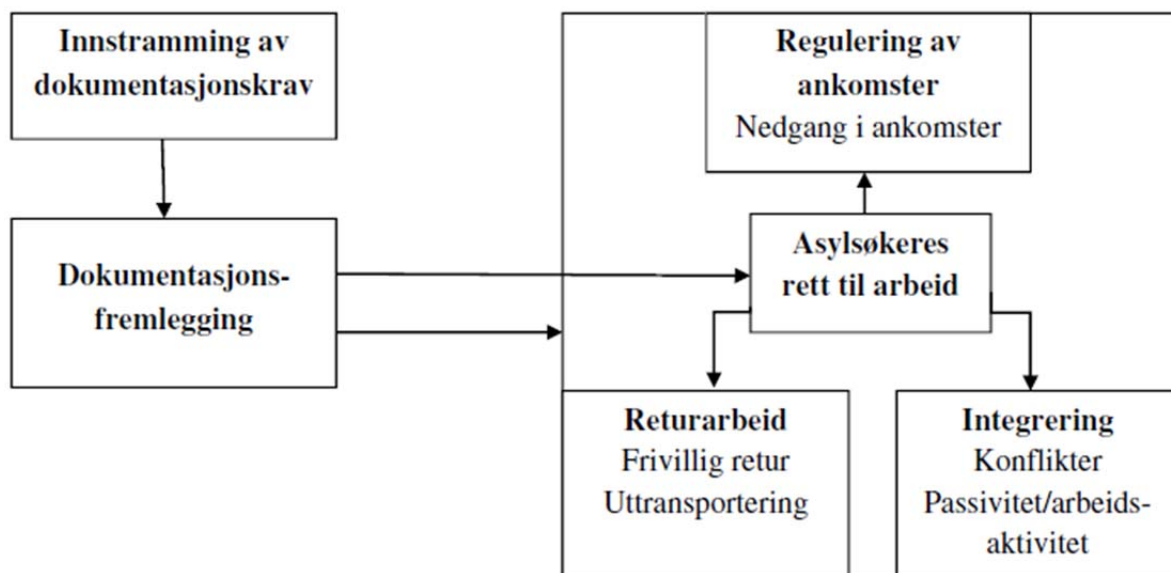
⁵ En svarprosent over 60 prosent regnes ofte som god i denne typen breddeundersøkelser.

3 Problemstillinger og relevant tidligere forskning

Asylfeltet krever en parallell håndtering av flere oppgaver. I tillegg til å innkvartere asylsøkere må norske myndigheter blant annet iverksette tiltak som regulerer/reduserer asyltilstrømmingen, forbereder asylsøkere på integrering, samt virker positivt på retur av asylsøkere med endelig avslag. Vi har tidligere argumentert for at noen av disse oppgavene til tider kan være i friksjon med hverandre (Valenta, Thorshaug, Molden, Berg og Kjærre 2010).

I løpet av analysen berører vi også andre relevante problemstillinger som henger nøye sammen med systemets integreringsarbeid, returarbeid og arbeidet med regulering av tilstrømmingen, samt relaterer de til det innskjerpede ID-kravet. Vi ser blant annet på hvordan ID-kravet påvirker relasjoner på mottaket i forhold til passivitet og konflikter, og hvordan det påvirker målet om å redusere antallet ankomster. Videre studerer vi hvorvidt tiltaket påvirker politiets arbeid med uttransportering av asylsøkere med ulovlig opphold. Måten analysen organiseres på skisseres i figur 1.

Figur 1. ID-kravet, rett til arbeid og myndigheters oppgaver.



For å kunne beskrive, forstå og analysere mulige relasjoner mellom tiltakets konsekvenser for myndighetenes oppgaver, slik de skisseres i figur 1, forutsettes det at forskergruppen har god kjennskap til følgende fire forskningsområder:

1. Forskning om push- og pullfaktorer i forskjellige migrasjonsprosesser, samt kjennskap til forskning om konkrete tiltak som kan begrense asyltilstrømmingen.
2. Forskning om asyltilværelsen, levekår i mottak og empowerment/klientifisering i asylmottak.
3. Forskning om forutsetninger for integrering på arbeidsmarkedet, samt kjennskap til litteratur om ulike former for integreringstilpasninger/strategier blant innvandrere generelt sett.
4. Forskning om frivillig og tvungen retur, noe som blant annet inkluderer god oversikt over faktorer som virker returhemmende/fremmende.

Ved å skille analytisk mellom ID-kravet og asylsøkeres arbeidsaktivitet aktualiserer vi, for det første, muligheten for at tiltaket kan påvirke direkte og indirekte, gjennom å regulere asylsøkeres muligheter til å ta arbeid. For det andre aktualiserer det analytiske skillet muligheten for at innskjerpede ID-krav og arbeidsaktiviteten kan virke isolert fra hverandre. For eksempel kan en tenke seg at ID-kravet i liten grad påvirker arbeidsaktiviteten, og at asylsøkere kan være arbeidsaktive selv om de ikke oppfyller ID-kravet, blant annet ved å jobbe illegalt. Videre kan arbeidsaktivitetsgraden, som påvirker myndighetenes nevnte oppgaver, avhenge av andre faktorer og tiltak uavhengig av ID-kravet.

I det følgende vil vi gi en kort gjennomgang av forskning som opererer innenfor de fire nevnte områdene. Vi vil ha et primært fokus på undersøkelser som kan belyse våre sentrale problemstillinger.

3.1 Konsekvenser for asyltilstrømmingen

For det første kan en studere årsaker til at personer velger å migrere til bestemte land. Castles og Miller (2009) gir en oversikt over forskjellige migrasjonsteorier, blant annet teorier om migrasjonssystemer, teorien om det segmenterte markedet, teorier som fokuserer på nettverk og neoklassiske teorier. Slik vi ser det kan teorier om migrasjonssystemer i liten grad forklare hvorfor asylsøkere velger Norge som

asylland. Teorier om migrasjonssystemer vektlegger historisk tilknytning og kulturelle/språklige bånd, inkludert relasjoner mellom mottakerlandet og dets gamle kolonier (Castles og Miller 2009). Disse teoriene kan kanskje forklare hvorfor for eksempel migranter fra Nord-Afrika foretrekker Frankrike, men kan neppe anvendes i vår analyse for å forklare hvorfor for eksempel afghanere, somaliere og irakere søker asyl i Norge.

Migrasjon og arbeidsmuligheter er et av de sentrale temaene i denne rapporten. Teorien om det segmenterte markedet foreslår at migrasjon og arbeidsmuligheter i mottakerland henger sammen. Denne teorien forklarer migrasjon med mottakerlands behov for billig utenlandsk arbeidskraft, og innvandreres lønnsforhold og arbeidsmuligheter i hjemlandet (Piore 1979). Teorien kan muligens anvendes i analyser av den gjestearbeiderbaserte migrasjonen, analyser av sesongarbeid og visse former for illegal migrasjon (eksemplesvis fra Mexico til USA). Denne teorien kan også benyttes til å forklare økningen i arbeidsinnvandringen fra EU til Norge (Valenta, Thorshaug og Berg 2009). Men når det gjelder asylsøker migrasjon til Norge indikerer våre kvalitative data i denne evalueringen, og funn fra andre norske undersøkelser (Brekke og Aarset 2009; Brekke 2011, *i trykk*) at asylsøker migrasjon til Norge i liten grad kan forklares direkte med teorien om det segmenterte arbeidsmarkedet.

Hvorfor asylsøkere velger Norge som asylland ser ut til å være koblet til faktorer som kan assosieres med nettverksforklaringer. Vår undersøkelse har ikke fokusert på denne faktoren, og vi har ikke kvalitative data som støtter teorier om kjedemigrasjon. Brekke og Aarsets undersøkelse fra 2009 indikerer imidlertid klart at nettverkstilknytning påvirker asylsøkeres valg av Norge. Som vi kommer til å se antyder våre data at disse nettverkene ikke anser det som viktig å formidle informasjon om ID-kravet ved søknad om arbeid. For eksempel nevnte ingen av asylsøkerne vi møtte at en slektning, venn, asylsøker eller annen kontakt i Norge formidlet denne informasjonen til dem. Mulige årsaker til dette kommer vi tilbake til senere.

Hva med neoklassiske teorier? Disse teoriene betrakter migranter som rasjonelle aktører som vurderer fordeler og ulemper i avsenderlandet og potensielle mottakerland (såkalte "push"- og "pull"-faktorer). Norske (og europeiske) myndigheter har i den siste tiden iverksatt en rekke innstramningstiltak som lett kan relateres til en neoklassisk forventning om at innstrammingen vil svekke den relative "pull"-effekten (Borjas 1989). Imidlertid ser det ut til at vurderinger av fordeler og ulemper ved potensielle mottakerland ofte baseres på oppfatninger og det omdømme landene har, og ikke på en detaljkunnskap om hva slags rettigheter asylsøkere har i forskjellige land. Det kommer klart frem i Brekke og Aarsets rapport "Why Norway" at mange asylsøkere har lite tilgang til informasjon (Brekke og Aarset 2009). De som har prøvd

å få tak i informasjon er primært opptatt av hvilke muligheter de har i forhold til å få opphold og hvordan Norge forholder seg til tilbakesending av dublinere til enkelte land (Brekke og Aarset 2009). I sine forklaringer på hvorfor de kom til Norge nevnte Brekkes og Aarsets informanter blant annet følgende faktorer: Norges omdømme, asyl- og innvandringspolitikken, nettverk, arbeid, utdanning, velferd, trygghet, menneskerettigheter, demokrati, beskyttelse og rettferdig behandling (se også Brekke 2011, *i trykk*). Brekke og Aarset (2009) foreslår videre at norsk asylpolitikk bør ses i sammenheng med endringene i andre land. Blant annet nevner forskerne at norske myndigheter ikke sendte såkalte dublinsaker til Hellas, og at de fremsto som mindre restriktive overfor særlig irakere i en viss periode. Dette førte til at flere så Norge som et potensielt land å søke asyl i.

En av de overordnede problemstillingene vi har blitt bedt om å belyse er hvorvidt innstramningene i ID-kravet for å få arbeidstillatelse kan gjøre Norge mindre attraktivt som søkerland. Det finnes flere rapporter og utredninger som gir en oversikt over ulike europeiske lands regelverk tilknyttet asylsøkeres adgang til arbeid (Brekke og Vevstad 2007; Stortingsmelding nr. 9 2009-2010). Samtidig finnes det lite eksplisitt kunnskap om hvordan formell adgang til arbeid påvirker asylsøkeres levekår, det sosiale miljøet i asylmottak i Norge og asylsøkeres integrering/retur. Vi har også lite konkret kunnskap om hvilken rolle adgang til arbeid kan ha som pulleffekt i migrasjonsavgjørelsene, og hvorvidt innstramminger i formell adgang til arbeid kan bidra til å begrense asyltilstrømmingen (og under hvilke forutsetninger).

Undersøkelser som studerer viktige faktorer i asylsøkeres avgjørelse om å ”velge”/søke asyl i et konkret mottakerland kan indirekte gi oss noen indikasjoner på hvilken rolle adgang til arbeid har (Bijleveld og Taselaar 2000; Robinson og Segrott 2002; Thielemann 2002; Zetter m.fl. 2003; Brekke og Aarset 2009; Jennissen m.fl. 2009). Nederlandske forskning antyder at migrasjonsavgjørelsene delvis påvirkes av oppfatninger av ventetid for svar på asylsøknaden, muligheter til å få opphold (avslagsraten), velferdsrettigheter og hvilke muligheter forskjellige land gir til forberedelser på å migrere til et tredjeland (Bijleveld og Taselaar 2000). Flere andre undersøkelser, både nederlandske og fra andre land, er i samsvar med Bijleveld og Taselaars funn (se for eksempel Robinson og Segrott 2002; Brekke og Aarsets 2009; Jennissen m.fl. 2009).

En annen nederlandske undersøkelse, gjennomført av Jennissen m.fl. (2009), indikerer at økonomiske faktorer og arbeidsmarkedsfaktorer *ikke* påvirker asyltilstrømmingen. Ifølge denne undersøkelsen er det asylsøkeres sosiale nettverk som i størst grad påvirker valg av asylland. Jennissen m.fl. (2009) påpeker videre at en mer negativt innstilt politisk debatt omkring asylsøkere har ført til en svekket oppfatning blant

asylsøkere om at Nederland er et godt asylland. Forskerne konkluderer at raskere saksbehandling som førte til flere avslag kombinert med mer effektiv effektivering og tvangsreturer, bidro til en nedgang i asyltilstrømmingen i Nederland etter 2002 (Jennissen m.fl. 2009: 179). I sin studie “Why Norway” vektlegger ikke Brekke og Aarset (2009) betydningen av adgang til arbeid som en avgjørende faktor i asylsøkeres avgjørelser om migrasjon til Norge. Dette skyldes, ifølge forskerne, at de fleste mottakerland som det er naturlig å sammenligne Norge med tilbyr enkelte former for adgang til arbeid. Dette gjør at adgang til arbeid mister sin relative kraft som pullfaktor (Brekke og Aarset 2009). Videre antyder de at asylsøkere har begrenset oversikt over forskjeller i ulike lands regelverk på dette området (Brekke og Aarset 2009).

Felles for flere av undersøkelsene er at de fremhever betydningen av landets generelle omdømme (om mottakerlandet anses som et godt land med tanke på levestandard og sosial mobilitet), dets konkrete omdømme (i forhold til muligheter for å få asyl/opphold) og betydningen av sosiale nettverk i migrasjonsprosessen (nettverkens rolle som informasjonskanaler og sosiale/økonomiske medhjelpere). I tillegg har flere undersøkelser, blant annet i Storbritannia, funnet at koloniforbindelser og kjennskap til mottakerlandets kultur og språk også påvirker valg av asylland. Formell adgang til arbeid blir sjelden nevnt som en viktig faktor i asylsøkeres avgjørelser om hvilket europeisk land de skal søke asyl i. Et viktig unntak finner vi i Thielemanns undersøkelser av trender i asyltilstrømmingen til Europa på 1990-tallet (se for eksempel Thielemann 2003). Thielemann fant en sammenheng mellom mottakerlandenes situasjon på arbeidsmarkedet og asyltilstrømmingen, hvor land med lav arbeidsledighet hadde et høyere antall asylsøkere. Haviga og Böcker (1999) poengterer også denne koblingen i sin undersøkelse av asylsøkere i Belgia, Storbritannia og Nederland.

Forskning som direkte omtaler koblinger mellom adgang til arbeid og asyltilstrømmingen har åpenbart direkte relevans for analyser som vil presenteres i denne rapporten, og har hjulpet oss i fortolkningen av vårt datamateriale. Det gjør imidlertid også forskning som omtaler andre faktorer som påvirker asyltilstrømmingen. Disse har mer indirekte relevans for vårt prosjekt, men bør likevel tas i betraktning, blant annet når vi skal prøve å isolere effekten av et tiltak fra et annet. Isolering av ulike tiltaks effekter har vist seg å være en utfordring i evalueringer av forskjellige tiltak på asylfeltet (Valenta m.fl. 2010). Som påpekt i tidligere analyser, som også i stor grad er basert på UDIs registerdata, er det ofte slik at flere tiltak er blitt innført parallelt (Valenta og Berg 2003; Valenta m.fl. 2010). Dette gjør det vanskelig å studere hvordan hvert enkelt tiltak har påvirket for eksempel asyltilstrømmingen til et

land.⁶ Den andre utfordringen er at det alltid kan finnes en rekke andre bakenforliggende eksterne faktorer som vi ikke har oversikt over, men som påvirker migrasjonstendensene (Havinga og Böcker 1999; Brekke og Aarset 2009). Alt dette gjør at analysen av i hvor stor grad begrenset formell adgang til arbeid virker etter intensjonen må ses i lys av flere av de overnevnte faktorene. I analysen av hvilken rolle adgang til arbeid og andre antatte pullfaktorer spiller for asyltilstrømmingen til Norge er det derfor viktig å kombinere kunnskap en har tilegnet seg fra utenlandsk og norsk forskning.

Med bakgrunn i tidligere forskning vil vi utforske to hypoteser i denne rapporten: 1) hypotesen om at asylsøkere ikke har kjennskap til innskjerpede ID-krav, og 2) hypotesen om at tiltaket med begrenset adgang til arbeid i liten grad påvirker asyltilstrømmingen. Disse to hypotesene henger nøye sammen; Hvis asylsøkere ikke har kjennskap til innskjerpede ID-krav kan tiltaket vanskelig påvirke deres avgjørelser om å velge Norge som asylland, selv om slike tiltak har en viss ”avskrekkingseffekt”.

3.2 Konsekvenser for mottakssituasjonen og ventetiden for den enkelte asylsøker

Denne rapporten relaterer også de strengere ID-kravene til mottakssituasjonen og til tiltakets mulige konsekvenser for mottaksbeboere. Noen av temaene rapporten fokuserer på kan relateres til mottakenes integreringsforberedende oppgave. Det er blant annet følgende spørsmålene som opptar oss: 1) Om det innebærer en større økonomisk belastning å drive mottak når færre asylsøkere har rett til arbeidstillatelse, om mottaksansatte får vite om asylsøkere er i arbeid, og mulighetene for å avdekke dette, 2) om tiltaket har påvirket/påvirker mottakssituasjonen, 3) om det er en risiko for at asylsøkere blir klienter og passive mottakere av stønader i stedet for selvforsørgende, 4) om asylsøkere mener det er viktig å kunne jobbe mens saken deres er til behandling, og 5) om asylsøkere faktisk benytter tillatelsen til å ta arbeid.

Det første spørsmålet kan relateres til argumentet om at det ved en reduksjon i antallet arbeidsaktive blir tilsvarende flere som er avhengige av basisutbetalinger, noe som fører til økte kostnader. Her er det viktig å ta i betraktning spørsmålet som relateres til kontrollrutiner. Dersom muligheten til å avdekke hvem som er i arbeid var dårlig før innstrammingen, noe som førte til at kun en liten andel av alle arbeidsaktive asylsøkere ble identifisert (og fratatt ytelser), kan en forvente at en innskrenkning i adgangen til arbeid vil ha begrenset innvirkning på basisutbetalinger/mottaksøkonomien. Med

⁶ I 2008 innførte norske myndigheter til sammen 13 tiltak for å redusere asyltilstrømmingen.

andre ord kan det, både før og etter innføringen av tiltaket, ha vært få beboere som ble fratatt ytelse. Disse mekanismene er i liten grad behandlet i tidligere rapporter, og tas opp i denne evalueringen.

Dersom beboere oppholder seg på mottaket istedenfor i jobb vil dette kunne medføre en ekstra belastning på mottaksdriften. Dette blant annet fordi en blir nødt til å kompensere med flere aktivitetstilbud for å redusere passivisering og mulige konflikter. Det siste er godt forankret i tidligere forskning. I de tre siste tiårene er det foretatt en rekke studier som beskriver mottak av flyktninger og asylsøkeres opplevelse av eksiltilværelsen (Lauritsen og Berg 1999; Brekke 2001; Berg og Sveaass m.fl. 2005; Knudsen 2005; Valenta og Berg 2010). Spørsmål om mestring, asylsøkeres og flyktningers trivsel og livskvalitet, samt forsøk på å redusere klientifisering og passivisering er noen av temaene som har blitt berørt. Også asylsøkeres og flyktningers opplevelse av mangel på kontinuitet mellom fortid, nåtid og fremtid og fraværet av et normalt liv påpekes i flere rapporter (Lauritsen og Berg 1999; Slavnic 2000; Berg, Lauritsen og Fladstad 2006).

Allerede på begynnelsen av 1990-tallet konkluderte flere studier med at mottakene snarere er med på å produsere sosialklienter enn å fremme selvhjelpenhet blant asylsøkere. Ifølge disse studiene kan den umyndiggjorte klientposisjonen som beboere på mottak havner i være et resultat av ordningen med passiv utbetaling av økonomisk hjelp (Solheim 1990). Det hevdes at det ikke er til å unngå at asylsøkere som bor på mottaket får en klientstatus når de mottar tjenester og bidrag fra staten. Asylsøkere og flyktninger blir klienter umiddelbart etter ankomst, uten mulighet til selv å bidra på egne premisser. Dermed sosialiseres de inn i lært hjelpeløshet, og det blir vanskelig å komme ut av denne rollen (Solheim 1990).

Også i senere undersøkelser med fokus på mottak av asylsøkere og flyktninger beskrives forhold som kan bidra til å vanskeliggjøre integreringsprosessen (Lauritsen og Berg 1999; Berg og Sveaass m.fl. 2005). I tillegg har det oppstått en større forskningsmessig interesse for spørsmål knyttet til flyktingenes opplevelse av midlertidighet, usikkerhet omkring fremtid og kamp mot den restriktive asylpolitikken (Valenta og Thorshaug 2011), samt aspektene ved mottakstilværelsen (Brekke 2004). Undersøkelsene fastslår at for lang ventetid, manglende tilgang på arbeid, trang økonomi og mangel på psykososiale tilbud kraftig reduserer flyktningers og asylsøkeres livskvalitet (Lauritsen og Berg 1999; Valenta og Berg 2010).

Med tanke på å redusere disse negative effektene og for å forberede asylsøkere på tiden etter at de har flyttet ut av mottaket, har norske myndigheter iverksatt flere tiltak. Vi kan grovt skille mellom tiltak og virkemidler som implementeres på mottakene, og

de som foregår utenfor mottakssystemet. Når det gjelder den første kategorien kan en nevne diverse fritidsaktiviteter, informasjonsprogrammer, kvinnegrupper, deltakelse i mottakets barnebase og beboerråd (Brekke og Vevstad 2007). Når det gjelder de eksterne aktivitetene som selvstendiggjør og skjerner beboere mot negative aspekter ved mottakstilværelsen, kan vi referere til betalt arbeid utenfor mottaket og norskundervisning for voksne, samt skole for barn. Disse virkemidlene er diskutert i flere studier (Brekke 2004; Brekke og Vevstad 2007; Valenta og Berg 2010).

I flere rapporter understrekes viktigheten av tilgangen til arbeid, skole og språkundervisning, samtidig som det vises til hva som skjer når slik tilgang reduseres. For eksempel har Berg og Sveaass m.fl. (2005) og Valenta og Berg (2010) vist hvordan forskjellige aktører opplever resultater av myndighetenes vedtak om å redusere retten til norskundervisning (Berg og Sveaass m.fl. 2005; Valenta og Berg 2010). I en annen undersøkelse viser Valenta m.fl. (2010) at manglende adgang til det legale arbeidsmarkedet blir mestret på ulikt vis av asylsøkere. Mens manglende adgang i enkelte tilfeller resulterer i økt passivisering og konflikter, er resultatet i andre tilfeller at asylsøkere involveres i det illegale arbeidsmarkedet og forskjellige former for kriminalitet. Nevnte undersøkelse fokuserte på en spesiell del av mottakssystemet der tilbudet var drastisk innskrenket og spenningene mellom de involverte aktørene var større. Samtidig viser det seg at undersøkelsen kan danne et viktig bakteppe for analyser vi gjør i denne rapporten.

Hvilken relevans har disse undersøkelsene for vår evaluering? De har blant annet direkte relevans for utforskningen av hvorvidt tiltaket har påvirket/påvirker mottakssituasjonen, og om det, med innstramminger i ID-kravet, er en risiko for at asylsøkere blir klienter og passive mottakere av stønader i stedet for selvforsørgende. Felles for de fleste av de nevnte undersøkelsene er konklusjonen om at adgang til arbeid kan bidra til å redusere den psykososiale nedbrytningen som mange asylsøkere utsettes for. Med bakgrunn i forskningen kan vi anta at begrenset adgang til arbeid vil føre til en forringelse av asylsøkeres levekår.

Vi kan videre anta at beboeres tilgang til arbeid vil påvirkes av innskjerpede ID-krav. Samtidig vet vi at beboeres tilgang til arbeid også påvirkes av at de med avslag på asylsøknaden som regel ikke gis rett til å arbeide (Valenta m.fl. 2010). Som leseren vil se blander våre informanter og respondenter ofte sammen effektene av forskjellige tiltak som har konsekvenser for asylsøkeres rett til arbeid og arbeidsdeltakelse. Her er det viktig å ta andre faktorer i betraktning. Flere studier indikerer at formell adgang/reduksjon i tilgang til arbeid ikke nødvendigvis er avgjørende for hvorvidt en er arbeidsaktiv eller ikke (Havinga og Böcker 1999; Valenta og Strabac 2011). Asylsøkere som har arbeidstillatelse kan være arbeidsledige enten fordi de ikke finner

seg arbeid eller av andre årsaker. Forskning fra andre land og i Norge indikerer også at enkelte kategorier innvandrere primært blir etterspurt/absorbent i det uformelle arbeidsmarkedet selv om de har arbeidstillatelse (Engbersen og Leerkes 2006; Dølvik og Friberg 2008; Kjærre 2010). De nevnte faktorene vil vi ta i betraktning i våre analyser av hvilke effekter formelle begrensninger i adgang til arbeid har.

3.3 Konsekvenser for integrering

Integrering av innvandrere og flyktninger i arbeidslivet er et av de forskningstemaer som har stått sentralt både i Norge og internasjonalt i innvandringsforskningen (Wrench 2007; Valenta 2008; Valenta og Bunar 2010). En skiller ofte mellom forskjellige typer integrering, blant annet økonomisk, sosial, kulturell og bostedsintegrering (Gordon 1964; Blom og Henriksen 2008). Forskningen understreker at forskjellige typer integrering henger nøye sammen, hvor den ene typen fører til den andre, eller, alternativt, der utestenging fra et sentralt område av majoritetssamfunnet fører til utestenging fra andre områder (Valenta 2008).

Integrering i arbeidsmarkedet blir ofte betraktet som den mest sentrale integreringstypen, som kan føre til andre typer integrering dersom en del strukturelle forutsetninger blir oppfylt (Gordon 1964; Portes og Zhou 1993; Valenta 2008). Det er ikke tilfeldig at introduksjonsprogrammet for flyktninger, som er det mest utviklede og omfattende verktøyet norske myndigheter har på integreringsfeltet, primært defineres som et arbeidsmarkedstiltak (Brochmann og Kjeldstadli 2008; IMDi 2008). Med utgangspunkt i denne forskningen kan vi anta at en ved å redusere asylsøkeres adgang til arbeidsmarkedet vil utsette deres integrering i det norske arbeidsmarkedet, og muligens forringe deres mulighet til senere integrering generelt sett. Hvis vi kombinerer hovedbudskapet i forskningen vi har gjennomgått i det forrige delkapitlet med forskning om integrering av innvandrere, kan en forvente at tiltak som reduserer asylsøkernes adgang til arbeidslivet vil svekke deres integreringsmuligheter i Norge, både direkte og indirekte.

Integreringen kan svekkes direkte ved at de som kunne fått jobb i søknadsfasen nektes tilgang til en av de viktigste integreringsarenaene, og først etter å ha fått opphold og arbeidstillatelse gis denne tilgangen. Den manglende tilgangen kan føre mestringsorienterte asylsøkere ut i illegalt arbeid (Valenta m.fl. 2010). Indirekte kan manglende tilgang til arbeid gjøre asylsøkere mer utsatt for passiviserings- og klientifiseringskrefter, som kan svekke deres muligheter og pågangsmot også etter at de har blitt bosatt i Norge. En del studier viser at i tilfeller der myndighetene i en tidlig fase ga full tilgang til forskjellige arenaer av mottakerlandet, har dette hatt positivt

utslag for flyktingenes integrering etter at de har fått opphold og varig beskyttelse i mottakerlandet (Valenta og Bunar 2010).

Det kan imidlertid reises en del problemstillinger (inkludert spørsmål om hva slags arbeid asylsøkere tilbys og i hvor stor grad dette omhandler illegalt arbeid) som kan problematisere ansettelsen av nykommere i en tidlig fase, og hvordan den påvirker asylsøkeres sosiale mobilitet og sårbarhet på arbeidsmarkedet. For integrering og sosial mobilitet er det ikke bare viktig at en får tilbud om hvilken som helst jobb, ettersom enkelte jobber i et stadig mer segmentert arbeidsmarked kan bidra til ikke bare økonomisk marginalisering, men også manglende sosial og bostedsintegrering (Valenta og Bunar 2010; Valenta og Strabac 2011). Det er også viktig å påpeke at mottakstilværelsen ikke kun bidrar til passivisering og klientifisering. Enkelte kan erfare tilværelsen som en fase i integreringsprosessen der en har lært seg grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet. Mange bruker tiden til å lære seg norsk på en systematisk og grundig måte, og vil i ettertid ofte oppfatte mottakstilværelsen ikke bare som noe negativt, men også som en tid de har brukt på å forberede seg på livet i Norge (Valenta 2001; Valenta og Berg 2010). En altfor tidlig ansettelse i det perifere arbeidsmarkedet kan i enkelte tilfeller bidra til å undergrave disse positive mulighetene, noe som gjør at en aldri får tid til å lære seg språket. På lengre sikt kan dette bidra til å øke personens sårbarhet på arbeidsmarkedet, samt redusere vedkommendes muligheter til sosial mobilitet (Thorshaug, Valenta og Berg 2009).

Et annet aspekt ved asylsøkeres tilgang til arbeid, som har mer indirekte innvirkning på deres integrering, relateres til deres identiteter og stereotyper de konstruerer av nordmenn. Forestillinger som asylsøkere danner seg under mottaksoppholdet kan i stor grad påvirke deres senere nettverksarbeid og relasjoner til det norske samfunnet. Her kan det også være aktuelt å nevne skillet mellom asylsøkeres selvoppfatninger, omdømmet de har i egne miljøer og de identiteter de tilskrives av majoritetsbefolkningen.

På den ene siden kan arbeidsdeltakelse ha en viktig innvirkning på følelsen av at en har tatt kontroll over eget liv og for selvaktelsen generelt sett (Valenta 2008). Det at en kan opptre i andre roller enn rollen som asylsøker i samhandlinger med majoriteten, bidrar til å redusere ubehaget som ofte oppstår i såkalte blandede samhandlinger. Dette kan øke individets motivasjon til å etablere og vedlikeholde relasjoner med etniske nordmenn (Valenta 2008). Når det gjelder identiteter som asylsøkere tilskrives av majoritetsbefolkningen og oppfatningen lokalbefolkningen har av asylsøkere, finnes det mye litteratur som viser at asylsøkere opplever sterkt stigma (Lauritsen og Berg 1999; Valenta 2001). Identiteten som de tilskrives av majoriteten har flere

komponenter knyttet til deres status som asylsøker, deres etniske tilhørighet og religion, samt kriminaliteten enkelte asylsøkere har vært involvert i. Det at majoriteten fortolker asylsøkere med basis i en kollektiv identitet der asylsøkere anses som en byrde eller en potensiell trussel mot lokalsamfunnet de er plassert i, kan neppe danne en gunstig kontekst for asylsøkeres integrering. I den forbindelse kan det antas at adgang til arbeid kan motvirke noen av disse negative konstruksjonene. På den andre siden er det viktig å ta i betraktning at ikke alle typer jobber og stillinger kan bidra positivt til asylsøkeres omdømme og selvidentifisering. Lavstatusjobber vil heller bidra til å forsterke følelsen av skam og statusfall (Valenta 2008). Med bakgrunn i tidligere forskning kan en hypotese være at begrensninger i adgang til legalt arbeid vil bidra til å forsterke de negative oppfatningene av asylsøkere i samfunnet. Dette gjelder særlig dersom begrensninger i adgang resulterer i at asylsøkere i større grad ender opp i marginaliserte miljøer, det uformelle arbeidsmarkedet og kriminalitet, slik flere undersøkelser antyder (Sandberg og Pedersen 2006; Kjærre 2010).

3.4 Konsekvenser for frivillig retur og tvungen uttransportering

Denne rapporten analyserer til sist hvorvidt innstramminger i ID-kravet direkte eller indirekte kan relateres til arbeidet med frivillig retur og uttransportering. Reduksjon i basisutbetalinger, bortfall av plass i ordinære mottak og redusert tilgang til helsetjenester, språkundervisning og ikke minst arbeid er noen av tiltakene som myndigheter i en rekke europeiske land, inklusive Norge, bruker med tanke på å motivere asylsøkere med endelig avslag til å returnere frivillig (IOM 2004; Brekke og Søholt 2005; ECRE 2005; Valenta m.fl. 2010).

Det at en asylsøker med endelig avslag som regel ikke har adgang til arbeid vil ifølge denne tankegangen bety at en har en konsekvent politikk. Med det menes det at en sender et klart signal til den avviste asylsøkeren om at fokuset ikke lenger bør være på integrering i Norge, men at vedkommende bør forberede seg på retur. Ifølge samme tankegang vil fortsatt adgang til arbeid være et insentiv til fortsatt opphold i Norge. Forskning antyder at asylsøkere som har jobbet i flere år begynner å føle seg integrerte i Norge. Disse personene vil ofte ha problemer med å akseptere et avslag og vil være lite motiverte for retur (Valenta m.fl. 2010). Strengere krav til avklaring av identitet vil kunne begrense asylsøkeres muligheter til å arbeide lovlig i Norge og vil dermed også kunne redusere deres forankring i Norge.

En viktig intensjon med innstrammingen i ID-kravet er å gi asylsøkere et insentiv til å dokumentere eller sannsynliggjøre sin identitet tidlig i asylsøkerprosessen. Dette vil kunne bidra til en lettere saksbehandling av asylsøknader. I tillegg antydes det i flere

undersøkelser at en avklaring av asylsøkeres identitet vil bidra til å effektivisere effektivering av uttransporteringsvedtak, samt indirekte bidra til økt frivillig retur. Det antydes i tidligere forskning at manglende kjennskap til avviste asylsøkeres identitet/mangel på reisedokumenter er en av faktorene som hindrer uttransportering (Folkeson 2009; Valenta m.fl. 2010).

I rapporter som fokuserer på arbeidet med retur av avviste asylsøkere skiller en ofte mellom to kategorier asylsøkere: de som er vanskelig å uttransportere med tvang, enten på grunn av usikkerhet rundt identitet eller på grunn av manglende samarbeidsavtaler med mottakerland, og de som er (lett) uttransporterbare (Strand m.fl. 2008; Folkeson 2009; Ruben m.fl. 2009; Kjærre 2010; Valenta m.fl. 2010; Valenta og Thorshaug 2011). Som allerede nevnt dokumenterer kun rundt fem prosent av asylsøkere sin identitet med gyldig reisedokument når de søker om asyl hos politiet (St.meld. 9 2009-2010).⁷ Samtidig ser det ut til at flere legger frem dokumenter etter hvert. Spørsmålet er hvilke dokumenter de legger frem, og om de gjør det motivert av tiltaket eller av andre grunner. Når det gjelder andre grunner bør en blant annet spørre om kravene om ID-dokumentasjon for å få oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn (se § 38 i utlendingsloven) fører til at flere legger frem ID-dokumenter.

Vi kan analysere asylsøkeres handlinger i lys av deres motivasjon, ressursene de har til disposisjon og ”spillereglene” som råder innenfor konteksten de opererer i, med de begrensninger og muligheter disse gir. Hypotesen er at asylsøkere som opererer innenfor det gitte feltet vil bruke alle tilgjengelige ressurser for å forbedre sin situasjon. Hvilke forhandlingskort kan (avviste) asylsøkere bruke i posisjoneringen overfor norske myndigheter? Det ser ut til at dette i stor grad avhenger av om asylsøkerne risikerer tvangsuttransportering (Strand m.fl. 2008; Valenta m.fl. 2010). Forskning antyder at asylsøkere som ikke risikerer tvangsuttransportering vil være mindre tilbøyelige til å samarbeide om retur. Det ser likeledes ut til at avviste asylsøkere hvis uttransportering ikke hindres av blant annet uavklart identitet, også vil være mer samarbeidsvillige når det gjelder frivillig retur med IOM.

Det er lett å se en mulig kobling mellom overnevnte tiltak og arbeidet med frivillige returer. Forskning antyder imidlertid at uavklart identitet er det viktigste trumfkortet som avviste asylsøkere bruker i sine posisjoneringer overfor norske myndigheter og mottakssystemet (Valenta m.fl. 2010). Følgelig blir det store spørsmålet om asylsøkere på grunn av arbeidstillatelsesrelaterte insentiver vil gå med på å dokumentere eller sannsynliggjøre sin identitet tidlig i asylsøkerprosessen, og med dette svekke sin

⁷ Dette er andelen som presenteres i St.meld. 9. I kapittel 5 finnes mer oppdatert statistikk.

posisjon i tilfelle de får endelig avslag på asylsøknaden. En kan tenke seg at informasjon som de får ved ankomsten kan spille en rolle her, samt hvordan en oppfatter jobbmuligheter og sannsynligheten (eller sin gruppes sjanse) for at asylsøknaden vil bli avslått. Asylsøkeren blir stilt overfor et dilemma der fordeler/ulemper og kostnader/gevinster ved avklart identitet må avveies. Spørsmålet er hvem som vil “la seg friste” av det nevnte insentivet. Med basis i tidligere forskning som analyserer slike kostnader og gevinster (Valenta og Thorshaug 2011) kan vi forvente at tiltaket ikke vil virke etter hensikten i tilfeller der asylsøkere ser at sjansen for at de får avslag er stor og muligheten til å få jobb på det formelle arbeidsmarkedet er liten.

4 Ordninger i Norge og i andre land

I dette kapitlet gir vi et historisk tilbakeblikk på utviklingen av regelverket som regulerer asylsøkeres rett til arbeid i Norge. Deretter gir vi en oversikt over regelverket på dette området i andre land.

4.1 Asylsøkeres rett til å ta arbeid – et historisk tilbakeblikk

Frem til 1988 ble Norges forhold til innvandring styrt av den såkalte fremmedloven av 1956. Asylsøkeres rett til å ta arbeid ble først aktualisert i den etterfølgende utlendingsloven fra 1988, da det ble stadfestet at asylsøkere kunne gis midlertidig arbeidstillatelse inntil søknaden om asyl var avgjort. Den tilhørende utlendingsforskriften av 1990 utdypet følgende vilkår for å få midlertidig arbeidstillatelse: 1) Søkeren hadde oppholdt seg i Norge i mer enn fire måneder etter at søknad om asyl ble fremsatt, 2) det var tatt avhør av søkeren, 3) det var ikke tvil om søkerens identitet, 4) det var ikke aktuelt å bortvise søkeren eller fremme tilbaketakelsesbegjæring overfor et annet land, og 5) det forelå et konkret arbeidstilbud. UDI var vedtaksmyndighet for søknadene. Asylsøkere med avslag i første instans hadde ikke mulighet til å søke om midlertidig arbeidstillatelse. Dette ble begrunnet med at det ikke skulle gå altfor lang tid fra et avslag i første instans til klagen var avgjort. Tidsgrensen på fire måneder ble på sin side begrunnet med at det var mest hensiktsmessig å ikke gi asylsøkere mulighet til å ta seg arbeid før det var på det rene at de ikke lå an til å få avslag etter mindre enn fire måneders saksbehandlingstid. Situasjonen på arbeidsmarkedet var heller ikke slik at det ble ansett som ønskelig å ta asylsøkeres arbeidskraft i bruk i en større målestokk.⁸

I 1996 ble det fattet vedtak om flere endringer i utlendingsloven.⁹ I forhold til asylsøkeres rett til å ta arbeid ble bestemmelsen endret til at det i tilfeller hvor vedtaket for tiden ikke ble iverksatt også kunne gis tillatelse til asylsøkere med endelig avslag på asylsøknaden. Som en følge av lovendringen foretok det daværende Justisdepartementet en endring av utlendingsforskriften, hvor den nye lovbestemmelsen fra utlendingsloven ble gjentatt.¹⁰ Vilkårene for en slik tillatelse var at asylsøkeren selv var uten skyld i at avslaget ikke kunne iverksettes, at

⁸ Jf. Høringsbrev *Forslag til endringer i utlendingsloven og forskriften* fra Justis- og politidepartementet av 27.01. 1999.

⁹Jf. Ot.prp. nr. 38 (1995-96) og Innst. O. nr. 24 (1996-97).

¹⁰Jf. Rundskriv G-44/1007 fra Justisdepartementet.

vedkommende hadde opphold i riket i seks måneder etter tidspunktet for avslaget, samt at det forelå et konkret arbeidstilbud. I tillegg måtte vedkommende ha gyldig arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse på tidspunktet for avslaget. Endringene i utlendingsloven og tilhørende forskrift trådte i kraft i 1997.¹¹

I 1999 ble det igjen fattet vedtak om nye endringer i utlendingsloven og forskriften, som blant annet representerte en oppmykning i adgangen til midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere.¹² Midlertidig arbeidstillatelse skulle fra nå av kunne gis med det samme det var tatt avhør av asylsøkeren, og hvor det ikke var tvil om identiteten, uten at det måtte foreligge et konkret arbeidstilbud. Alle asylsøkere i arbeidsfør alder skulle i forbindelse med asylavhøret spørres om de ønsket midlertidig arbeidstillatelse, og de som svarte ja på dette spørsmålet ble ansett å ha anmodet om tillatelse. Vedtaksmyndighet skulle fortsatt være UDI, men det ble åpnet for at direktoratet kunne gi politiet myndighet til å gi tillatelse.

Hovedbegrunnelsen for oppmykningen var at lettere tilgang til arbeid ville bedre livssituasjonen for beboere i mottak gjennom å forhindre passivitet og klientifisering av asylsøkere. Dette ble ansett som en humanisering av asylsakbehandlingen. Endringen ble også sett som et tiltak for å motvirke tendensen til økt illegalt arbeid blant asylsøkere. Samtidig ble en rekke potensielle negative konsekvenser av oppmykningen påpekt: Den kunne gi feilaktige forhåpninger om muligheten til å få bli i Norge, og bidra til at enda færre søkere reiste hjem før eventuell tvangsmessig uttransportering. Ordningen kunne også virke motiverende for personer som delvis livnærte seg av ulovlig arbeid til å søke asyl i Norge. Til tross for disse mulige negative konsekvensene gikk norske myndigheter inn for en regelendring. Gjennom en klargjøring av at arbeidstillatelse ikke innebar større rett til å få bli i Norge kombinert med en konsekvent gjennomføring av fattede vedtak og offentlig informasjon, kunne en møte disse utfordringene, ble det hevdet.¹³

I de siste årene har vi sett nye endringer i regelverket som representerer en innstramming i asylsøkeres rett til å ta arbeid. Utlendingsloven av 1988 ble avløst av en ny utlendingslov fra 2008. Her ble bestemmelsen fra utlendingsforskriften av 1990 om ingen tvil om søkerens identitet videreført. Asylsøkere skal fortsatt som hovedregel informeres under asylintervjuet om vilkårene for å få en tillatelse til å ta arbeid i asylsøkerperioden, og dokumentasjonskravet for en slik tillatelse. Søknaden skal nå

¹¹ Jf. Rundskriv G-44/1007 fra Justisdepartementet.

¹² Jf. Høringsbrev *Forslag til endringer i utlendingsloven og forskriften* fra Justis- og politidepartementet av 27.01. 1999.

¹³ Jf. Høringsbrev *Forslag til endringer i utlendingsloven og forskriften* fra Justis- og politidepartementet av 27.01. 1999.

fremsettes for det lokale politidistriktet. For de som fremlegger dokumentasjon antas søknadene som uproblematisk, og blir behandlet fortløpende. I januar 2009 sendte Arbeids- og inkluderingsdepartementet ut en instruks om at det bare er asylsøkere som fremlegger pass eller nasjonalt identitetskort som skal kunne få midlertidig arbeidstillatelse for asylsøker.¹⁴ Det gjøres unntak for søkere som kommer fra land hvor slike dokumenter ikke utstedes, noe som i praksis per dags dato kun omfatter Somalia. Denne endringen ble også tatt med inn i den nye utlendingsforskriften som trådte i kraft i 2010. Den beskrevne utviklingen oppsummeres i tabell 2.

Tabell 2. Asylsøkeres rett til arbeid: Utvikling og milepel i perioden 1988-2009.

Utlendingsloven fra 1988 og forskriften fra 1990	Endringer i utlendingsloven og forskriften i 1999	Ny utlendingslov i 2008, og departementets instruks i 2009
Midlertidig arbeidstillatelse, men det stilles strenge krav (blant annet konkret jobbtilbud og søkeren må ha oppholdt seg i fire måneder i Norge).	<i>Liberalisering:</i> Midlertidig arbeidstillatelse kan gis når det er tatt avhør av asylsøkeren, uten at det må foreligge et konkret arbeidstilbud.	Midlertidig arbeidstillatelse kan gis når det er tatt avhør av asylsøkeren, uten at det må foreligge et konkret arbeidstilbud.
Det må ikke være "tvil om identiteten".	Det må ikke være "tvil om identiteten".	<i>Innstramming:</i> Søkeren må fremlegge pass eller nasjonalt identitetskort.

Mens en tidligere ikke hadde spesifisert type ID-dokumentasjon, har det med endringen i 2009 blitt satt krav til fremleggelse av godkjent reisedokument eller nasjonalt identitetskort. I tillegg har det blitt innført en tidsbegrensning, hvor en tillatelse til å ta arbeid gjelder for inntil seks måneder, med muligheter for fornyelse dersom vilkårene for dette er til stede. For asylsøkere med endelig avslag, men der vedtaket foreløpig ikke skal iverksettes, stilles det også krav til dokumentert identitet ved innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse. Videre er det et vilkår at asylsøkeren skal ha hatt midlertidig arbeidstillatelse på tidspunktet for avslaget. Dette innebærer at dokumentasjonskravet i de fleste tilfeller vil være oppfylt også ved vurdering av midlertidig arbeidstillatelse etter endelig avslag.

¹⁴ Jf. AI-75/2009 Instruks om praksis ved vurderingen av midlertidig arbeidstillatelse.

Bakgrunnen for innstramningen i ID-kravet er som tidligere nevnt at vilkåret skal stimulere til at asylsøkere bidrar til å avklare sin identitet. Samtidig skal det hindre at asylsøkere som det knytter seg tvil om identiteten til gis anledning til å delta i samfunnet, slik en tillatelse til å ta arbeid i søknadsperioden vil innebære.¹⁵ I Stortingsmelding nr. 9 (2009-2010) påpekes det at endringene også er tenkt å “gjøre det mindre attraktivt for asylsøkere uten beskyttelsesbehov som kommer til Norge primært med den hensikt å arbeide” (Stortingsmelding nr. 9 2009-2010: 28).

4.2 Ordninger i andre land: Fra sjenerøse regelverk til minstestandarder

Europeiske lands politikk knyttet til asylsøkeres rett til arbeid har i løpet av de siste 30 årene endret seg i takt med asyllovgivningen for øvrig. På 1980-tallet tillot en rekke land asylsøkere å jobbe mens søknaden ble behandlet.¹⁶ Disse rettighetene ble imidlertid trukket tilbake i løpet av 1990-årene (for eksempel i Frankrike og Belgia). I andre land beholdt asylsøkere retten til å arbeide, men kun under visse forutsetninger. Under forhandlingene på 1990-tallet tilknyttet utviklingen av EUs mottaksdirektiv var asylsøkeres rett til arbeid et av de store diskusjonstemaene (Brekke og Vevstad 2007). Blant annet var flere land redde for at gode velferdsordninger for asylsøkere mens de venter på en avgjørelse ville øke sjansene for at folk søker asyl (NOU 2004:20). Gjennom EUs mottaksdirektiv, som ble tatt opp under Amsterdam-avtalen i 1997, forpliktet EUs medlemsland seg til å innføre minimumsstandarder for asylprosedyrer og asylpolitikken. Frist for å ta opp direktivet i den nasjonale lovgivningen ble satt til februar 2005. I mottaksdirektivet, artikkel 11, fastslås følgende om rett til arbeid:

If a decision at first instance has not been taken within one year of the presentation of an application for asylum and this delay cannot be attributed to the applicant, Member States shall decide the conditions for granting access to the labour market for the applicant.¹⁷

Selv om mottaksdirektivet setter visse minstestandarder for asylsøkeres rett til å ta arbeid, har medlemslandene i EU valgt ulike løsninger for innføringen av regelverket (Odysseus 2006). De fleste landene har valgt å innlemme direktivets minstestandard om tilgang til arbeid etter ett år inn i sine nasjonale lovgivninger. Dette gjelder blant annet Frankrike, Tyskland, Tsjekkia, Slovakia og Polen.

¹⁵ Se:

<http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={573C613B-1E1A-46ED-8C1F-17BB251EA635}>.

¹⁶ Se <http://ftp.iza.org/dp1230.pdf>.

¹⁷ Se <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>.

En annen gruppe land valgte å innføre et regelverk som var gunstigere for asylsøkere enn selve direktivet. I for eksempel Hellas ble asylsøkere gitt direkte tilgang til arbeidsmarkedet, mens det i Portugal ble det satt en maksimumstid på 20 dager, og i Østerrike og Finland gis asylsøkere tilgang etter tre måneder. De fleste landene krever at asylsøkeren har arbeidstillatelse (med begrensninger i hvem som kan motta en slik tillatelse), og enkelte medlemsland har i tillegg satt mer eller mindre restriktive vilkår knyttet til antall uker arbeid per år, arbeidstimer, tilgjengelige sektorer og sesongarbeid.¹⁸

I desember 2008 lanserte EU-kommisjonen flere forbedringer av mottaksdirektivet.¹⁹ Blant annet ble det foreslått at asylsøkere skal gis tilgang til arbeidsmarkedet etter en periode på maksimum seks måneder (og ikke 12 som dagens mottaksdirektiv fastsetter). Kommisjonen slår fast at tilgang til arbeidslivet er gunstig både for asylsøkere og mottakslandene. Gjennom å forenkle tilgangen til arbeidslivet for asylsøkere kan en lette integreringsarbeidet, samtidig som asylsøkere gjøres selvforsørgende. Det påpekes at "påtvunget" arbeidsledighet blant asylsøkere vil pålegge staten økte kostnader gjennom utbetaling av ulike velferdsstønader.

I land hvor asylsøkere utestenges fra arbeidsmarkedet og samtidig tilbys svært lave velferdsordninger vil en mulig konsekvens være en økning i illegalt arbeid. I tillegg til å redusere den maksimale venteperioden, forslår kommisjonen at det ikke skal legges inn betingelser i de nasjonale arbeidsmarkedene som reduserer asylsøkeres tilgang til arbeid. Dette understreker forslagetets målsetning om at asylsøkere skal gis faktiske muligheter til sysselsetting mens asylsøknaden behandles. Forslaget er per høsten 2011 ikke vedtatt, men dersom forslaget tas opp vil det representere en klar rettighetsforbedring for asylsøkere i mange av EUs medlemsland.

Selv om Norge ikke er medlem av EU, er vi på grunn av vår deltakelse i Schengen- og Dublinsamarbeidet nært knyttet til EUs asylpolitikk (Brekke, Sveaass og Vevstad 2010).²⁰ Det norske regelverket tilknyttet asylsøkeres rett til å ta arbeid ligger godt innenfor minstestandardene i mottaksdirektivet. Det at asylsøkere kan søke om arbeidstillatelse umiddelbart etter at asylsøknad er levert, plasserer Norge i den liberale delen av skalaen. Samtidig gjør de strenge kravene til ID-dokumentasjon at det i realiteten er få asylsøkere som innvilges rett til arbeid. I Stortingsmelding nr. 9 (2009-2010) konkluderes det at Norge etter endringen i januar 2009 ikke fremstår som vesentlig mer liberal enn andre land. I lys av det lave antallet som dokumenterer sin

¹⁸ Se <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,ODYSSSEUS,,484009fc2,0.html>.

¹⁹ Se <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0815:FIN:EN:PDF>.

²⁰ Dublinere gis ikke rett til å arbeide i Norge.

identitet, ses det også som lite sannsynlig at den norske ordningen bidrar til å gjøre Norge mer attraktivt for asylsøkere enn andre land (Stortingsmelding nr. 9. (2009-2010)).

I det følgende ser vi spesielt på regelverket i Danmark, Sverige, Storbritannia og Nederland. Gjennomgangen viser til dels ulike holdninger til asylsøkeres rett til å arbeide, med Danmark med sin restriktive politikk i den ene enden av skalaen, og Sverige med en relativt liberal politikk i den andre enden av skalaen.

4.3 Lovgivning i Danmark, Sverige, Storbritannia og Nederland

Danmark har de siste årene gjennomført en rekke innstramminger i sin asylpolitikk. Dette gjenspeiles også på feltet arbeid, hvor asylsøkere ikke gis rett til å arbeide uten oppholds- (og arbeids-)tillatelse.²¹ Det finnes imidlertid et unntak i regelverket: En asylsøker som har en jobbkontrakt eller et konkret jobbtillbud innenfor et fagområde hvor det er stort behov for arbeidskraft (fagområdene er satt opp på en egen liste – Positivlisten²²), kan søke om tillatelse på dette grunnlaget. Det kreves at de som søker på grunnlag av Positivlisten, i likhet med andre som søker om oppholds- og arbeidstillatelse, må legge frem pass. I stedet for et fokus på lønnet arbeid legges det vekt på intern aktivisering på asylmottakene, og alle asylsøkere over 18 år har plikt til å delta i daglige oppgaver på mottaket knyttet til rengjøring. I tillegg kan de delta i kontorarbeid, reparasjon og forbedring av bygninger, inventar og fellesområder og lignende.

Hvorvidt asylsøkere kan utføre *ulønnet* arbeid utenfor mottaket, avhenger av om det er avgjort om asylsøknaden skal behandles i Danmark. Dersom dette er bestemt kan asylsøkere delta i ekstern, ulønnet aktivisering, for eksempel ulønnet humanitært arbeid eller annet frivillig arbeid. Danmark er, sammen med Irland, de to eneste av de 27 EU-landene som ikke har tatt opp EUs mottaksdirektiv i sin nasjonale lovgivning. I en vurdering av forholdene for asylsøkere i Danmark konkluderes det med at ettersom

²¹ Se:

http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/asylansoegernes_vilkaar/asylansoegernes_vilkaar.htm.

²² Positivlisten omfatter særlig følgende områder: akademisk arbeid, IT og teleteknikk, ledelse, pedagogisk, sosialt og kirkelig arbeid, salg, innkjøp og markedsføring, sunnhet, omsorg og personlig pleie, samt undervisning og veiledning. Minimumskravet til utdannelsesnivå er satt til bachelor. Se <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/arbejde/positivlisten/positivlisten.htm>.

den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er på ni måneder, vil en innføring av rett til arbeid etter ett år ha liten betydning.²³

I den *svenske* asylpolitikken har en, i motsetning til i Danmark, lagt vekt på at asylsøkere skal forsørge seg selv i søknadsperioden, enten gjennom egne oppsparte midler eller gjennom å ta arbeid.²⁴ Frem til august 2010 kunne asylsøkere innhente en autorisasjon på at de er unndratt kravet om arbeidstillatelse. Forutsetningen var at Migrationsverket mente at en avgjørelse ikke ville bli tatt innen fire måneder etter at asylsøknaden var levert, eller det allerede hadde gått fire måneder.²⁵ Denne regelen har blitt liberalisert og asylsøkere har nå rett til unntak fra kravet om arbeidstillatelse allerede ved ankomst.

Autorisasjonen er som regel gyldig frem til asylsøkeren har fått oppholdstillatelse eller forlater Sverige. Det er koblet visse krav til utstedelse av en slik autorisasjon som ligner lovgivningen i Norge. For å kunne gis rett til å arbeide må asylsøkere fremskaffe ID-dokumentasjon. Det settes som krav at dokumentasjonen skal bevise navn, fødselsdato og statsborgerskap. Dokumentet må også være utstyrt med et bilde og være utstedt av kompetent myndighet. Kravet om ID-dokumentasjon er imidlertid ikke endelig, ettersom asylsøkere som ikke har slik dokumentasjon, men som er behjelpelige så langt det er mulig i arbeidet med å dokumentere sin identitet, også kan motta autorisasjonen.

Videre er det et krav at asylsøknaden behandles i Sverige, og såkalte dublinere gis dermed ikke rett til å arbeide. For det tredje kreves det at asylsøknaden er velbegrunnet, og at asylsøkeren har gyldige grunner for å søke asyl. Asylsøkere som har rett til å arbeide kan benytte seg av den offentlige arbeidsformidlingen i svenske kommuner. Ved arbeid plikter arbeidsgiveren å informere asylsøkerens mottaksenhet om vedkommendes arbeid og lengde på arbeidskontrakten. Asylsøkere plikter å melde inn daglige godtgjørelser til Migrationsverket, og plikter for øvrig å kontakte svenske skattemyndigheter. I en utredning om arbeidsinnvandring fra 2006 konkluderes det med at de positive konsekvensene ved å gi asylsøkere rett til å ta arbeid er større enn de negative, særlig når det gjelder integrering i arbeidslivet og samfunnet generelt.²⁶

²³ Se Ministeriet for flytninge indvandrere og integration (2009): *Rapport fra ekspertudvalget vedrørende forholdene for asylansøgere i andre lande*.

²⁴ Se <http://www.migrationsverket.se/info/465.html>.

²⁵ Se § 4 <http://www.notisum.se/rnp/sls/sfs/20080895.PDF>.

²⁶ Se SOU 2006:87 *Arbetskraftinnvandring til Sverige*.

I *Storbritannia* har det de siste årene skjedd relativt store endringer i asylsøkeres rett til arbeid.²⁷ Frem til 2002 kunne asylsøkere som hadde ventet seks måneder på første avgjørelse i sin asylsak søke om arbeidstillatelse. I de følgende tre årene ble retten til å ta arbeid kraftig innskrenket, og gjaldt offisielt kun i “spesielle tilfeller”. Det var imidlertid noe uklart hva “spesielle tilfeller” innebar. Fra og med 2005 ble regelverket, som en følge av nye krav i EUs mottaksdirektiv, omgjort til at asylsøkere som har ventet 12 måneder på den første avgjørelsen kan søke om tillatelse til å ta arbeid. Imidlertid er hovedregelen fortsatt at asylsøkere ikke har rett til å ta arbeid i løpet av søknadsperioden. Dette begrunnes med at det å søke asyl ikke er det samme som å migrere til et land på grunn av økonomiske motiver, og at det er viktig å skille mellom disse to.²⁸

Arbeidstillatelse gis kun til asylsøkere som selv ikke er skyld i at en avgjørelse ikke er tatt, og tillatelsen varer frem til en endelig avgjørelse er tatt. Asylsøkere som mottar arbeidstillatelse fra og med september 2010 kan kun utføre jobber som er listet på Storbritannias offisielle liste over yrker hvor det er knapphet på arbeidskraft. Det britiske regelverket sier ingenting om krav til ID-dokumentering for å få arbeidstillatelse.²⁹ En mye omtalt endring i regelverket skjedde i september 2010, da også tidligere *avviste asylsøkere* som leverer en ny asylsøknad kan søke om tillatelse til å arbeide dersom de har ventet mer enn 12 måneder på avgjørelse på den nye asylsøknaden. Også her gjelder den offisielle listen over yrker hvor det er knapphet på arbeidskraft.

I *Nederland* kan asylsøkere som en hovedregel ikke arbeide, men i likhet med mange andre land finnes det unntak dersom søknadsbehandlingen tar lang tid. I Nederland er minimumsgrensen satt til seks måneder. På 1990-tallet var regelen at asylsøkere bare kunne delta i sesongarbeid, og kun i begrenset omfang (12 uker per år). Som en følge av EUs mottaksdirektiv ble retten til arbeid utvidet i 2008. Dagens regler er at dersom asylprosedyren har vart i seks måneder kan asylsøkere jobbe i 24 uker i løpet av en 52-ukers periode.³⁰ Asylsøkere som jobber som utøvende kunstnere, musikere og filmarbeidere eller som utfører teknisk støttestarbeid for musikere og utøvende kunstnere kan arbeide i 14 uker i hver 52-ukers periode. Alle asylsøkere som venter på en avgjørelse på forespørsel om asyl får utstedt et ”W-kort”. Dette kortet er blant annet

²⁷ Se <http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snha-01908.pdf>.

²⁸ Se <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/support/employment/>.

²⁹ Se nr. 360:

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/part11B/>.

³⁰ Se:

http://english.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=14638&hoofdmenu_item_id=14632&rubriek_item=392435&rubriek_id=391971&set_id=3608&doctype_id=6&link_id=60717#link5137200.

koblet til en tidsbegrenset rett til arbeid. Kortet blir utstedt også når asylsøkere ikke har pass eller annen ID. Dette medfører at også asylsøkere som ikke har dokumentert sin identitet kan arbeide. Ifølge fagpersoner i Nederland ser en retten til arbeid som en mulighet for asylsøkere til å øke sine sjanser i fremtiden, til å forbedre sin velferd og til å tjene en selvstendig inntekt. Ettersom rett til arbeid ikke er knyttet til sannsynligheten for hvorvidt asylsøkeren kan få en oppholdstillatelse, mener nederlandske myndigheter at en midlertidig arbeidstillatelse ikke vil vekke forventninger om integrering og bosetting.³¹ Fra annet hold påpekes det at begrensningen til 24 uker per år vesentlig begrenser asylsøkeres adgang til arbeidsmarkedet når en tar i betraktning at søknadsprosessen ofte varer i flere år (Odysseus 2006). I tabell 3 oppsummerer vi hovedtrekkene i asylsøkeres rett til arbeid i Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia og Nederland.

Tabell 3. Asylsøkeres rett til arbeid i søker fasen: Ordninger i forskjellige land.

	Norge	Sverige	Danmark	Storbritannia	Nederland
Hoved-regel	Har rett til å jobbe i søkerfasen og kan søke om arbeidstillatelse allerede ved ankomst.	Har rett til å jobbe i søkerfasen og kan søke om unntak fra krav om arbeidstillatelse allerede ved ankomst.	Må ha jobbkontrakt eller et konkret jobbtilbud som finnes på Positivlisten.	Asylsøkere som har ventet 12 måneder på den første avgjørelsen kan søke om tillatelse til å ta arbeid.	Asylsøkere som har ventet seks måneder på svar på asylsøknaden kan søke om rett til å jobbe i 24 uker i løpet av en 52-ukers periode.
ID-krav	Streng ID-krav: Må legge frem pass eller godkjent nasjonalt identitetskort (unntatt søkere som kommer fra land hvor slike dokumenter ikke utstedes).	Må ha ID, men asylsøkere som ikke har slik dokumentasjon, men som er behjelpelige i arbeidet med å dokumentere sin identitet, kan også få tillatelse.	Streng ID-krav: Må legge frem pass.	Ingen krav til ID.	W-kort, som er nødvendig for å kunne søke om arbeidstillatelse, gis til alle asylsøkere, også de som ikke har pass eller annen ID.
Sektor-begrensninger	Ingen	Ingen	Kan bare jobbe i yrker tilknyttet Positivlisten.	Kan bare jobbe i yrker hvor det er knapphet på arbeidskraft.	Ingen

³¹ Se http://www.nisnews.nl/public/140208_1.htm.

5 Presentasjon av relevant statistikk og sammenhenger i tallmaterialet

I dette kapitlet ser vi på utviklingen i arbeidstillatelse blant asylsøkere i en femårsperiode, hvor vi studerer endringer etter innføringen av strengere regler for ID-dokumentasjon i januar 2009. Vi presenterer både de generelle tallene og utviklingen differensiert ut fra kjønn, alder og nasjonalitet. Vi ser videre på tendenser til endringer i ankomster, uttransporteringer og frivillige returer som en følge av tiltaket.

Tallmaterialet er levert av Enhet for statistikk og analyse (ESA) ved UDI, og er hentet ut fra Utlendingsdatabasen (UDB). Vi har også innhentet tilleggsstatistikk fra PU og IOM. Datamaterialet kan samlet gi oss en oversikt over situasjonen før og etter 2009, og kan antyde potensielle konsekvenser av strengere ID-krav for å få arbeidstillatelse. Enkelte steder bruker vi prosentandeler i tabellene mens i andre velger vi å bruke nominale tall. Der vi presenterer tall og ikke andeler er prosentandeler angitt og diskutert i teksten, ettersom referansene for beregning av prosent til tider er uklare og kan defineres på flere måter.

5.1 Begrensninger ved datamaterialet

Før vi gjennomgår de statistiske tendensene og sammenhengene er det nødvendig å påpeke at materialet og fortolkningene som presenteres innehar flere usikkerhetsmomenter. Selv om vi kan relatere tallmaterialet til trender i blant annet ankomster og returer/uttransporteringer, vil det være vanskelig å vurdere den isolerte effekten av innstramningen i regelverket tilknyttet arbeidstillatelse. Som vi har vært inne på skyldes dette særlig to faktorer. For det første innføres ulike tiltak parallelt, hvor mange er ment å redusere asyltilstrømming og samtidig øke antallet returer (Valenta m.fl. 2010). Dette begrenser mulighetene til sikre konklusjoner i vår analyse, og vi kan derfor kun indikere kausale sammenhenger mellom tiltaket og tendensene i datamaterialet.

For det andre vil det alltid finnes en rekke andre bakenforliggende faktorer som vi ikke har oversikt over, men som virker inn på de statistiske tendensene. For eksempel vil trender i ankomster være påvirket av situasjonen i avsenderlandene samt asylpolitikken i andre asylland (Brekke og Aarset 2009). I tillegg til disse forbeholdene bør vi også være oppmerksomme på at det er vanskelig å vurdere hvor lang tid det tar før et tiltak begynner å påvirke tendensene på asylfeltet. Til tross for

disse usikkerhetsmomentene gir vår presentasjon av utviklingstrekkene, som vi skal se, et relativt godt utgangspunkt for analyser av konsekvenser av strengere ID-krav tilknyttet arbeidstillatelse for asylsøkere.

5.2 Utviklingen i ID-dokumentering, innvilgelser og avslag på arbeidstillatelse

Et av formålene med innstramningen i ID-kravet var å sikre at flere asylsøkere legger frem ID-dokumenter. Ifølge PUs årsmeldinger³² hadde 6,4 prosent av asylsøkerne pass når de søkte asyl i 2007. Både i 2008 og 2009 lå andelen med pass på rundt fire prosent. I 2010 hadde andelen asylsøkere med pass ved ankomst steget til 10 prosent. Med andre ord har det skjedd relativt tydelig økning i etterkant av 2009. Denne økningen kan imidlertid ikke knyttes til innføringen av tiltaket ettersom disse 10 prosentene inkluderer alle ikke-realitetsbehandlede asylsøkere.³³ Denne gruppen asylsøkere er som regel kategorisert som grunnløse og kan dermed ikke få rett til å ta arbeid uansett om de legger frem dokumenter eller ikke. Dermed er det rimelig å anta at ID-kravet ikke vil motivere dem til å dokumentere sin identitet. Vi bør heller se på asylsøkere som kan få rett til arbeid hvis de legger frem ID-dokumenter. Derfor bør vi primært fokusere på realitetsbehandlede asylsøkere (som kan få rett til å ta arbeid hvis de oppfyller ID-kravet).

Selv om andelen har økt fra 2009 til 2010 er det fortsatt svært få asylsøkere som dokumenterer sin identitet ved ankomst. En kan tenke seg at asylsøkere vil legge frem ID-dokumenter i en senere fase, etter at de er registrert, og etter at de har gjort seg kjent med ID-kravet. Det påpekes av UDI at en stor andel etter hvert klargjør sin identitet, men det ser ut til at dette ikke gjelder fremskaffelse av reisedokumenter, men sannsynliggjøring av identitet.³⁴ Tabell 4 viser i hvor stor andel av *realitetsbehandlede* asylsaker identiteten var dokumentert eller sannsynliggjort på *vedtakstidspunktet* i perioden 2007-2010.

³² For PUs årsmeldinger, se:

https://www.politi.no/politiets_utlendingssenhet/statistikk/arsmeldinger/Tema_305.xhtml.

³³ Våre informanter i PU indikerte at andelen økte fra 2009 til 2010, men at dette neppe kan knyttes til ID-kravet. Dette kommer vi tilbake til senere i rapporten.

³⁴ Rutiner knyttet til sannsynliggjøring av identitet beskrives nøye her:

http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path=%7b7B0AF87F-73FC-42D9-87CD-3D33440A4365%7d#_Toc260140829.

Tabell 4. Andel av realitetsbehandlede asylsaker hvor identitet var dokumentert og sannsynliggjort på vedtakstidspunktet. Prosent.³⁵

	2007	2008	2009	2010
Dokumentert	10,4	9,5	7,8	4,9
Sannsynliggjort	48,9	41,4	67,9	50,0

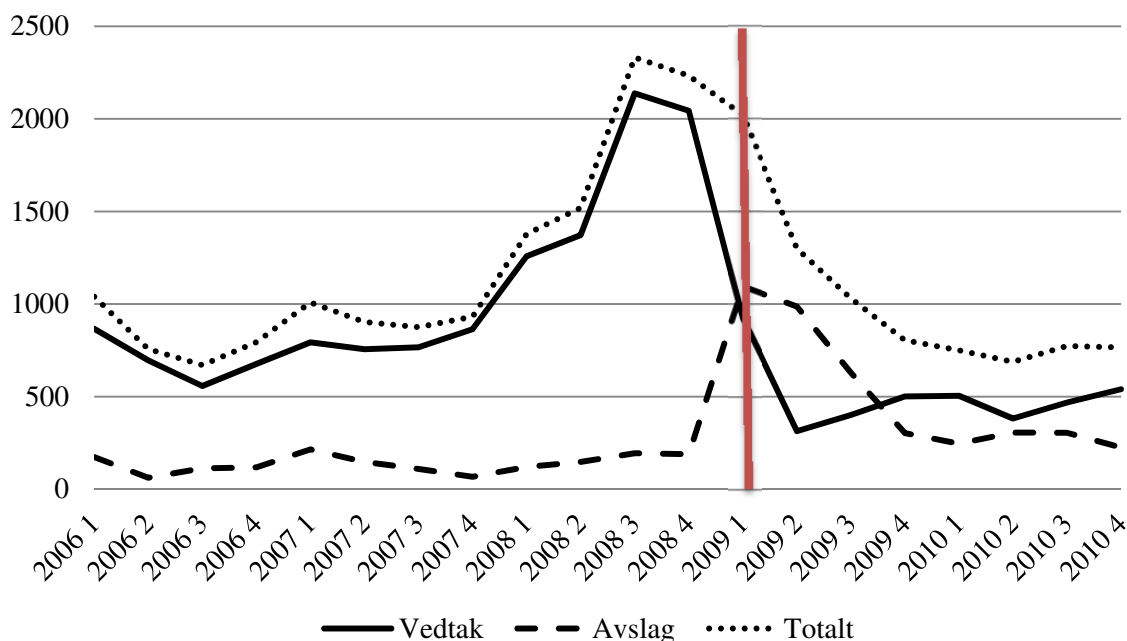
Når vi ser på dokumentasjonsgraden ved vedtak på asylsøknaden ser vi at andelen av de som fremviste dokumenter er ganske like i perioden før og etter innstrammingen i ID-kravet. Vi vet ikke registreringstidspunkt for asylsøkere som fikk vedtak i 2009 og 2010, og vi kan ikke utelukke at mange kom *før* innstrammingen. Vi kan likevel anta at en stor andel av søkerne som fikk vedtak på sin asylsøknad i 2010 ankom Norge etter innstrammingen i ID-kravet. Det ser dermed ut til at innstrammingen ikke har ført til en økning i dokumenteringsgrad på vedtakstidspunktet. Faktisk ser vi at dokumenteringsgraden har gått ned år etter år i perioden 2007-2010.

5.2.1 Avslag på søknad om rett til å ta arbeid

I det følgende ser vi på endringer i antallet positive vedtak og avslag på søknad om rett til å ta arbeid før og etter at tiltaket ble innført. Disse tallene kan gi oss et inntrykk av den generelle utviklingen i antallet asylsøkere med arbeidstillatelse.

³⁵ Her bør det nevnes at vi ikke kan stole helt på UDIs statistikk i tabell 4. UDIs statistikk inkluderer i tillegg til kategoriene "dokumentert" og "sannsynliggjort" flere kategorier. Kategorien "ikke tatt stilling til identitet" ble innført i 2010. Ifølge UDI må det i avslagssaker der søkerens identitet er uten betydning for sakens utfall registreres at det ikke er tatt stilling til søkerens identitet da dette ikke har vært avgjørende for utfallet i saken. Ifølge statistikkansvarlige i UDI kan det godt tenkes at det var avslag i 2010 hvor identitet ikke hadde betydning for utfallet hvor personen faktisk hadde dokumentert eller sannsynliggjort identitet, eller hadde kunnet gjøre det hvis det hadde hatt noe å si. Videre ble i mange tilfeller ikke skrevet noe i kategorien "dokumentert". Her vil det også være noen av de som er registrert som sannsynliggjort som har fremlagt dokumenter, men hvor for eksempel notoriteten på disse medfører at saksbehandler ikke har registrert identiteten som dokumentert.

Figur 2. Antall vedtak og avslag på søknad om rett til arbeid/arbeidstillatelse, januar 2006-desember 2010*. Kvartalsvis.



*År blir bestemt av når vedtaket er fattet.

Som vi ser av figur 2 ble en stor andel av søknadene godkjent i perioden 2006-2008.³⁶ Totalt i 2006 fikk 2794 asylsøkere innvilget søknad om midlertidig arbeidstillatelse, mens tilsvarende tall i 2007 var 3179. I 2008 steg dette tallet betraktelig, hvor 6812 asylsøkere fikk positivt vedtak på søknaden. Fra fjerde kvartal 2008 til første kvartal 2009, perioden hvor tiltaket med strengere krav til ID-dokumentering ble innført, sank antallet innvilgelser drastisk mens antallet avslag hadde en tilsvarende økning. Tendensen i hele første halvdel av 2009 var en kontinuerlig nedgang i antallet søknader generelt, hvor en større andel av søknadene resulterte i avslag. Prosentandelen som søkte og fikk midlertidig arbeidstillatelse gikk ned fra 92 prosent i 2008 til 43 prosent i 2009.³⁷ Vi ser en økning i antallet positive vedtak i siste halvdel av 2010, men det totale søknadstallet i 2010 er klart lavere enn det var før innføringen av tiltaket, og over halvparten får ikke innvilget arbeidstillatelse.

Et første spørsmål er hvorvidt antallet asylsøknader har påvirket antallet som søker om og innvilges arbeidstillatelse. En innvending mot oversikten i figur 2 er nettopp det faktum at antallet asylsøknader sank betraktelig i 2010 sammenlignet med 2009, og at nedgangen i antallet søknader og innvilgelser på arbeidstillatelse derfor delvis kan

³⁶ UDI opplyser at avslagregistreringene er av dårlig kvalitet før 2009, mens innvilgelser er godt registrert. Det bør dermed ikke beregnes noen avslagsprosjenter og lignende for tiden før 2009.

³⁷ Tall innhentet fra UDIs årsrapport fra 2009:

<http://www.udi.no/Global/upload/Publikasjoner/Aarsrapport/2009/AarsrapportUDI2009.pdf>.

være en naturlig konsekvens av dette. Denne innvendingen har helt klart et sannhetsmoment i seg, ettersom det naturlig nok vil være en sammenheng mellom disse to tallene. Om vi derimot går noen år tilbake, og ser på sammenhengen mellom antallet asylsøknader og antallet innvilgede arbeidstillatelser, ser vi tendenser til at nedgangen i søknader og innvilgelser på arbeidstillatelse i 2010 ikke kun kan forklares av et lavere antall ankomster. Både i 2006 og 2007 var antallet innvilgede arbeidstillatelser klart høyere enn i 2010, selv med bare halvparten så mange asylsøknader. Med andre ord ser ikke en nedgang i antallet asylsøknader ut til å være en sterk forklaringsfaktor på nedgangen i antallet innvilgede arbeidstillatelser, selv om det muligens kan være en medvirkende årsak.

Tabell 5. Asylsøknader og innvilgelser, 2006-2010. Antall.

	2006	2007	2008	2009	2010
Asylsøknader	5320	6528	14431	17226	10064
Innvilgede arbeidstillatelser	2794	3179	6812	2139	1894

En foreløpig oppsummering kan være følgende: Hvis vi sammenligner tiden før og etter innstramningen i ID-kravet kan vi se to hovedtendenser: 1) Det er færre som søker om arbeidstillatelse, og 2) av de som søker er det flere som får avslag på søknaden om rett til å ta arbeid/arbeidstillatelse.

5.2.2 Arbeidsaktivitet

I spørsmålet om asylsøkeres arbeidsaktivitet er det viktig å være oppmerksom på at utstedt arbeidstillatelse ikke automatisk betyr at vedkommende faktisk er i arbeid. Det finnes lite eksakt data over asylsøkeres arbeidsaktivitet i den tilgjengelige statistikken. Statistisk sentralbyrå (SSB) har mulighet til å koble data fra UDB med SSBs befolkningssystem, men dette gir kun informasjon om personer med "flukt" som innvandringsgrunn, og som har fått positivt vedtak på sin asylsøknad.

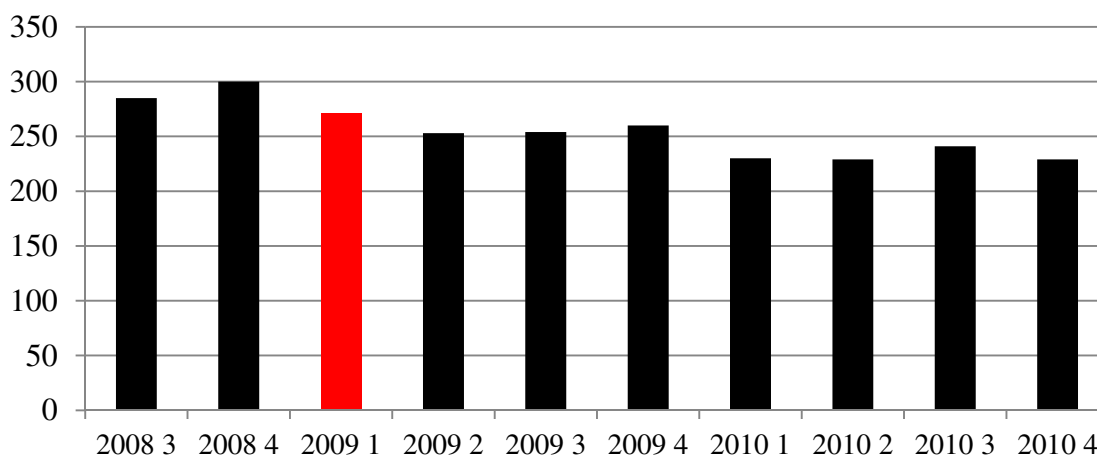
En alternativ måte å studere antall arbeidsaktive asylsøkere på er å studere reduksjon i stønader på grunn av lønnsinntekt. Beboere som ikke er i stand til å dekke sine økonomiske behov mottar en økonomisk ytelse (basisbeløp). Basisbeløpet regnes som subsidiært, det vil si at dersom beboere selv er i stand til å sørge for sitt livsopphold gjennom egne midler, skal ytelsene helt eller delvis falle bort.³⁸ Egne midler regnes her som formue, lønnsinntekt eller annen inntekt. Imidlertid har disse dataene flere

³⁸ Se

<http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={28623EAB-BF6E-4BC3-BEAC-242061A35AEA}>.

ulempen for vårt prosjekt. For det første dekker de kun mottaksbefolkningen, og kan ikke si noe om arbeidsaktivitet blant asylsøkere som har valgt å bo utenfor mottakssystemet. For det andre ble SESAM³⁹ først fullt ut brukt som registreringssystem fra og med andre halvår 2008, og vi har derfor ikke tilgang til sikre data på trekk i ytelser før dette tidspunktet. Som vi kommer til å se senere er statistikken på trekk i ytelser heller ikke helt pålitelig. Om vi likevel ønsker å studere disse tallene gir figur 3 en oversikt over hvor mange personer i mottaksbefolkningen som har hatt trekk i ytelser fra slutten av 2008 til slutten av 2010.

Figur 3. Mottaksbefolkning med trekk i ytelser på grunn av lønnsinntekt. Antall.



Figur 3 indikerer tre viktige ting. For det første er det generelt få asylsøkere i mottaksbefolkningen som trekkes i ytelser på grunn av lønnsinntekt. For det andre holdes denne populasjonen relativt stabil (i over-/underkant av 250 personer). For det tredje er reduksjonen i antallet som trekkes i ytelser siden innstramningen ble innført i 2009, relativt lav. Som vi ser av figuren har antallet med trekk i ytelser gått noe ned fra slutten av 2008 (300 personer) til fjerde kvartal 2010 (229 personer).

Antallet personer i mottak har variert i perioden 2008-2010. I 2008 var det 13 641 beboere i mottak. I desember 2009 var det 19 736 beboere, mens det ved utgangen av 2010 var 16 600 beboere i norske asylmottak. Vi kan konkludere at andelen av de som ble trukket i basis gikk ned fra og med 2009, men at andelen av mottaksbefolkningen som ble trukket i økonomiske ytelser i perioden 2008-2010 var forsvinnende liten under hele perioden (mellom ca. én og to prosent av den totale mottaksbefolkningen). Igjen må vi understreke at disse tallene begrenses til *mottaksbeboere* som mottakene *vet* er i arbeid.

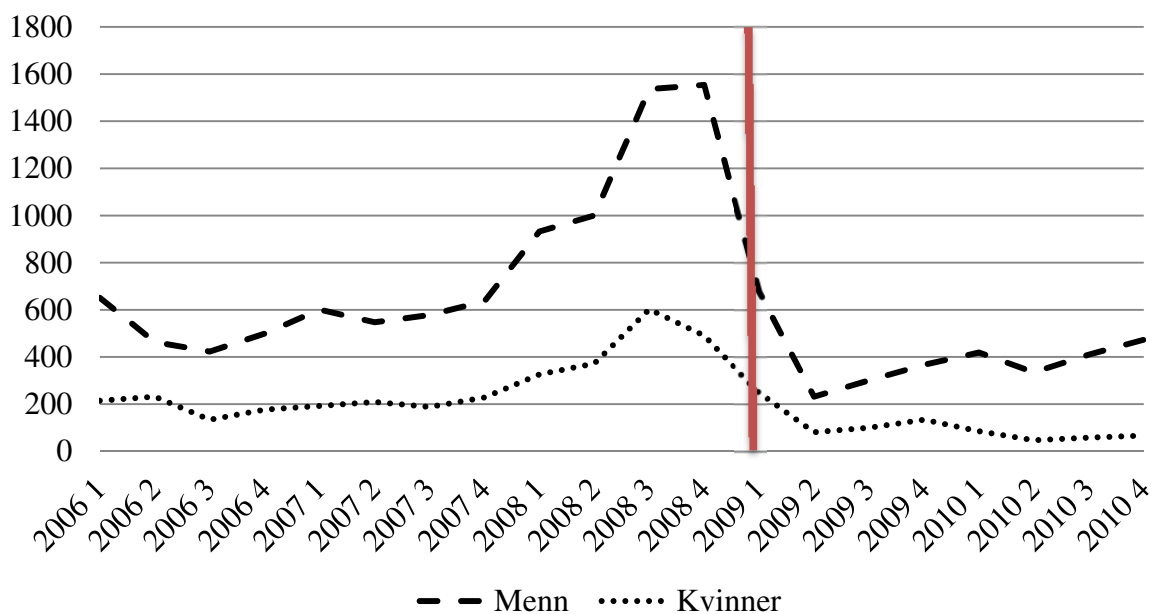
³⁹ SESAM "System for Elektronisk Samhandling med Asylmottakene" er datasystemet som UDI og mottakene bruker for å registrere opplysninger som UDI trenger, for eksempel om bruk av plasser og om økonomiske ytelser til beboere.

5.2.3 Alder, kjønn og nasjonalitet

Gjennom de tilgjengelige dataene i UDB kan vi presentere et bilde av hvordan arbeidstillatelse fordeler seg i asylsøkerbefolkningen ut fra kjønn, alder og nasjonalitet. Om vi først ser på kjønnsfordelingen ser vi av figur 4 at det er klart flere menn enn kvinner som har arbeidstillatelse. Dette er ikke overraskende i og med at det også er klart flere mannlige asylsøkere enn kvinnelige: For perioden 2006-2010 ble det fremstilt asylsøknader fra 15 632 kvinner og 39 053 menn.

Selv om det er store forskjeller i antallet mannlige og kvinnelige asylsøkere, kan vi se omtrent den samme utviklingen i antallet med arbeidstillatelse. For begge kjønnene nådde antallet en topp i siste halvår av 2008, med en sterk nedgang fra siste kvartal 2008 til andre kvartal 2009. Fra andre kvartal 2009 har det vært en oppgang i antallet vedtak blant menn, mens antallet kvinner med arbeidstillatelse har holdt seg relativt stabilt og lavt siden innføringen av tiltaket.

Figur 4. Antall vedtak om rett til å ta arbeid, 2006-2010*. Kjønnsfordelt.



*År blir bestemt av når vedtaket er fattet.

Når det gjelder alder ser vi av tabell 6 at de fleste asylsøkere med innvilget rett til arbeid/arbeidstillatelse befinner seg i et yngre alderssegment, 18-37 år. Dette henger naturlig nok sammen med at det også er i denne aldersgruppen vi finner flest asylsøkere generelt sett.

Tabell 6. Antall vedtak om rett til å ta arbeid/arbeidstillatelse, 2006-2010*.

Aldersfordelt. Antall.

	2006	2007	2008	2009	2010	Totalt
Under 18 år	16	9	13	3	0	41
18 - 27 år	1136	1303	3053	1039	885	7416
28 - 37 år	1125	1217	2550	785	727	6404
38 - 47 år	375	465	858	218	212	2128
48 - 57 år	122	131	251	68	62	634
58 - 67 år	16	49	75	23	6	169
68 år og eldre	4	5	12	3	2	26

*År blir bestemt av når vedtaket er fattet.

Vi går nå over til å gi en oversikt over endringene for ulike nasjonalitetsgrupper. De fem største søknadslandene til arbeidstillatelse for asylsøkere i perioden 2006-2010 er Irak, Statsløs (palestinere), Eritrea, Somalia og Afghanistan. Disse fem landene utgjorde samtidig, i tillegg til Russland og Etiopia, de sju største ankomstlandene i 2010. Først kan vi studere utviklingen i antallet søknader om arbeidstillatelse blant nasjonalitetsgruppene i en femårsperiode. Som det fremkommer av tabell 7 steg antallet søknader blant irakere, eritreere og somaliere frem til 2009 for så å synke kraftig fra og med 2009. For statsløse og afghanere ser vi at reduksjonen i antallet søknader skjøt fart først i 2010.⁴⁰

Tabell 7. Antall søknader om rett til å ta arbeid/arbeidstillatelse, 2006-2010*. 5

største søknadsland. Antall.

	2006	2007	2008	2009	2010	Totalt
Irak	648	845	2099	334	10	3936
Statsløs	86	322	642	1006	57	2113
Eritrea	150	422	1044	362	9	1987
Somalia	387	77	643	620	165	1892
Afghanistan	66	88	564	854	47	1619
Alle land	2430	3423	8156	4743	585	19337

*År blir bestemt av når søknaden er levert. Totalene avviker derfor fra totaler tilknyttet vedtak og avslag i tabell 9, ettersom disse er utregnet for når vedtaket er fattet.

Den ene forklaringen på at det er færre som søker kan være at søknad om midlertidig tillatelse nå må fremsettes for det lokale politidistriktet, mens det før ble fremsatt under asylintervjuet. En annen mulig forklaring på at færre søker kan være at mange

⁴⁰ Ved å sammenligne tallene i tabell 7 og tabell 8 kan en sammenligne antall søkere med antallet søknader om arbeidstillatelse i hver gruppe. Her må det understrekes at mange av de som, for eksempel, søkte om arbeidstillatelse i 2009 kanskje ankom til Norge og søkte om asyl i 2008.

avstår fra å gå til politiet ettersom de forventer at de uansett vil få avslag på søknaden. I 2010 kom klart flest søknader fra asylsøkere fra Somalia. Dette kan ses i sammenheng med at det i regelverket gjøres unntak fra kravet om dokumentasjon for søkere som kommer fra land hvor det ikke utstedes reisedokumenter eller nasjonale identitetskort.⁴¹ Unntaket omfatter som kjent dermed asylsøkere fra Somalia.

5.2.3.1 Innvilgelser og avslag blant fem største søkergrupper

Tabell 8 viser antall personer som fremlegger/ikke fremlegger originalt reisedokument ved søknad om asyl for de fem nevnte nasjonalitetsgruppene. I tillegg til de fem største søkergruppene viser vi i tabellen de gruppene som er ”størst” når det gjelder andel og antall personer i nasjonalitetsgruppen som fremlegger ID-dokumenter. Som vi kan se fremlegger ikke flere originalt reisedokument etter innføringen av det strengere ID-kravet i 2009. Vi ser av tabellen at det både før og etter 2009 er svært få i de fem landene som har fremlagt originalt reisedokument ved søknad om asyl.⁴²

Blant asylsøkere som hører til de fem største søkergruppene er det bare blant somaliere at det er flere som fremlegger dokumenter etter 2009, men det kan utelukkes at dette skyldes innstramningen i krav til arbeidstillatelse ettersom somaliere er fritatt fra dette kravet.

⁴¹ Se ledd 3.1.5 i regelverket: <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path=%7B573C613B-1E1A-46ED-8C1F-17BB251EA635%7D>.

⁴² Disse tallene er innhentet fra PU. Fagpersoner i PU, Avdeling for strategi- og analyse påpeker at PUs statistikk er basert på antall registrerte i deres interne Access-database og fraviker noe fra UDIs ankomststatistikk. Dette resulterer i at ankomsttallene/antall asylsøkere i tabell 8 avviker fra UDIs tall vi presenterte i tabell 5.

Tabell 8a. Antall personer som fremla/ikke fremla originalt reisedokument (OR) ved søknad om asyl (utvalgte grupper, 2007-2010).

	Ankomster/ antall asylsøknader i 2007		Ankomster/antall asylsøknader i 2008		Ankomster/ antall asylsøknader i 2009		Ankomster/ antall asylsøknader i 2010	
	Fremla OR	Fremla ikke OR	Fremla OR	Fremla ikke OR	Fremla OR	Fremla ikke OR	Fremla OR	Fremla ikke OR
Alle nasjonaliteter	6451		14348		16634		9219	
Utvalgte grupper	Fremla OR	Fremla ikke OR	Fremla OR	Fremla ikke OR	Fremla OR	Fremla ikke OR	Fremla OR	Fremla ikke OR
Afghanistan	12	213	7	1360	47	3760	15	913
Eritrea	12	779	17	1810	20	2600	18	1564
Irak	20	1200	54	3071	19	1138	16	401
Somalia	0	181	10	1264	17	1824	23	1250
Statsløs	47	465	39	900	56	1135	30	313
Kosovo	-	-	9	293	18	280	19	211
Makedonia	2	9	3	21	2	24	72	21
Serbia	16	552	14	334	4	77	112	82
Russland	60	794	137	924	143	646	128	395
Alle nasjonaliteter	411	6040	538	13810	638	15996	911	8308

Tabell 8a indikerer at en stor andel av asylsøkere fra Russland fremlegger originalt reisedokument ved søknad om asyl. PUs statistikk indikerer også at *andelen* av russere som legger frem reisedokumenter ved søknad om asyl har økt siden 2009. Lignende tendenser finner vi blant asylsøkere som kommer fra Balkan. Andelen av de som legger frem reisedokumenter har økt både blant asylsøkere som kommer fra Serbia og Makedonia i løpet av 2010.

Asylsøkere som kommer fra Russland, Serbia og Makedonia utgjør en brøkdel av asylsøkertilstrømmingen til Norge. Samtidig utgjør de så mye som en tredjedel av personer som la frem originalt reisedokument ved søknad om asyl i 2010. En må huske at statsborgere fra Serbia og Makedonia fikk visumfri tilgang til Schengenlandene i 2009 og 2010. Dette har ført til at flere kommer på lovlig vis ved å vise frem sitt pass, for deretter å søke om asyl i Norge. Denne typen asylsøkere er imidlertid som regel kategorisert som grunnløse.

Et neste steg i analysen er å sammenligne tall fra tabell 8a med oversikt over innvilgelser og avslag på søknad om arbeidstillatelse blant asylsøkere fra Russland, Serbia, Makedonia og Kosovo (se tabell 8b).

Tabell 8b. Innvilgelser og avslag på arbeidstillatelse for asylsøkere, 2006-2010.

		Russland	Serbia	Kosovo	Makedonia
2006	Innvilgelser	57	19	10	1
	Avslag	17	0	4	1
2007	Innvilgelser	86	125	12	2
	Avslag	16	3	0	1
2008	Innvilgelser	525	257	113	2
	Avslag	21	7	6	2
2009	Innvilgelser	130	7	23	1
	Avslag	45	9	23	2
2010	Innvilgelser	68	0	5	1
	Avslag	23	6	10	2

Her kan vi konkludere at selv om asylsøkere fra de nevnte landene i Øst-Europa i større grad legger frem originalt reisedokument enn andre asylsøkere, er det få av dem som søker om arbeidstillatelse og enda færre som får arbeidstillatelse. Et eksempel kan hentes fra 2010: 200 asylsøkere fra Serbia søkte asyl i Norge. Samme året ble det avslått seks søknader om arbeidstillatelse og ingen ble innvilget. I sum antyder tabellene at mange av asylsøkerne fra Øst-Europa som ikke oppfyller kravene for å få beskyttelse i Norge legger frem dokumenter, men blir ekskludert fra det norske arbeidsmarkedet via andre ordninger og mekanismer. Denne typen asylsøkere kan ikke få rett til å ta arbeid uavhengig om de legger frem dokumenter eller ikke. Dermed vil ID-kravet ikke motivere dem til å dokumentere sin identitet. Dette kommer vi tilbake til senere i rapporten.

Antallet og andelen av de som får innvilget arbeidstillatelse i 2009 og 2010 er høyere enn antallet og andelen som la frem reisedokumenter i perioden 2008-2010 (sammenlign tabell 8a/b med tabell 9 og 10).

Tabell 9. Oversikt over innvilgelser og avslag på søknad om rett til å ta arbeid/arbeidstillatelse, fem største land, 2006-2010.

		Irak	Statsløs	Eritrea	Somalia	Afghanistan
2006	Innvilgelser	755	101	98	474	73
	Avslag	159	16	4	29	11
2007	Innvilgelser	742	271	370	148	101
	Avslag	144	14	9	115	70
2008	Innvilgelser	1822	575	966	319	190
	Avslag	196	38	21	100	59
2009	Innvilgelser	174	220	127	644	257
	Avslag	542	474	436	139	294
2010	Innvilgelser	18	403	0	260	608
	Avslag	99	142	81	59	203

*År blir bestemt av når vedtaket er fattet.

Datamaterialet antyder at det er store forskjeller mellom nasjonalitetene når det gjelder innvilgelse av arbeidstillatelse. Frem til 2009 fikk de aller fleste som søkte om arbeidstillatelse positivt vedtak. Dette endret seg drastisk etter 2009. For eksempel ser vi av tabell 9 at 966 eritreere fikk innvilget arbeidstillatelse i 2008, mens 21 fikk avslag. I 2009 fikk 127 eritreere innvilget arbeidstillatelse og 436 avslag, og i 2010 var det ingen eritreere som fikk innvilget arbeidstillatelse. Som det indikeres i tabell 9 finner vi en lignende tendens også blant irakere.

Mens de fleste irakere og eritreere fikk arbeidstillatelse før 2009, har altså det store flertallet av asylsøkere fra disse to landene fått avslag på søknad om arbeidstillatelse etter 2009. I de tre andre nasjonalitetsgruppene finner vi en annen trend. De klart laveste avslagsratene finner vi blant somaliere. Dette har som nevnt sammenheng med at asylsøkere fra Somalia er unntatt kravet om dokumentasjon av identitet. Når det gjelder statsløse og afghanere har mange flere fått avslag i 2009 sammenlignet med tiden før innstrammingen. Men som vi ser av tabell 10 har avslagsprosenten gått ned i begge gruppene fra 2009 til 2010, og lå på rundt 25 prosent i 2010. Dette kan antyde at disse to gruppene oftere enn irakere og eritreere legger frem ID-dokumenter og gis arbeidstillatelse.

Tabell 10. Avslagsprosent på søknad om arbeidstillatelse, fem største søknadsgrupper, 2009-2010.

	2009	2010
Irak	75,7 %	84,6 %
Statsløs	68,3 %	26,1 %
Eritrea	77,4 %	100,0 %
Somalia	17,8 %	18,5 %
Afghanistan	53,4 %	25,0 %

*År blir bestemt av når vedtaket er fattet. NB: Søknader og vedtak er ikke de samme populasjonene.

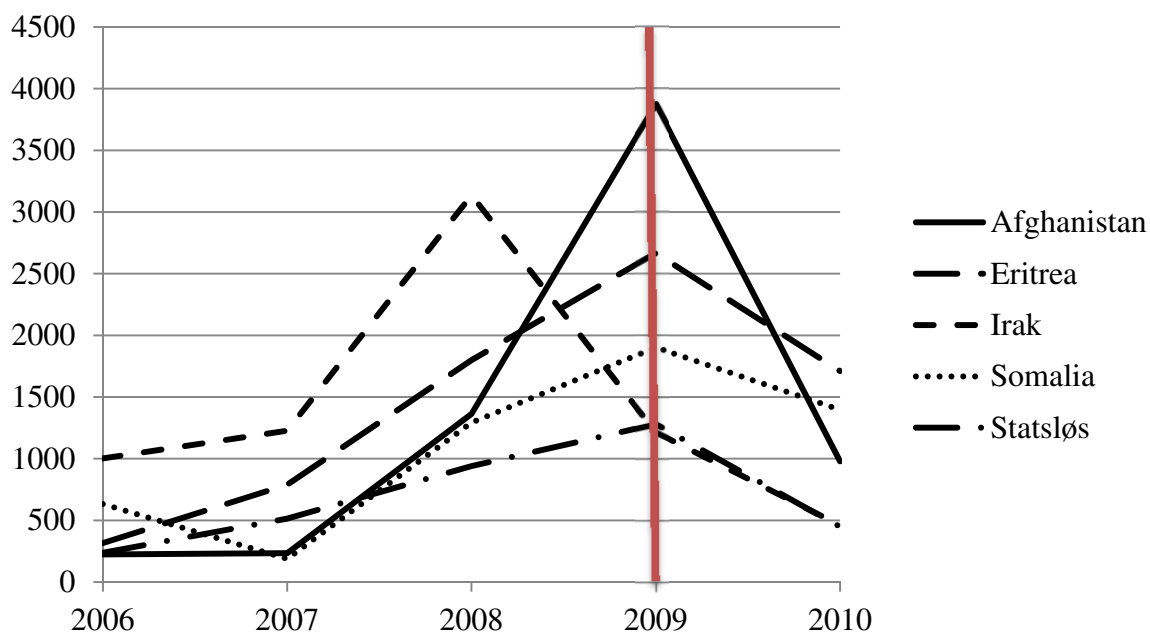
Tabell 10 antyder at innstrammingen i ID-kravet muligens påvirker asylsøkeres motivasjon til å fremlegge dokumentasjon. Men som vi kommer til å se påvirkes økt fremlegging blant asylsøkere fra Palestina og Afghanistan av andre vurderinger enn ønsket om arbeidstillatelse. Våre kvalitative data antyder at afghanere og palestinere legger frem ID-dokumenter fordi de opplever at dette kan fremme deres asylsak uten at det samtidig øker risikoen for tvangsuttransportering.

5.3 Ankomster fra de fem største søkergruppene

En av målsetningene med innstrammingen i ID-kravet har vært å gjøre Norge mindre attraktivt for asylsøkere ”uten beskyttelsesbehov som kommer til Norge primært med den hensikt å arbeide” (Stortingsmelding 9 2009-2010: pkt 3.4.2). Antallet asylsøknader totalt har gått markant ned fra 2009 til 2010. Den tydelige nedgangen ser ut til å ha stoppet noe opp i første halvdel av 2011. Per 30. september 2011 hadde det kommet inn 6908 asylsøknader. Tilsvarende tall for samme måned i 2010 var 7439. Vi må imidlertid vente til utgangen av 2011 for å kunne vite om antallet asylsøknader fortsetter å synke eller stabiliserer seg.

Det er interessant å merke seg at det har skjedd en klar nedgang i antallet ankomster etter 2009. Dersom vi studerer utviklingen i asylankomster for de fem største søkerlandene til arbeidstillatelser, ser vi at antallet ankomster fra Afghanistan, Eritrea, Somalia og statsløse ble redusert i 2009, mens antallet ankomster fra Irak startet å synke allerede i 2008 (se figur 5). Kan dette bety at tiltaket med strengere krav til dokumentasjon ved søknad om arbeidstillatelse har ført til en viss reduksjon i ankomster fra disse landene?

Figur 5. Asylankomster, fem land, 2006-2010.



Ettersom dette er store avsenderland generelt og også store søkerland til arbeidstillatelse spesielt, er det mulig at det informeres til hjemlandet om innstramminger i regelverket i Norge. Imidlertid er det vanskelig å si med basis i UDIs tallmateriale i hvilken grad innstramningen i ID-kravet har ført til reduksjoner i asylankomster. Som vi kommer til å se avkrefter våre kvalitative data i stor grad denne antatte sammenhengen. Faktum er at endringer i ankomster også kan relateres til andre trender og tiltak som vi vet kan føre til en nedgang i antallet asylsøknader. Tidligere forskning indikerer at tilstrømmingen påvirkes av mange faktorer, inkludert den norske asylpolitikken og asylpolitikken i andre land (Brekke og Aarset 2009). Vi har ikke kjennskap til utviklingen i andre land når det gjelder mulige sammenhenger mellom asylsøknader, avslag, uttransporteringer og ankomster. Men vi har norske data som det kan være relevant å se nøyere på.

5.3.1.1 Konsekvenser for tilstrømming av afghanske asylsøkere

Ankomstene fra Afghanistan økte i perioden 2007-2009 for så å synke kraftig fra 2009 til 2010. Kan dette delvis forklares med innstramningen i ID-kravet? Vi har sett at et stort antall afghanere har fått innvilget arbeidstillatelse også etter 2009. Dette antyder at de fleste som søker ikke opplever vanskeligheter med å få rett til arbeid. Med andre ord er det lite som tyder på at ID-kravet kan ha hatt en sterk påvirkning på antallet ankomster fra Afghanistan. Det er i stedet to andre faktorer som muligens gir en mer plausibel forklaring på nedgangen i ankomstene fra Afghanistan.

Den første faktoren som kan påvirke ankomstene er avslagsraten på søknad om asyl. I 2007 fikk svært få afghanere avslag på asylsøknaden. Siden 2008 har imidlertid andelen afghanske asylsøkere som får avslag steget jevnlig, og i 2009 fikk flere avslag enn opphold. For det andre må vi vurdere sammensetningen i den afghanske asylsøkergruppen. En tredjedel av afghanere som kom i 2009 ble ikke realitetsbehandlet i Norge, og antallet som ble returnert etter avslag på asylsøknad eller uttransportert i samsvar med Dublin-regelverket ble nesten tredoblet i 2009 sammenlignet med året før. Vi må også huske at Norge stoppet utsendelser av dublinsaker til Hellas i 2008, noe som førte til en økning i tilstrømmingen det samme året. Da norske myndigheter begynte å sende dublinere tilbake til Hellas igjen i 2009 ble tilstrømmingen av asylsøkere redusert. Disse faktorene kan samlet ha ført til en nedgang i antallet afghanske asylsøkere til Norge i etterkant av 2009.

5.3.1.2 Konsekvenser for tilstrømming av statsløse asylsøkere

En lignende forklaring kan brukes i fortolkningen av nedgangen i antallet statsløse (hovedsakelig palestinske) asylsøkere. Tilstrømmingen av statsløse asylsøkere økte jevnt i perioden 2006-2009. Siden 2009 søker færre statsløse asylsøkere om asyl i Norge. I 2009 økte også avslagsraten på søknad om rett til arbeid/arbeidstillatelse. Men dette endret seg igjen i 2010, da de fleste statsløse asylsøkere fikk innvilget sin søknad om arbeidstillatelse.

Dersom vi studerer sammenhengen mellom ankomster og avslag på søknad om arbeidstillatelse for statsløse finner vi en interessant tendens. I 2009 fikk de fleste statsløse avslag på søknad om arbeidstillatelse samtidig som ankomsttallene for statsløse var høye. I 2010 derimot begynte flere å få innvilget søknad om arbeid, samtidig som ankomsttallene sank markant. I 2009 søkte 1280 statsløse asyl i Norge, mens antallet i 2010 hadde sunket til 448. Denne nedgangen i tilstrømmingen ser ut til å fortsette i 2011. Andelen av statsløse som ikke er realitetsbehandlet i Norge har holdt seg stabil i perioden 2008-2010. I løpet av samme periode har det også vært det svært vanskelig å uttransportere statsløse til Palestina. Generelt sett har uttransporteringer av statsløse holdt seg på stabilt på et lavt nivå i perioden 2006-2010. Igjen ser vi en nedgang i antallet ankomster, uten at dette kan sies å være påvirket av at færre innvilges arbeidstillatelse.

Nedgangen kan skyldes forhold som ligger utenfor Norges grenser. Vi kan likevel ikke utelukke at ankomstene av statsløse asylsøkere skyldes en "avskrekkingsfaktor" i norsk asylopolitikk. Innvilgelsesratene på asylsøknader for statsløse er trenden som har endret seg mest i perioden 2008-2010, sammenlignet med andre trender, hvor stadig

flere får avslag. I 2008 fikk rundt 60 prosent av statsløse opphold; rundt tre ganger så høy som i 2010.⁴³ Muligens bidro denne endringen i innvilgelsesraten til en nedgang i tilstrømmingen av statsløse asylsøkere til Norge.

5.3.1.3 Konsekvenser for tilstrømming av somaliske asylsøkere

Antallet somaliske asylsøkere gikk opp fra 1293 asylsøkere i 2008 til 1901 asylsøkere i 2009. Deretter gikk det ned til 1397 i 2010. Som nevnt er gruppen unntatt fra kravet om ID-dokumentasjon for å få innvilget arbeidstillatelse. Vi bør i den sammenheng merke oss at antallet søknader om arbeidstillatelse blant somaliere faktisk har økt etter 2009, mens antallet avslag har sunket. Det har ikke skjedd en økning i antallet tvangsuttransporteringer til Somalia eller en økning i avslagsraten på asylsøknaden som kunne forklart nedgangen i antallet somaliske asylsøkere i 2010. I perioden 2008-2010 har innvilgelsesraten vært svært høyt (mellom 80-90 prosent) og det er nærmest ingen som tvangsuttransporteres til Somalia.

Igjen vet vi lite om forhold utenfor Norges grenser som kan ha påvirket tilstrømmingen av somaliere. Det eneste vi kan finne av forklaring med utgangspunkt i UDIs og PUs statistikk er tallene som viser at et stort antall somaliske asylsøkere som kom i 2009 var dublinere, noe som innebærer at deres saker ikke ble realitetsbehandlet i Norge.⁴⁴ Videre antyder statistikken at mange somaliske ”dublinere” ble uttransportert i 2009 og 2010. En hypotese er at disse uttransporteringene har avskrekket en del somaliere fra å komme til Norge, og at dette kan forklare nedgangen i ankomstene. Ny statistikk viser imidlertid at denne ”avskrekkingen” har hatt nokså kortvarig virkning. Antallet somaliske asylsøkere har fordoblet seg første halvdel av 2011 sammenlignet med første halvdel 2010, og de topper nå klart ”ti på topp-listen” for ankomstland.

5.3.1.4 Konsekvenser for tilstrømming av eritreiske asylsøkere

Antall eritreiske asylsøkere økte i perioden 2007-2009. Toppen ble nådd i 2009 da 2667 eritreere søkte asyl i Norge. I 2010 gikk antallet tilbake. Som vi har vært inne på tidligere får de aller fleste eritreere avslag på søknad om arbeidstillatelse. Vi kan si at

⁴³ I 2008 fikk 412 statsløse asylsøkere opphold (asyl, opphold på humanitært grunnlag eller annen type opphold), mens 141 fikk avslag. Til sammenligning fikk 194 statsløse beskyttelse (asyl, opphold på humanitært grunnlag eller annen type opphold), mens 600 fikk avslag i 2010.

⁴⁴ 768 søknader fra denne gruppen ble ikke realitetsbehandlet i Norge i 2009.

eritreere er den gruppen som ser ut til å være mest påvirket av innstramningen i ID-kravet. Kan vi forklare nedgangen i ankomster etter 2009 med innstramningene? Som vi kommer til å se senere i rapporten hevder våre eritreiske informanter at de ikke visste eller brydde seg om innstramningen i ID-kravet da de vurderte Norge som asylland. Vi kan imidlertid ikke utelukke at denne innstramningen spiller en rolle. Spørsmålet er om det finnes andre trender i tallmaterialet som kan forklare nedgangen i tilstrømmingen av eritreere til Norge. Tvangsuttransporteringer av avviste asylsøkere kan lett ekskluderes som en avskrekkingsfaktor ettersom statistikken viser at norske myndigheter har tvangsuttransportert svært få til Eritrea i perioden 2008-2010 (se oversiktene i det neste avsnittet).

Statistikken antyder to andre mulige årsaker som kan ha redusert tilstrømmingen fra Eritrea. For det første antyder tallmaterialet at økningen i antallet eritreiske asylsøkere i 2009 i betydelig grad skyldtes en økning i antallet dublinsaker. Det var nesten tre ganger flere eritreiske dublinere som kom til Norge i 2009 sammenlignet med 2008 eller 2010. I samme periode så vi også en økning i uttransporteringer av dublinere. Dermed kan en hevde at økningen i eritreiske asylsøknader i 2009 muligens skyldes eritreiske dublineres håp om at deres saker ville bli realitetsbehandlet i Norge, og at de ikke ville bli sendt via dublinprosedyrer. Med økningen i uttransporteringer i 2009 ble det sendt et signal om at dette ikke ville skje, og deretter gikk antall søknader ned.

For det andre ble avslagsraten på søknad om asyl blant realitetsbehandlede eritreiske asylsøkere mangedoblet i 2010 sammenlignet med årene før. I 2008 fikk 710 eritreere opphold i Norge (asyl, opphold på humanitært grunnlag eller annen type opphold), mens bare 34 fikk avslag. I 2010 fikk 1601 opphold og 470 fikk avslag. Til tross for en økning i avslagsraten er det fremdeles slik at det store flertallet eritreere får opphold, noe som muligens delvis kan forklare hvorfor det fremdeles er så mange eritreere som søker asyl i Norge. Samtidig kan en ikke utelukke at en økning i avslagstallene kanskje har avskrekket enkelte.

5.3.1.5 Konsekvenser for tilstrømming av irakiske asylsøkere

Til sist kan vi se på asylsøkere fra Irak. I sin virksomhetsrapport for mai 2011 argumenterer UDI for at en kombinasjon av tiltak har medvirket til nedgangen av asylsøkere fra Irak, der også innstramningen av muligheten til å få rett til arbeidstillatelse nevnes blant flere andre tiltak. Vi vet ikke hva denne konklusjonen baseres på, men kan si oss enige i at andelen irakere har sunket kraftig.

Andelen asylsøknader har sunket kraftig siden 2008 (fra 3137 i 2008 til 1214 søkere i 2009). I 2010 søkte kun 466 irakere om asyl i Norge. Dette kan vi se opp mot økningen i avslagsprosenten tilknyttet asylsøknader i gruppen og den stadig økende tvangsuttransporteringen av irakere.

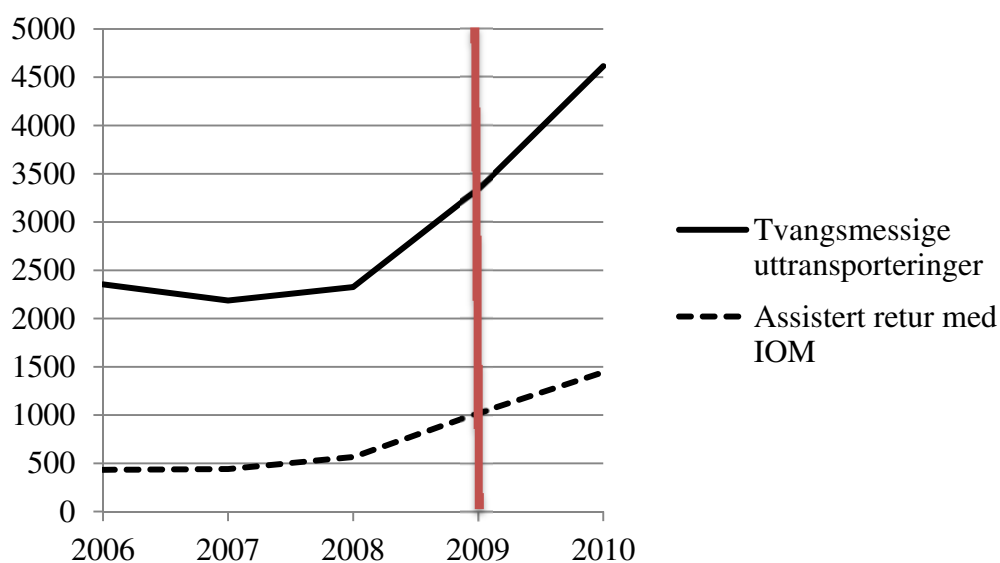
I 2009 fikk 347 irakere opphold i Norge, mens rundt fem ganger så mange fikk avslag. I 2008 fikk 565 opphold, mens rundt dobbelt så mange fikk avslag. Antallet tvangsuttransporterte irakere, både til Irak og andre land har blitt mangedoblet siden 2008. Dette kan samlet forklare nedgangen i asylsøknader fra Irak.

Hva med ID-kravet? I denne gruppen har det store flertallet av de som søkte om arbeidstillatelse fått avslag på søknaden etter innstrammingene i ID-kravet i 2009, mens nedgangen i tilstrømmingen startet allerede før 2009. Det er derfor lite som tyder på at ID-kravet har ført til en nedgang i ankomstene fra Irak. Dette støttes også av våre informanter. Våre asylsøkerinformanter, fra Irak og fra andre land, påstår at de ikke viste om ID-kravet før de kom til Norge, og hadde de visst om det ville det ikke påvirket deres valg av asylland. Den kortsiktige muligheten for å få jobb i asylsøkerfasen anses som en triviell faktor i deres vurderinger av asylland. Dette vil diskuteres mer i detalj senere i rapporten.

5.4 Konsekvenser på tvangsuttransporteringer og frivillig retur

En antatt positiv effekt av strengere dokumentasjonskrav, sett fra myndighetenes side, er at en større kjennskap til asylsøkeres identitet skal gjøre returarbeidet enklere. For det første vil kjennskap til asylsøkeres identitet lette arbeidet med tvangsuttransporteringer. For det andre antas det at en innskjerping i muligheter til å arbeide etter endelig avslag vil motivere asylsøkere til å returnere frivillig. Med utgangspunkt i tidligere forskning kan en også anta at det finnes en viss sammenheng mellom en økt uttransporteringsfare på den ene siden og bruken av frivillig retur på den andre siden (Strand m.fl. 2008; Valenta m.fl. 2010). Dersom en kan indikere en sammenheng mellom innstrammingen i ID-kravet og økt uttransportering vil det da være nærliggende å også argumentere for at innstrammingen har en mulig effekt på frivillig retur.

Figur 6. Tvangsmessige uttransporteringer og assistert retur med IOM, 2006-2010.



Om vi først ser på antallet tvangsmessige uttransporteringer og assistert frivillig retur med IOM, ser vi av figur 6 at antallet holdt seg relativt stabilt frem til 2008. I perioden 2008-2010 så vi en tydelig økning i begge formene for retur, og da særlig i antallet tvangsuttransporteringer. Tidligere forskning viser at dette har sammenheng med norske myndigheters økte fokus på frivillig retur og tvangsuttransporteringer (Valenta m.fl. 2010).

I henhold til Dublin II-forordningen skal asylsøknaden behandles i det første landet søkeren kom til i EU, Island eller Norge. Innstramningen i ID-krav gjelder ikke dublinsaker ettersom identifisering og uttransportering av dublinere sjelden påvirkes av deres fremlegging av dokumentasjon. De har ikke rett til arbeid uansett om de legger frem reisedokumenter eller ikke. ID-kravet for å få rett til arbeid er med andre ord ikke rettet mot denne målgruppen. Dermed kan de med fordel utelukkes fra analyser av tiltakets effekter på uttransportering.

Vi har innhentet uttransporteringsstatistikk som viser antall tvangsuttransporteringer etter statsborgerskap, hvor dublinere er ekskludert fra statistikken. Tabell 11 viser at to grupper topper statistikken; afghanere i 2007 og irakere i 2010. Tallene for de tre øvrige gruppene har holdt seg stabile på et lavt nivå gjennom hele perioden.

Tabell 11. Tvangsuttransporterte asylsøkere med ulovlig opphold etter statsborgerskap (minus dublinere), 2006-2010. Antall.

	2006	2007	2008	2009	2010
Afghanistan	79	141	66	74	72
Eritrea	6	13	9	6	19
Irak	36	51	63	87	177
Somalia	49	38	48	41	43
Statsløs	20	21	10	21	25

Vi vet at PU intensiverte uttransportering av irakere i 2009, samt bedret samarbeidet om tvungen retur med irakiske myndigheter. Støtten til frivillig retur ble også økt. Vi har tidligere indikert at irakere i liten grad oppfyller ID-kravet ved søknad om arbeidstillatelse. Vi må også huske at norske myndigheter kan tvangsuttransportere irakere selv om de ikke har reisedokumenter. Det høye antallet tvangsuttransporteringer, den oppfattede uttransporteringsfaren og returratene blant irakere kan av den grunn neppe knyttes til ID-kravet.

Når det gjelder afghanere ble mange flere uttransportert til Afghanistan før 2009 enn etter at innstramningen i ID-kravet tredde i kraft. Vi har sett at asylsøkere fra Afghanistan hadde relativt lav avslagsrate på søknad om arbeidstillatelse i 2010. Dette indikerer at et flertall av de som søkte om arbeidstillatelse fremviste gyldig ID-dokumentasjon. Samtidig som mange fremlegger dokumenter er uttransporteringstallene mye lavere enn de var i 2007. Dette indikerer at tvangsuttransporteringen til Afghanistan har lite å gjøre med innstramningen i ID-kravet.⁴⁵

Derimot kan vi ikke utelukke at en del afghanere har fremlagt ID-dokumenter nettopp fordi de opplever at dette ikke øker risikoen for uttransportering. Dette gjelder muligens i enda større grad for nasjonaliteter der uttransporteringsfaren er enda lavere, og der tvangsuttransportering er vanskelig å gjennomføre også i tilfeller hvor det er fremlagt reisedokumenter. Som allerede indikert la mange palestinere frem ID-dokumenter og fikk innvilget arbeidstillatelse i 2010, men dette har ikke ført til at flere av dem ble tvangsuttransportert. Igjen kan det heller være slik at statsløse skaffer seg reisedokumenter nettopp fordi en hovedsakelig ikke tvangsuttransporterer til Palestina. I det neste kapitlet presenterer vi funn fra vår breddeundersøkelse blant mottaksledere. Som vi kommer til å se er mottakslederens perspektiver på de fleste punktene i samsvar med talltrendene vi har presentert i dette kapitlet.

⁴⁵ PU indikerer at i tillegg til at det var vanskelig å tvangsreturnere asylsøkere til Eritrea, Etiopia, Somalia, Palestina og Iran, var asylsøkere fra Afghanistan vanskelig å uttransportere i 2009 (PU - Årsmelding 2009).

6 Breddeundersøkelse blant mottaksledere

I dette kapitlet presenterer vi funn fra vår breddeundersøkelse blant mottaksledere i ordinære mottak⁴⁶ i drift våren 2011. Undersøkelsen ble sendt ut til 104 mottaksledere (samtlige ordinære mottak på det tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført), og vi fikk inn til sammen 72 svar. Vårt utvalg på 72 mottaksledere representerer dermed 69 prosent av populasjonen. Vi presenterer hovedsakelig univariate fremstillinger av mottaksledernes svar. Der det er relevant har vi i tillegg foretatt bivariate analyser for å se om det finnes sammenhenger mellom svarene og kjennetegn ved mottaket (mottaksstørrelse, mottakstype og kommunestørrelse). Vi benytter oss av et 5-prosents signifikansnivå for å vurdere om sammenhengene er statistisk signifikante og kan si noe om populasjonen som helhet.

Det er viktig å understreke at enkelte spørsmål som vi ba mottaksledere å respondere på ikke nødvendigvis ligger innenfor deres ansvarsområde, noe som gjør at de har valgt å svare ”vet ikke” på spørsmål i vårt spørreskjema. Videre er det ikke alltid like lett for mottaksledere å holde seg oppdatert på alt som skjer innenfor mottaksfeltet, som jo er et svært dynamisk felt der ting endres raskt.

6.1 Kjennetegn ved utvalget

For å kunne danne oss et bilde av utvalget ble mottakslederne bedt om å besvare en rekke bakgrunnsspørsmål tilknyttet mottakstype, driftsoperatør, kommunestørrelse, UDI-region og mottaksstørrelse. I det følgende presenterer vi fordelingen innenfor disse spørsmålene i vårt mottaksutvalg.

⁴⁶ Dette innebærer at breddeundersøkelsen ikke er sendt ut til transittmottak eller selvstendige mottak for enslige mindreårige asylsøkere.

Tabell 12. Mottakstype og driftsoperatør. Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Mottakstype		
Hovedsakelig sentralisert	44,4	32
Hovedsakelig desentralisert	45,8	33
Annet	9,7	7
Driftsoperatør		
Kommune	19,4	14
Stiftelse	2,8	2
AS-selskap	68,1	49
Annet	9,7	7
Vertskommunen størrelse		
Under 5000 innbyggere	27,8	20
5000-20 000 innbyggere	43,1	31
20 000-50 000 innbyggere	15,3	11
Over 50 000 innbyggere	13,9	10
Totalt	100,0	72

En første bakgrunnsvariabel vi kan studere er mottakets sentralisering/desentralisering. Desentraliserte mottak skiller seg fra sentraliserte mottak ved at beboerne er plassert i ordinære boliger spredt i kommunen. På den ene siden antas det at desentraliserte mottak vil kunne gi beboerne en mer normal livssituasjon i tillegg til å fremme trivsel og kontakt med nærmiljøet.⁴⁷ På den andre siden kan det antas at mottaksansattes kjennskap til beboernes deltakelse på arbeidsmarkedet vil variere avhengig av mottakstype. For eksempel kan en hypotese være at det blir vanskeligere å holde oversikt over hvem av beboerne som er i jobb i desentraliserte mottak enn i sentraliserte mottak. Dette vil igjen begrense mottakenes muligheter til å håndheve regelen om trekk i basisutbetalinger til de som er i jobb. Dette kommer vi tilbake til senere. Som vi ser av tabell 12 er utvalget jevnt fordelt mellom sentraliserte og desentraliserte mottak, med henholdsvis 44 og 46 prosent. De øvrige mottakene oppgir å være en blanding av mottakstypene (flere nevner her en 50/50-fordeling). Det store antallet desentraliserte mottak i utvalget vårt antyder at denne mottakstypen er blitt stadig vanligere i det norske mottakssystemet.

En andre bakgrunnsvariabel er knyttet til type driftsoperatør. UDI har det overordnede ansvaret for driften av landets asylmottak, mens den daglige driften er satt ut til ulike aktører, blant annet kommuner, aksjeselskaper, andre private selskaper, enkeltmannsforetak, stiftelser og organisasjoner. I vårt utvalg er et flertall av mottakene, 68 prosent, drevet av et AS-selskap, mens 19 prosent er kommunalt drevet

⁴⁷ Se <http://www.udi.no/Nyheter/2008/Hva-er-et-desentralisert-mottak-/>.

(se tabell 12). De øvrige 13 prosentene har stiftelser og humanitære/andre organisasjoner som driftsoperatører.

Når det gjelder kommunestørrelse ser vi av tabell 12 at de fleste mottakene befinner seg i små og mellomstore kommuner. 43 prosent av mottakene i utvalget ligger i mellomstore vertskommuner med 5000-20 000 innbyggere, mens 28 prosent befinner seg i små kommuner med under 5000 innbyggere. De øvrige mottakene ligger i kommuner med 20 000-50 000 innbyggere (15 prosent) og over 50 000 innbyggere (14 prosent). Kommunestørrelse vil kunne ha betydning både for asylsøkeres muligheter på arbeidsmarkedet og asylmottakets mulighet til å ha oversikt over beboeres arbeidsforhold. Dette forholdet kommer vi tilbake til senere.

Videre kan vi se på den regionbaserte fordelingen. UDI er delt inn i seks regioner; Nord, Midt-Norge, Vest, Sør, Indre Østland og Oslo. Per mars 2011 var den regionale fordelingen av asylmottak i populasjonen som vist i tabell 13.

Tabell 13. Asylmottak fordelt på region i utvalget og populasjonen, mars 2011. Antall og prosent.

	Utvalg		Populasjon	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Nord	17	23,6	24	23,1
Midt-Norge	13	18,1	15	14,4
Vest	10	13,9	19	18,3
Sør	12	16,7	16	15,4
Indre Østland	17	23,6	23	22,1
Oslo	3	4,2	7	6,7
Totalt	72	100,1	104	100,0

Om vi sammenligner denne med svarfordelingen i utvalget vårt ser vi at vår fordeling stemmer relativt godt overens med fordelingen i populasjonen. I utvalget, som i populasjonen, finner vi flest mottak i region Nord og Indre Østland og færrest i region Oslo.

En siste viktig bakgrunnsinformasjon er knyttet til mottakenes størrelse, det vil si, antall beboere ved mottaket (se tabell 14). 60 prosent av mottakene oppgir å ha 101-200 beboere, mens 32 prosent har 50-100 beboere. Blant de øvrige mottakene finner vi 3 prosent med færre enn 50 beboere, mens 6 prosent har mer enn 200 beboere.

Tabell 14. Antall voksne beboere ved mottaket. Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Under 50	2,8	2
50-100	31,9	23
101-200	59,7	43
Over 200	5,6	4
Totalt	100,0	72

Samlet antyder de presenterte tabellene at utvalget er heterogent, både med tanke på mottakstype og størrelse, driftsoperatør, kommunestørrelse og når det gjelder variasjon i mottakenes geografiske plassering. Med andre ord har vi gode grunner til å tro at vårt utvalg vil kunne gi et nyansert og representativt bilde av hvordan det aktuelle tiltaket oppleves av lederne i mottakene.

6.2 Beboeres arbeidsaktivitet

En sentral del av dette prosjektet har omhandlet hvordan strengere dokumentasjonskrav påvirker andelen asylsøkere med arbeidstillatelse og dermed endringer i asylsøkeres arbeidsmønster. Endringen, med en reduksjon i, i første omgang, antallet positive vedtak, og etter hvert i antallet søknader, har allerede blitt godt dokumentert gjennom analyser av tilgjengelig statistikk fra UDI i kapittel 5. Vi ønsket imidlertid også å danne oss et bilde av situasjonen i mottakene. I det følgende presenterer vi ulike sider ved mottaksbeboeres arbeidsaktivitet tilknyttet andel med arbeidstillatelse, endringer i etterkant av innføringen av strengere dokumentasjonskrav, arbeidsmuligheter i lokalsamfunnet, samt mottaksansattes muligheter for å oppdage arbeidsaktivitet. Vi gjør oppmerksom på at mange av svarene baserer seg på noe usikre anslag fra mottaksledernes side.

6.2.1 Utbredelse og endringer i andel beboere med arbeidstillatelse

Vi ba mottakslederne anslå hvor mange voksne beboere ved deres mottak som innehar en arbeidstillatelse. Svarene presenteres i tabell 15. Som vi ser anslår over halvparten av utvalget, 53 prosent, at 1-10 prosent av de voksne beboerne har fått innvilget rett til arbeid. 26 prosent svarer at dette gjelder 11-20 prosent, mens 11 prosent oppgir at 21-30 prosent av deres voksne beboere har arbeidstillatelse.

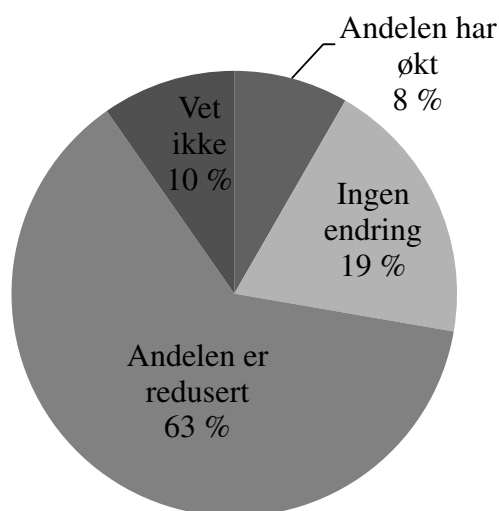
Tabell 15. Andel av voksne beboere med arbeidstillatelse (anslag). Prosent og antall.

	Prosent	Antall
1-10 prosent	52,8	38
11-20 prosent	26,4	19
21-30 prosent	11,1	8
31-50 prosent	2,8	2
Vet ikke	6,9	5
Totalt	100,0	72

Ut fra disse tallene kan det se ut til at det er en relativt lav andel av asylsøkere i mottak som har arbeidstillatelse, noe som også ble bekreftet i den tilgjengelige statistikken fra UDI. Her må vi ta hensyn til at enkelte av mottakslederne påpeker at deres svar er basert på svakt funderte antakelser, da de ikke har denne oversikten på mottaket.

UDIs statistikk viser en klar nedgang i antallet søkere og en økning i antall avslag på søknad om arbeidstillatelse. Hvordan opplever mottakene at det nye regelverket har påvirket andelen beboere med arbeidstillatelse? På spørsmål om de har opplevd en endring i andelen med arbeidstillatelse etter innføringen av strengere dokumentasjonskrav i 2009 svarer 63 prosent av mottakslederne i utvalget at andelen er redusert (se figur 7). Sett i lys av den tilgjengelige statistikken fra UDI overrasker det ikke at flertallet av mottakslederne i utvalget opplever at andelen beboere med arbeidstillatelse ble redusert i etterkant av de strengere dokumentasjonskravene.

Figur 7. Endringer i andelen beboere med arbeidstillatelse etter innføring av strengere regelverk. Prosent (N=72).



Samtidig er det interessant at 19 prosent av mottakslederne mener det ikke har skjedd en endring, mens 8 prosent sier at andelen har økt. Vi har ikke et godt svar på hvorfor disse ledernes oppfatning avviker fra den dominerende tendensen. En forklaring kan være at beboermassen i enkelte mottak domineres av personer som kom før innføringen av et strengere regelverk i 2009. En annen forklaring kan være at beboermassen domineres av personer fra land hvor innvilgelsesprosenten på søknad om arbeidstillatelse har økt eller forblitt uendret. En kan heller ikke utelukke at oppfatningene til mottakslederne i enkelte tilfeller baseres på manglende informasjon, feilaktige inntrykk og dårlig oversikt over endringene i andelen beboere med arbeidstillatelse.

6.3 Beboere i arbeid

I den kvalitative undersøkelsen påpekte flere av våre informanter ved UDIs regionkontorer og i asylmottak at en bør studere både hvor mange asylsøkere som har arbeidstillatelse, og hvor mange som faktisk er i arbeid. Dette er et viktig poeng, da formell adgang eller reduksjon i tilgang til arbeid ikke nødvendigvis er avgjørende for hvorvidt en er arbeidsaktiv eller ikke. Asylsøkere med arbeidstillatelse kan ha problemer med å finne seg arbeid innenfor det legale arbeidsmarkedet, eller de rekrutteres til det illegale markedet. Et valg om å jobbe i det illegale markedet kan blant annet skyldes at ordnede arbeidsforhold vil kunne føre til at de mister alt eller deler av den økonomiske ytelsen ved mottaket.

Som vi har vært inne i på kapittel 5 eksisterer det lite eksakt informasjon over antallet asylsøkere i arbeid. Vi ønsket å studere mottakslederens kunnskap knyttet til dette, og spurte om de kunne anslå hvor stor andel av de voksne beboerne med arbeidstillatelse som er i legalt arbeid (tabell 16).

Tabell 16. Andel av voksne beboere med arbeidstillatelse som er i legalt arbeid (anslag). Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ingen av beboerne	13,9	10
1-25 prosent	77,8	56
26-50 prosent	5,6	4
76-100 prosent	1,4	1
Vet ikke	1,4	1
Totalt	100,1	72

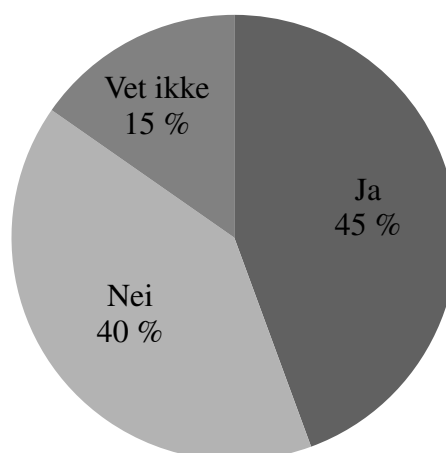
Svarene fra mottakslederne antyder at det er en relativt lav andel av de med arbeidstillatelse som er i arbeid. Mens 14 prosent oppgir at ingen av beboerne er i arbeid, svarer 78 prosent at dette gjelder 1-25 prosent av beboerne. Flere som har krysset av for sistnevnte kommenterer at det er snakk om 1-5 prosent av beboerne med arbeidstillatelse.

Samlet antyder svarene at andelen asylsøkere ved mottak som er i legalt arbeid er forsvinnende liten: For det første er andelen med arbeidstillatelse relativt lav, og for det andre er det en forsvinnende lav andel av de med arbeidstillatelse som faktisk er i arbeid. Vi vil igjen understreke at tabellen kun gir en oversikt over mottakslederens *oppfatninger* av situasjonen i deres mottak.

En alternativ måte å få frem statistikk over beboere som er i arbeid er knyttet til reduksjon i ytelser på grunn av inntekt. Den tilgjengelige statistikken fra UDI antyder, som vi har vært inne på, en svak nedgang i antallet som får trekk i basisbeløpet fordi de har inntekt. Det er imidlertid snakk om få personer som får trekk. Dette kan skyldes at mottaket i liten grad oppdager at beboere har inntekt eller at det faktisk er en så lav andel beboere som arbeider legalt (som også svarene fra mottakslederne antyder).

Vi spurte mottakslederne i vårt utvalg om flere beboere får utbetalt basisbeløpet som en følge av at færre har arbeidstillatelse. Svarene tegner ikke et tydelig bilde av en endring i utbetalingene (se figur 8). Som vi ser svarer 45 prosent av mottakslederne ja på spørsmålet om flere beboere får utbetalt basisbeløp ettersom færre har arbeidstillatelse, mens 40 prosent svarer nei. 15 prosent av utvalget er usikre.

*Figur 8. Får flere beboere utbetalt basisbeløp fordi færre har arbeidstillatelse?
Prosent (N=72).*



Vi spurte videre hvor mange beboere som fikk reduksjon i ytelser i 2009 og 2010. Som tabell 17 viser, ser dette ut til å gjelde en liten andel av beboerne ved mottakene. For 2009 oppgir 92 prosent at 0-10 beboere fikk slik reduksjon, mens for 2010 oppgir 96 prosent at 0-10 beboere fikk reduksjon i ytelser.

Tabell 17. Antall beboere som fikk reduksjon i ytelser på grunn av arbeid, 2009 og 2010. Prosent (N=72).

	2009	2010
Ingen av beboerne	18,1	13,9
1-5 beboere	52,8	66,7
6-10 beboere	20,8	15,3
11-16 beboere	1,4	1,4
17-25 beboere	0,0	1,4
Vet ikke	6,9	1,4
Totalt	100,0	100,1

Bivariate analyser antyder, ikke overraskende, at det er en sammenheng mellom antall beboere ved mottaket og antall beboere som fikk reduksjon i ytelser på grunn av arbeid. Tendensen er likevel at det er snakk om en svært liten gruppe beboere som har fått reduksjon i utbetalinger på grunn av inntektsgivende arbeid. En del av mottakslederne påpeker også at de ikke har sikker statistikk på reduksjon i ytelser, samtidig som det er vanskelig å fange opp arbeid av kortere og mer tilfeldig karakter blant beboerne. Mottakene er i mange tilfeller avhengige av at beboerne informerer om arbeidsforhold og inntekt.

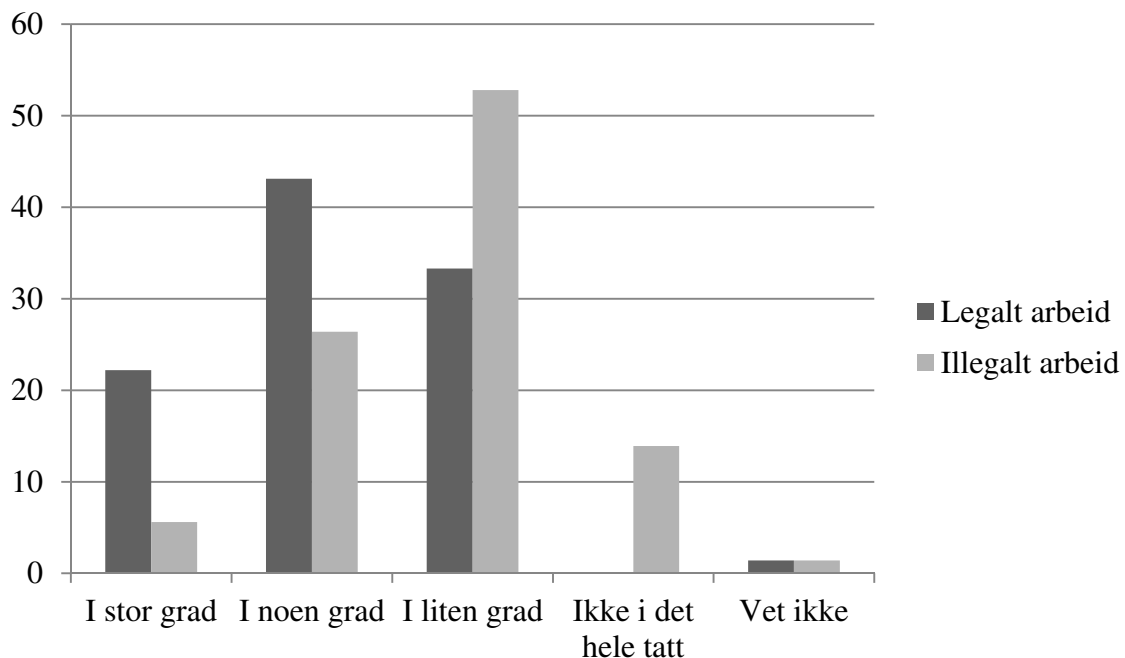
Hovedfokuset for vår undersøkelse har vært asylsøkeres rett til arbeid, og primært konsekvenser av innskjerpede dokumentasjonskrav for innvilgelse av arbeidstillatelse. Mottakenes manglende oversikt over beboeres arbeidsaktivitet med påfølgende konsekvenser for håndheving av regelen om reduksjon i ytelser, har i utgangspunktet kun indirekte relevans for vår evaluering av tiltakets konsekvenser. Samtidig kan det være viktig å belyse visse aspekter ved mottaksansattes muligheter til å ha oversikt over beboeres arbeidsaktivitet. Disse aspektene kan blant annet illustrere hvor lite effekt en innskjerping av det formelle regelverket har hvis innskjerpingen ikke kan følges opp. Som vi kommer til å se i det neste kapittel finnes det flere andre regler som gjelder asylsøkeres rett til arbeid, inkludert innskjerpingen av dokumentasjonskravet og rett til frivillig arbeid, som har kun begrenset innvirkning på asylsøkeres praksis. De følges ikke opp, er lite kjente, tas ikke på alvor, eller har i liten grad relevans for asylsøkeres hverdagsvirksomhet.

6.3.1 Mottaksansattes muligheter til å ha oversikt over arbeidsaktivitet

Som det er antydnet over oppgir en del mottaksledere at det kan være vanskelig å oppdage hvorvidt asylsøkere er i arbeid. Dette finner vi igjen i svarene på hvorvidt mottaksansatte har muligheter til å ha oversikt over asylsøkere som er i legalt eller illegalt arbeid. Som figur 9 viser, opplever mottakslederne at det er klart enklere å ha oversikt over beboere som er i legalt arbeid. 22 prosent oppgir at ansatte i stor grad har mulighet til å ha oversikt over de som er i *legalt* arbeid, mens 43 prosent mener at de i noen grad har denne muligheten. 33 prosent oppgir at ansatte kun i liten grad mulighet til å ha en slik oversikt.

I kommentarfeltet oppgir mottakslederne ulike kilder til informasjon om arbeidsaktivitet. Flere forteller at lønsslipper som kommer gjennom postsystemet avdekker beboere som er i legalt arbeid. Andre sier at kommunen er liten og gjennomsynlig, og at det derfor er relativt enkelt å få informasjon om beboere som er i arbeid. Samtidig kommenterer flere at mottakene er avhengige av at beboere svarer ærlig på spørsmål om de har et arbeidsforhold.

Figur 9. Ansattes muligheter til å ha oversikt over asylsøkere som er i legalt eller illegalt arbeid. Prosent (N=72).



Når det gjelder muligheter til å ha oversikt over *illegalt* arbeid svarer 6 prosent at mottaksansatte i stor grad har denne muligheten, mens 26 prosent oppgir at de i noen grad har mulighet til dette. 53 prosent mener at dette kun i liten grad er tilfellet, mens 14 prosent oppgir at de ansatte ikke i det hele tatt har mulighet til å ha oversikt over

illegalt arbeid. Det ser i stor grad ut til å handle om tilfeldigheter eller rykter dersom mottaksansatte får vite om beboere som jobber illegalt. Enkelte mottaksledere kommenterer også her at mulighetene til å oppdage illegalt arbeid er bedre dersom lokalsamfunnet er lite og gjennomskiktig.

Vi har foretatt flere bivariante analyser der vi så på sammenhenger mellom ansattes muligheter til å ha oversikt over asylsøkere som er i legalt eller illegalt arbeid og bestemte bakgrunnsvariabler (kommunestørrelse, mottakstype og mottakets størrelse). Analysene bekrefter det flere av mottakslederne kommenterer: Det ser ut til å være enklere å ha oversikt både over legalt og illegalt arbeid i små kommuner enn i større (se tabell 18).⁴⁸

Tabell 18. Sammenheng mellom ansattes muligheter til å ha oversikt over legalt og illegalt arbeid og kommunestørrelse. Prosent (N=71).

	Under 5000 innbyggere	5000 til 20 000 innbyggere	Mer enn 20 000 innbyggere
Legalt arbeid			
I stor grad	40,0	25,8	0,0
I noen grad	40,0	45,2	45,0
I liten grad	20,0	29,0	55,0
Ikke i det hele tatt	0,0	0,0	0,0
Illegalt arbeid			
I stor grad	15,0	3,2	0,0
I noen grad	45,0	29,0	5,0
I liten grad	30,0	54,8	75,0
Ikke i det hele tatt	10,0	12,9	20,0

Imidlertid finner vi noe overraskende ingen forskjeller ut fra mottakstype (sentralisert/desentralisert mottak) eller mottakets størrelse. I utgangspunktet vil en hypotese være at det vil være enklere å holde oversikt når alle beboerne er samlet, slik situasjonen er i sentraliserte mottak. Det vil også være naturlig å anta at det er lettere å ha oversikt jo lavere antallet beboere er. Som sagt ser ikke dette ut til å være tilfelle. Vi ser en svak tendens i datamaterialet til at mottaksledere mener det er enklere å ha oversikt i desentraliserte mottak, altså motsatt av vår hypotese. Denne forskjellen er imidlertid ikke sterk nok til å kunne generaliseres til populasjonen for øvrig. Vi ser også en svak tendens til at flere mottaksledere i små mottak med opp til 100 beboere mener det er enkelt å ha oversikt over illegalt arbeid. Heller ikke her er sammenhengen sterk nok til å kunne generaliseres til populasjonen.

⁴⁸ Statistisk signifikant på 0,019-0,022.

6.4 Muligheter for arbeid i lokalsamfunnet

En faktor som i stor grad vil påvirke hvorvidt beboere arbeider er mulighetene for legal jobb i mottakets vertskommune. Vi spurte mottakslederne hvordan situasjonen er i deres kommune, og svarene presenteres i tabell 19. Som vi ser oppgir 25 prosent at jobbmulighetene for asylsøkere er gode eller svært gode, mens 40 prosent mener mulighetene er dårligere eller svært dårlige. 33 prosent oppgir at de verken er gode eller dårlige.

Tabell 19. Muligheter for legal jobb i vertskommunen. Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Svært gode muligheter	2,8	2
Gode muligheter	22,2	16
Verken/eller	33,3	24
Dårlige muligheter	29,2	21
Svært dårlige muligheter	11,1	8
Vet ikke	1,4	1
Totalt	100,0	72

En kan i utgangspunktet anta at asylsøkere vil ha bedre muligheter til å finne jobber i noe større kommuner. Som vi kommer til å se i det neste kapittel deles denne oppfatningen av flere mottaksansatte og beboere vi har intervjuet i løpet av våre besøk på mottak. Vi finner imidlertid ingen tydelige sammenhenger mellom kommunestørrelse og mottaksledernes vurderinger av jobbmuligheter i vårt kvantitative materiale (se tabell 20). Vi kan i utvalget se en svak tendens til at mulighetene faktisk vurderes som bedre i små kommuner, men sammenhengen er ikke sterk nok til å kunne overføres til populasjonen.

Tabell 20. Sammenheng mellom muligheter for legal jobb i vertskommunen og kommunestørrelse. Prosent (N=71).

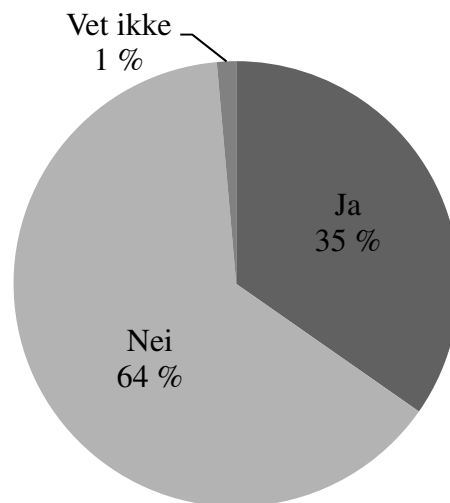
	Under 5000 innbyggere	5000 til 20 000 innbyggere	Mer enn 20 000 innbyggere
Gode/svært gode muligheter	35,0	20,0	23,8
Verken/eller	30,0	33,3	38,1
Dårlige/svært dårlige muligheter	35,0	46,7	38,1

I stedet ser vi at andre faktorer anses som viktigere for asylsøkeres jobbmuligheter. Flere mottaksledere nevner i kommentarfeltet at norskkunnskaper i stor grad påvirker muligheten til å få jobb. Nettverk i lokalmiljøet oppgis også som viktige av enkelte

mottaksledere. Også våre informanter i den kvalitative undersøkelsen nevner at nettverk og språkkunnskaper påvirker muligheten til å få jobb. Men de betoner samtidig at nærheten til et større arbeidsmarked, tilgang til etniske nettverk og mindre sosial gjennomsiktighet i større byer gjør det er lettere å få jobb. Her ble det imidlertid påpekt at arbeidsmulighetene i store byer ofte betyr kortvarige oppdrag og illegalt arbeid.

Flere av mottakslederne i breddeundersøkelsen antydte i sine kommentarer at asylmottak kan forbedre jobbmulighetene for beboere gjennom å opprette samarbeid med lokale aktører. 35 prosent av mottakslederne i utvalget oppgir at deres mottak har et samarbeid med lokale arbeidsgivere (se figur 10).

Figur 10. Samarbeid med lokale arbeidsgivere. Prosent (N=72).



Eksempler som gis er samarbeid med blant annet lokale snekkerverksteder, fiskeoppdrettsanlegg, gårdsdrift, kafeer og bensinstasjoner. Andre forteller om samarbeid med vertskommunen om arbeid for beboere. Dette gjelder både dugnads- og lønnet arbeid. Her finner vi klare antydninger til at det i større grad er små kommuner som oppretter denne typen samarbeid med lokale arbeidsgivere.⁴⁹

⁴⁹ Statistisk signifikant på 0,004.

Tabell 21. Sammenheng mellom samarbeid med lokale arbeidsgivere og kommunestørrelse. Prosent (N=71).

	Under 5000 innbyggere	5000 til 20 000 innbyggere	Mer enn 20 000 innbyggere
Ja	65,0	22,6	25,0
Nei	35,0	77,4	75,0

Mottakslederne ble videre spurt i hvilken grad beboere ved deres mottak arbeider innenfor sektorene renhold, jordbruk, salg og service samt bygg og anlegg. Som det fremkommer av tabell 22 ser det ut til vi finner klart flest mottaksbeboere innenfor renholdsbransjen. 42 prosent oppgir at asylsøkere i stor til svært stor grad jobber innenfor denne sektoren, mens 15 prosent oppgir dette for salg og service. I de to øvrige sektorene, bygg- og anlegg samt jordbruk, oppgir rundt 4-6 prosent at beboere i stor til svært stor grad jobber her. Samtidig bør vi merke oss at en stor andel av mottakslederne er usikre på i hvilken grad asylsøkere jobber innenfor de ulike sektorene.

Tabell 22. Sektorer asylsøkere jobber innenfor. Prosent (N=72).

	Renhold	Jordbruk	Salg og service	Bygg og anlegg
I svært stor grad	13,9	0,0	1,4	0,0
I stor grad	27,8	5,6	13,9	4,2
Både/og	5,6	6,9	16,7	11,1
I liten grad	15,3	15,3	16,7	13,9
I svært liten grad	16,7	36,1	30,6	34,7
Vet ikke	20,8	36,1	20,8	36,1
Totalt	100,1	100,0	100,1	100,0

For å oppsummere kan vi, ut fra mottaksledernes svar, si at kun en liten andel beboere er arbeidsaktive, og at de som er det som oftest jobber i renholdssektoren. Samtidig indikerer breddeundersøkelsen at mange mottak har nokså dårlig oversikt over beboeres arbeidsaktivitet og hvilken bransje de jobber i.

6.5 Oppfatninger av beboeres kjennskap til regelverket

Asylsøkere skal gis informasjon om muligheter til rett til arbeid og tilhørende krav under asylintervjuet med UDI. Samtidig gis det ofte informasjon om regelverket i informasjonsmøter på asylmottakene. Mottakslederne ble i breddeundersøkelsen spurt

i hvilken grad beboere ved mottaket har kjennskap til dokumentasjonskravet for å få innvilget rett til arbeid (se tabell 23).

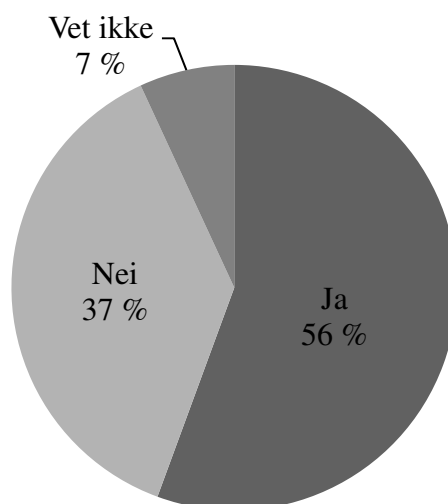
Tabell 23. Har asylsøkere god kjennskap om krav til ID-dokumentasjon? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ja, i stor grad	38,9	28
Ja, i noen grad	48,6	35
Ja, men i liten grad	8,3	6
Ikke i det hele tatt	4,2	3
Totalt	100,0	72

39 prosent mener at beboerne i stor grad har kjennskap til regelverket, mens 49 prosent mener at de i noen grad har denne kjennskapen. 8 prosent oppgir at beboere kun i liten grad har kjennskap til regelverket, mens 4 prosent mener at dette ikke i det hele tatt er tilfellet. Enkelte kommenterer samtidig at temaet arbeid med tilhørende rettigheter og plikter ofte er vanskelig å forstå for asylsøkere, også etter flere runder med informasjon.

Mottakslederne ble også spurt om de erfarer at informasjonen som gis om regelverket tilknyttet arbeid er tilstrekkelig. Her svarer 56 prosent ja og 37 prosent nei, mens 7 prosent er usikre. Flere kommenterer også her at selv om informasjonen som gis i utgangspunktet er god nok, er det fortsatt utfordringer knyttet til forståelse av regelverket.

Figur 11. Er informasjonen som gis til asylsøkere tilstrekkelig? Prosent (N=72).



Enkelte mottaksledere påpeker at asylsøkere bør gis informasjon om rettigheter og krav tilknyttet arbeidstillatelse på sitt eget språk. Her bør en særlig legge vekt på hvilken ID-dokumentasjon som godtas og ikke. Flere av våre informanter i den kvalitative undersøkelsen er mer opptatt av realitetene knyttet til rett til arbeid etter avslag enn av konsekvenser av innskjerpede dokumentasjonskrav ved søknad om arbeidstillatelse. For å kunne tydeliggjøre systemet for begge parter må det derfor, ifølge disse mottakslederne, blant annet utarbeides en bedre koordinering mellom UDI og Skatteetaten når det gjelder utstedelse av skattekort til asylsøkere. Slik det har vært mottar asylsøkere ofte nye skattekort selv etter at arbeidstillatelsen er utløpt eller trukket tilbake. Dette fører til usikkerhet, både blant asylsøkere og arbeidsgivere. Som vi kommer inn på senere er det innført tiltak for å endre dette.

6.6 Konsekvenser for anskaffelse av ID-dokumenter

Et av hovedmålene med de strengere kravene tilknyttet asylsøkeres rett til å ta arbeid er at flere asylsøkere skal legge frem godkjent ID-dokumentasjon. Den tilgjengelige statistikken fra UDI og PU antyder at dette i liten grad har skjedd. Vi spurte mottakslederne i utvalget om de erfarer at asylsøkere etter hvert anskaffer seg slike dokumenter (tabell 24). Også her antyder svarene at asylsøkere i liten grad anskaffer ID-dokumenter. 8 prosent av mottakslederne mener dette i stor grad skjer, mens 50 prosent mener det i noen grad er tilfellet. 35 prosent mener dette kun i liten grad skjer, mens 1 prosent oppgir at det ikke i det hele tatt er tilfellet. 6 prosent av utvalget er usikre.

Tabell 24. Anskaffer etter hvert mange asylsøkere ID-dokumenter? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ja, i stor grad	8,3	6
Ja, i noen grad	50,0	36
Ja, men i liten grad	34,7	25
Ikke i det hele tatt	1,4	1
Vet ikke	5,6	4
Totalt	100,0	72

Flere av mottakslederne kommenterer at det for mange asylsøkere er svært vanskelig å fremskaffe godkjente dokumenter, enten på grunn av strenge regler for utstedelse av pass i hjemlandet (som personlig oppmøte), eller på grunn av frykt for å ta kontakt med sin ambassade.

Flere i utvalget ser videre ut til å være nokså skeptiske til at dokumentasjonskravet har ført til at flere faktisk legger frem dokumenter (se tabell 25). Mens 6 prosent mener at endringen i regelverket i stor grad har ført til at flere dokumenterer sin identitet, svarer 32 prosent at det i noen grad har hatt denne virkningen. Samtidig mener 25 prosent at endringen kun i liten grad påvirker andelen som legger frem dokumenter, mens 15 prosent mener at regelendringen ikke i det hele tatt har påvirket dette. Her er 22 prosent av mottakslederne usikre på hvorvidt endringen har hatt den ønskede effekten.

Tabell 25. Fører kravene om ID-dokumentasjon til at flere legger frem ID-dokumenter? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ja, i stor grad	5,6	4
Ja, i noen grad	31,9	23
Ja, men i liten grad	25,0	18
Ikke i det hele tatt	15,3	11
Vet ikke	22,2	16
Totalt	100,0	72

UDIs tallmateriale som ble gjennomgått i kapittel 5 tilsier at tiltaket først og fremst har ført til at færre asylsøkere får arbeidstillatelse, og ikke at flere anskaffer ID-dokumenter. De to tabellene over indikerer at også mange mottaksledere er usikre på hvorvidt tiltaket har ført til en større dokumentering av identitet. Usikkerheten og de forskjellige oppfatningene kan relateres til flere faktorer. Det kan skyldes mottaksledernes ulike “virkeligheter”, blant annet hva slags beboermasse de forholder seg til i deres mottak. Det er også mulig at tiltaket har påvirket noen grupper i større grad enn andre, og dersom disse gruppene er ujevnt fordelt i mottakene vil dette kunne påvirke mottaksledernes oppfatninger og hvordan de har svart i breddeundersøkelsen.

Flere informanter i den kvalitative undersøkelsen har poengtert at enkelte kan tro på tiltakets virkning også i situasjoner der det ikke finnes noen forbindelse mellom tiltaket og fremskaffelsen av ID-dokumenter. Det er mange faktorer som kan påvirke asylsøkeres valg om å fremskaffe dokumenter, inkludert redselen for senere uttransportering, hvor lett det er å skaffe dokumentene, oppfattede muligheter på arbeidsmarkedet og hva slags oppfatninger de har om sitt lands ambassade. Disse faktorene vil diskuteres mer i detalj senere i rapporten.

En annen potensiell faktor som kan påvirke asylsøkeres fremleggelse av ID-dokumenter er kravet om slike dokumenter for å kunne vurderes for oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn. Som vi kan lese i § 38 i utlendingsloven må asylsøkere som hovedregel fremskaffe dokumentasjon på sin identitet for å kunne få

sin sak vurdert ut fra denne regelen.⁵⁰ For enkelte asylsøkere vil dette kravet kanskje kunne påvirke valget om å fremskaffe ID-dokumenter. Vi ba mottakslederne i utvalget vurdere denne sammenhengen. Svarene presenteres i tabell 26. De fleste, 64 prosent, mener dette kravet i kun i noen eller liten grad fører til at flere legger frem ID-dokumenter, mens mange (22 prosent) er usikre på påvirkningskraften.

Tabell 26. Fører kravene om ID-dokumentasjon for å få oppholdstillatelse pga. sterke menneskelige hensyn til at flere legger frem ID-dokumenter? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ja, i stor grad	6,9	5
Ja, i noen grad	31,9	23
Ja, men i liten grad	31,9	23
Ikke i det hele tatt	6,9	5
Vet ikke	22,2	16
Totalt	99,8	72

Det eksisterer en rekke påstander om hvordan tiltaket med strengere dokumentasjonskrav påvirker fremleggelse av ID-dokumenter. Mens ønsket til myndighetene er at det skal motivere til dokumentering av identitet blant asylsøkere, mener de fleste av informantene i vårt kvalitative materiale at dette kun i liten grad er tilfellet. Enkelte mener, som nevnt, at asylsøkere vil vurdere fremleggelse av ID-dokumenter opp mot risiko for uttransportering, sannsynligheter for positivt svar på søknad og prosessen i asylsaken. Vi ønsket å teste ut disse påstandene blant mottakslederne i breddeutvalget, og ba dem ta stilling til en rekke påstander (se figur 12).

En første påstand er at anskaffelse av ID-dokumenter i større grad påvirkes av oppfatninger om at det kan styrke asylsaken enn av ønsket om arbeidstillatelse. 61 prosent av mottakslederne er enige⁵¹ i denne påstanden, mens kun 4 prosent er uenige.⁵² De øvrige svarer “verken/eller”. En andre påstand er at vurderinger knyttet til anskaffelse av dokumenter i større grad påvirkes av redsel for uttransportering. Her er 50 prosent av mottakslederne enige, mens 10 prosent er uenige. 40 prosent svarer “verken/eller”. Nært koblet til dette er antakelsen om at asylsøkere som opplever faren for avslag og tvangsuttransportering som stor sjeldnere enn andre velger å anskaffe ID-

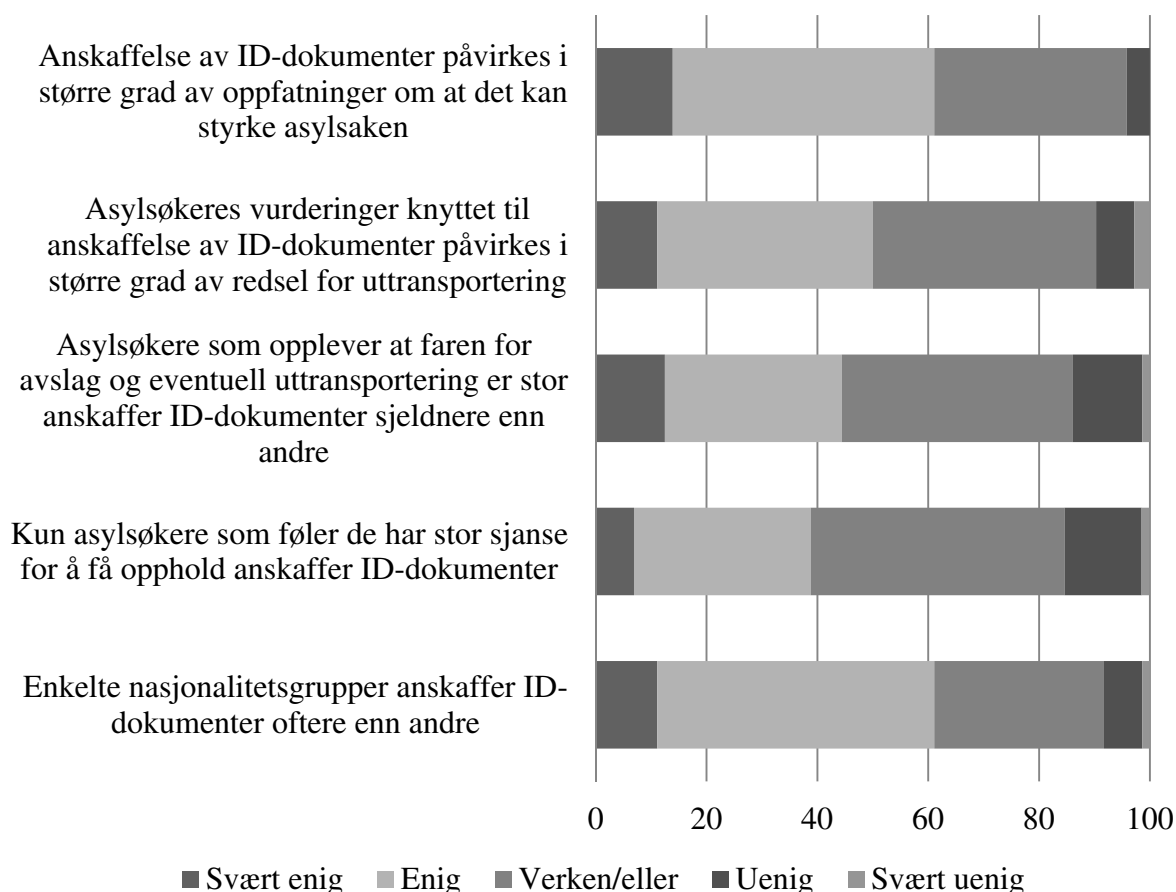
⁵⁰ Også her gjøres det unntak dersom den oppgitte identiteten mest sannsynlig er riktig og asylsøkerens hjemland mangler en fungerende sentraladministrasjon, eller det av andre grunner er umulig å fremskaffe ID-dokumenter. Det gjøres også unntak dersom kravet om ID-dokumentasjon går imot asylsøkerens sikkerhet.

⁵¹ Enig/svært enig.

⁵² Uenig/svært uenig.

dokumenter. 44 prosent av mottakslederne er enige i dette, mens 14 prosent er uenige. Her oppgir 42 prosent “verken/eller”. På samme måte kan en hevde at kun asylsøkere som føler de har stor sjanse for å få opphold anskaffer ID-dokumenter. 39 prosent er enige i dette, mens 15 prosent er uenige. Hele 46 prosent svarer her “verken/eller”.

Figur 12. Påstander om konsekvenser for fremlegging av ID-dokumenter. Prosent (N=72).



Til sist kan en påstå at enkelte nasjonalitetsgrupper anskaffer dokumenter oftere enn andre grupper. 61 prosent av mottakslederne i utvalget er enige i dette, mens 8 prosent er uenige. Her oppgir 31 prosent “verken/eller”. En stor andel av mottakslederne som sier seg enige oppgir at dette gjelder asylsøkere fra Afghanistan, Eritrea, Palestina og Irak. Når det gjelder irakere og eritreere avviker denne oppfatningen fra trenden vi finner i UDIs og PUs statistiske materiale (se kapittel 5).

Hva forteller disse svarene oss? For det første ser det ut til at en stor andel av mottakslederne er enige i de opplistede påstandene, og dermed er med på å understøtte antakelsen om at fremleggelse av ID-dokumentasjon ofte handler om andre vurderinger enn det å oppnå arbeidstillatelse. Samtidig vil vi påpeke at påstandene over er basert på en relativt enkel hverdagsforståelse av asylsøkeres rasjonelle

kalkuleringer. Slike påstander fremstår ofte som logiske og vil lett kunne aksepteres av respondentene. Mottakslederne kan være enige i dem fordi de høres logiske og rimelige ut, og ikke fordi informanten har direkte erfaringer som er i samsvar med påstanden. Som vi kommer til å se i neste kapittel har asylsøkeres praksis knyttet til anskaffelse av ID-dokumenter også en emosjonell og lite kalkulerende dimensjon.

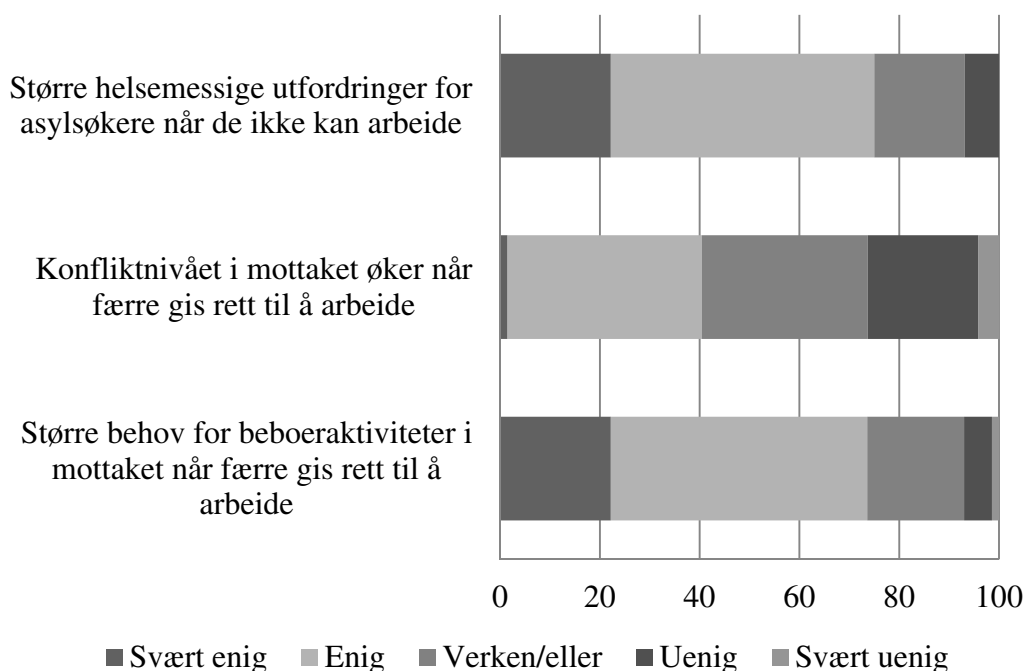
For det andre kan vi dra frem det store antallet som har krysset av for svaralternativet “verken/eller”. I breddeundersøkelser antyder denne mellomposisjonen ofte en “usikker/vet ikke”-holdning. En gjennomgående trend også i intervjuene med fagpersoner innenfor mottakssystemet og UDI er at de synes det er vanskelig å ta stilling til asylsøkeres vurderinger av ID-dokumentering. Dette antyder en usikkerhet i fagmiljøet om positive og negative konsekvenser av strengere dokumentasjonskrav for å få rett til å ta arbeid.

6.7 Konsekvenser for dagliglivet på mottaket

Asylsøkeres muligheter for aktivisering anses som et viktig virkemiddel i kampen mot passivisering, klientifisering og psykososial nedbryting i løpet av oppholdstiden i asylmottak (Berg og Sveaass m.fl. 2005; Brekke og Vevstad 2007; Valenta m.fl. 2010). I flere rapporter understrekes viktigheten av tilgang til arbeid, skole og språkundervisning for asylsøkere (Valenta og Berg 2010; Valenta m.fl. 2010). Et sentralt spørsmål i forlengelsen av dette blir hvilke konsekvenser en innstramming i tilgangen til arbeid har for asylsøkeres hverdag og dagliglivet på mottakene. I det følgende tar vi for oss noen av de potensielle konsekvensene et strengere regelverk tilknyttet rett til arbeid fører til (se figur 13).

63 prosent av mottakslederne i vårt utvalg er enige i at tiltaket som ble innført i 2009 fører til at beboere risikerer å bli klienter og passive mottakere av stønader i stedet for selvforsørgende. 10 prosent er uenige i dette, mens 28 prosent har valgt svaralternativet “verken/eller”. Videre er et stort flertall av mottakslederne, 75 prosent, enige i at ID-kravet indirekte fører til større helsemessige utfordringer for asylsøkere når de ikke kan arbeide. Kun 7 prosent er uenige i denne påstanden. Samtidig svarer 18 prosent “verken/eller”. Det ser med andre ord ut til at det er en klar bevissthet blant mottakslederne om farene ved passivitet. Imidlertid er det mulig at mottakslederne her svarer på generelt grunnlag, og ikke relaterer det til tiltaket.

Figur 13. Påstander om tiltakets konsekvenser for asylsøkeres livssituasjon. Prosent (N=72).



En tredje potensiell negativ konsekvens av innstrammingen i ID-kravet er at konfliktnivået i mottakene øker når flere beboere er uten arbeid og oppholder seg på mottaket. 40 prosent av mottakslederne i utvalget er enige i at tiltaket fører til at konfliktnivået i mottaket øker, mens 26 prosent er uenige i denne påstanden. Her oppgir 33 prosent “verken/eller”. Her er det igjen usikkert hva mottaksledere relaterer det at flere beboere oppholder seg på mottaket til. Våre kvalitative data antyder at mottakene opplever at flere er på mottaket og ser uheldige konsekvenser av dette, men at dette kan være en konsekvens av at mange som var i jobb har fått inndratt arbeidstillatelse ved avslag på asylsøknad. Med andre ord kan det være at oppfatningene i figur 14 påvirkes av en annen regel som gjør at færre gis rett til å arbeide enn den vi primært er opptatt av.

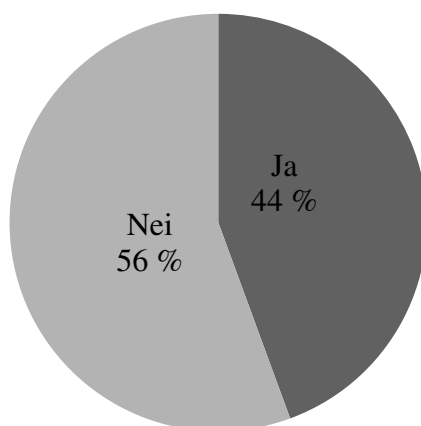
Ikke alle mottakslederne er enige i viktigheten av arbeid og at innstrammingene i regelverket har ført til et økt konfliktnivå i mottakene. Enkelte skrev i kommentarfeltet at om en skal sikre god integrering er språk og informasjon om Norge viktigst i en startfase. Jobbmuligheter vil, i et slikt perspektiv, ødelegge fokuset på språkopplæring. Flere av informantene i den kvalitative undersøkelsen mente at innstrammingene i regelverket har en begrenset innvirkning ettersom de fleste beboerne heller ikke hadde jobb før innstrammingen. Dette diskuteres mer i detalj senere i rapporten.

De fleste mottakslederne kommenterer likevel at muligheten til å kunne arbeide er svært viktig. Arbeid handler, ifølge flere, om å beholde selvrespekt og en normal døgnrytme, samt å ta ansvar for sitt eget og familiens liv. Mangel på arbeid skaper, ifølge flere mottaksledere, demotiverte og deprimerte beboere, som ikke deltar på andre aktiviteter mottaket tilbyr. Når dette er sagt må det igjen understrekes at kvalitative intervjuer antyder at disse oppfatningene ikke nødvendigvis bør relateres til innstramminger i ID-kravet som vi primært er opptatt av, men til andre tiltak og faktorer som reduserer asylsøkeres tilgang til arbeid.

6.8 Iverksettelse av kompenserende tiltak

Som vi ser av figur 14 er en stor andel av mottakslederne, 74 prosent, enige i at tiltaket fører til et større behov for beboeraktiviteter. Motsatt er 7 prosent uenige, mens 19 prosent svarte “verken/eller”. På spørsmål om mottaket har iverksatt kompenserende aktivitetstilbud svarer 44 prosent av mottakslederne ja og 56 prosent nei (se figur 14).

Figur 14. Iverksatt kompenserende aktivitetstilbud? Prosent (N=72).



Av de 44 prosent (32 mottaksledere) som oppgir at de har iverksatt kompenserende tilbud, har de aller fleste, 94 prosent, satt i gang fritidsaktiviteter (se tabell 27). 72 prosent tilbyr flere kompetansehevende aktiviteter, mens 63 prosent har satt i gang informasjonsrelaterte aktiviteter. Eksempler som gis er språkpraksisplasser, arbeidstreningsgrupper, internettkafé, vedlikeholdsgruppe med ansvar for å initiere aktiviteter, samarbeid med idrettsforeninger, frivillighetsentralen og interesseorganisasjoner i vertskommunen.

Tabell 27. Type tiltak/aktiviteter har mottaket iverksatt. Prosent (N=32).

	Ja	Nei	Totalt
Fritidsaktiviteter	93,8	6,3	100,1
Kompetansehevende aktiviteter	71,9	28,1	100,0
Informasjonsrelaterte aktiviteter	62,5	37,5	100,0
Andre aktiviteter	28,1	71,9	100,0

Det er viktig å påpeke at de nevnte aktivitetene ikke nødvendigvis ble iverksatt som følge av konsekvensene av innskjerpede dokumentasjonskrav, men i stedet for å kompensere for at mange er uten jobb og for å redusere konflikter samt passivisering og klientifisering av beboere. Mottakene har i mange år vært pålagt å oppfordre beboere til brukermedvirkning og å iverksette diverse fritidsaktiviteter, kompetansehevende aktiviteter og informasjonsrelaterte aktiviteter for beboere (Valenta og Berg 2010). Våre kvalitative data antyder at når så mange respondenter svarer positivt på spørsmålet om kompenserende aktivitetstilbud, er det ikke nødvendigvis slik at deres svar utelukkende kan relateres til tiltaket. De aktivitetene de henviser til kan like godt være kompenserende tiltak ment å motvirke generelle klientifiseringstendenser, der tiltaket vi er opptatt av er én av flere faktorer som bidrar til at asylsøkere ikke er i jobb. De fleste informantene (i mottak og i UDIs regionkontorer) i den kvalitative undersøkelsen mente *ikke* at flere tiltak hadde blitt innført som følge av innskjerpede ID-krav.

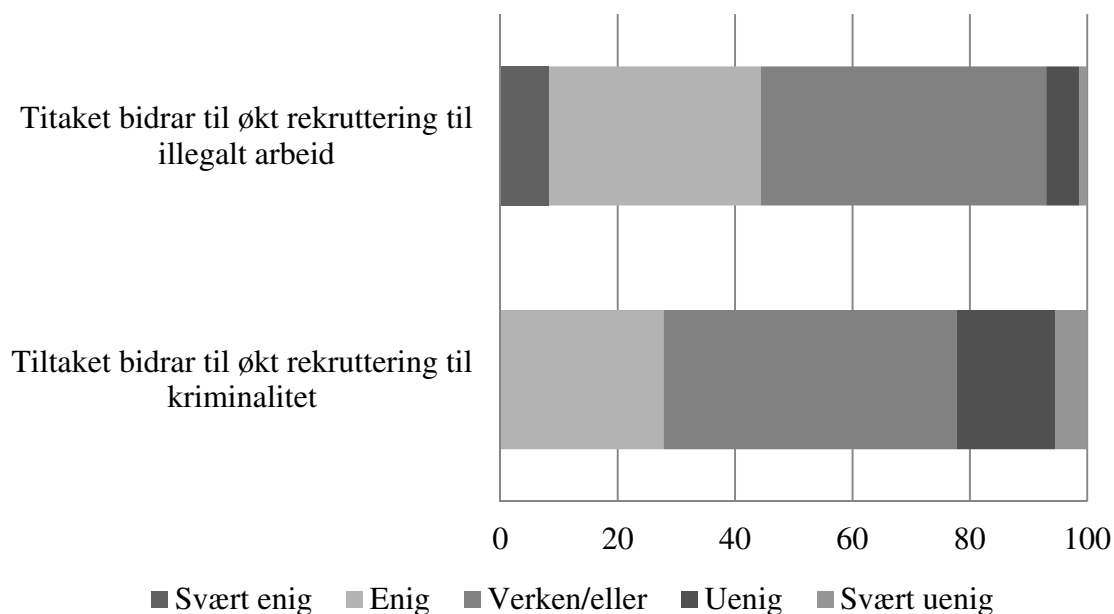
6.9 Rekruttering til illegalt arbeid og kriminalitet

En annen potensiell negativ konsekvens av tiltaket er tilknyttet økt rekruttering til illegalt arbeid og kriminalitet. I en undersøkelse av den tidligere ventemottaksordningen viste Valenta m.fl. (2010) at mens manglende adgang til det legale arbeidsmarkedet i enkelte tilfeller resulterer i økt passivisering, vil det i andre tilfeller resultere i økt rekruttering til det illegale arbeidsmarkedet og ulike former for kriminalitet. Mottakslederne i vår studie er noe usikre på sannhetsgehalten i påstanden om økt rekruttering til illegalt arbeid og kriminalitet (se figur 15).

En stor andel av utvalget, 44 prosent, er enige i at dokumentasjonskravet bidrar til at flere asylsøkere rekrutteres til det illegale arbeidsmarkedet. Imidlertid svarer 49 prosent “verken/eller”, og flere kommenterer at de ikke har oversikt over det illegale markedet, og at det derfor er vanskelig å vurdere påstanden. Når det gjelder økt rekruttering til kriminalitet er en lavere andel av mottakslederne, 28 prosent, enige i

påstanden, mens 22 prosent er uenige. Også her oppgir en stor andel, 50 prosent, “verken/eller”.

Figur 15. Påstander om rekruttering til illegalt arbeid og kriminalitet. Prosent (N=72).

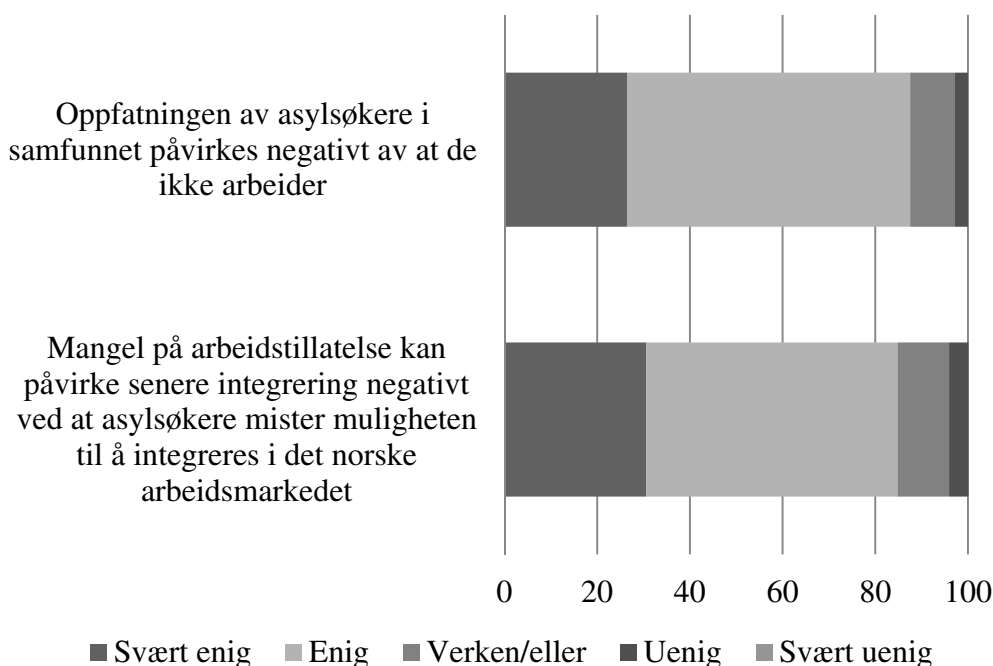


Igjen må det nevnes at økt rekruttering til illegalt arbeid og kriminalitet også kan relateres til andre tiltak, reduksjon i basisutbetalinger ved avslag på asylsøknad og andre ”passive tvangsmidler” som er ment å motivere avviste asylsøkere til retur, og at respondentenes oppfatninger påvirkes av disse faktorene (Valenta m.fl. 2010).

6.10 Konsekvenser for integrering

En annen mulig konsekvens av at færre asylsøkere innvilges rett til å arbeide er utfordringer tilknyttet integrering. Integrering i arbeidsmarkedet blir ofte betraktet som en sentral faktor i flyktningers generelle integrering i storsamfunnet (Valenta 2008). Mottakslederne ble spurt om de tror oppfatningen av asylsøkere i samfunnet påvirkes negativt av at de ikke arbeider. 88 prosent sier seg enige i dette, mens 3 prosent er uenige og 10 prosent oppgir “verken/eller”. 85 prosent er også enige i at mangel på arbeidstillatelse kan påvirke senere integrering negativt ved at asylsøkere mister muligheten til å integreres i det norske arbeidsmarkedet. Her er 4 prosent uenige, mens 11 prosent svarer “verken/eller”.

Figur 16. Påstander om tiltakets konsekvenser for asylsøkeres integrering i samfunnet.
Prosent (N=72).



Vi spurte også mottakslederne hvordan de opplever at asylsøkere vurderer viktigheten av å kunne arbeide i løpet av ventetiden. Her svarte 69 prosent at arbeid ses som svært viktig av asylsøkere, mens 28 prosent mener at det ses som noe viktig. Kun 3 prosent av mottakslederne mener arbeid oppleves som lite viktig av asylsøkere. Enkelte kommenterer at det særlig for lengeventende asylsøkere oppleves som viktig å kunne ha noe å forholde seg til i hverdagen.

Flere kommenterer at mangel på sysselsetting fører til en passivisering av asylsøkere, og at det kan være vanskelig å snu denne holdningen etter et eventuelt positivt svar på asylsøknaden. En av mottakslederne referer her til "lært hjelpeløshet" som en mulig konsekvens av at færre gis mulighet til å arbeide uten tilstrekkelig ID-dokumentasjon. Selv om respondentene er klare over at vi primært er opptatt av innstrammingen knyttet til dokumentasjonskravet og hvordan dette kravet påvirker integrering, antyder våre kvalitative data og kommentarene som mottakslederne har skrevet inn i spørreskjemaet at deres svar på påstandene over også påvirkes av andre tiltak og faktorer.

Som vi har vært inne på tidligere betyr ikke utstedelse av arbeidstillatelse at asylsøkere faktisk er i arbeid. For flere kan det være vanskelig å finne legalt arbeid i lokalsamfunnet, både på grunn av språklige utfordringer og mangel på nettverk. Det at de ikke jobber kan relateres til strengere dokumentasjonskrav, men også til at de med

avslag som regel mister sin arbeidstillatelse og at de som har arbeidstillatelse ikke er i jobb, eller kun tilbys å jobbe illegalt.

6.11 Konsekvenser for returarbeidet

Reduksjon i tilgang til arbeid er noen av tiltakene som myndigheter i en rekke europeiske land, inkludert Norge, bruker med tanke på å motivere avviste asylsøkere til å returnere frivillig. Vi spurte mottakslederne hvordan de vurderer det strengere regelverkets returmotiverende faktor. Kun 3 prosent av utvalget svarer at strengere ID-krav til arbeidstillatelse i stor grad motiverer, mens 17 prosent mener at det i noen grad kan motivere. 28 prosent har svart at det kun i liten grad kan motivere til frivillig retur, mens 44 prosent mener at det ikke i det hele tatt kan påvirke returønsket. 8 prosent av utvalget er her usikre.

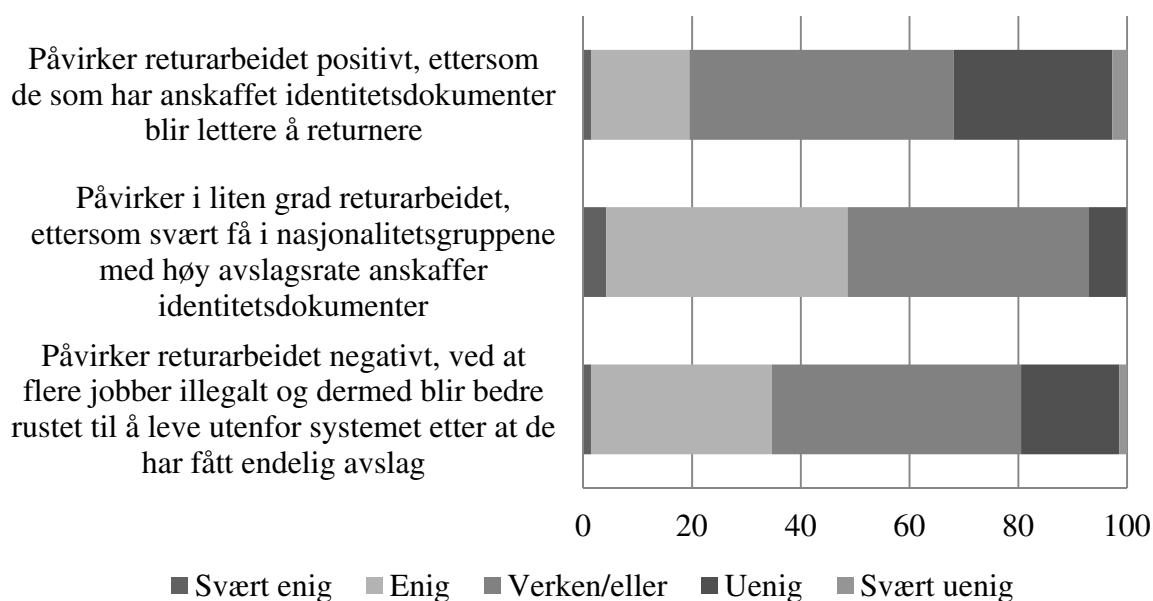
Tabell 28. Fungerer tiltaket som motivasjon til å returnere frivillig etter avslag på asylsøknad? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ja, i stor grad	2,8	2
Ja, i noe grad	16,7	12
Ja, men i liten grad	27,8	20
Ikke i det hele tatt	44,4	32
Vet ikke	8,3	6
Totalt	100,0	72

Enkelte mottaksledere kommenterer at motivasjonen til å returnere har liten sammenheng med rett til arbeid. Noen mener at dersom det hadde vært lettere å arbeide i løpet av søknadsperioden vil flere kunne legge seg opp penger og velge frivillig retur etter avslag. Andre mener at ressurssterke asylsøkere ofte vil velge å jobbe illegalt etter avslag.

Tidligere forskning antyder, som tidligere nevnt, at manglende kjennskap til avviste asylsøkeres identitet og mangel på reisedokumenter er en av faktorene som hindrer PUs arbeid med uttransporteringer (Folkeson 2009; Valenta m.fl. 2010). En av målsetningene med det strengere regelverket er at det vil sikre at flere dokumenterer sin egen identitet, og at uttransporteringsarbeidet dermed blir mer effektivt. Vi ba mottakslederne vurdere hvor enige de var i et batteri påstander om dokumentasjonskravets konsekvenser for returarbeidet. Påstandene spenner fra positive til negative konsekvenser for arbeidet som UDI og PU gjennomfører i forbindelse med retur av avviste asylsøkere (se figur 17).

Figur 17. Påstander om konsekvenser for returarbeidet. Prosent (N=72).



20 prosent av mottakslederne er enige i at dokumentasjonskravet påvirker returarbeidet positivt, ettersom de som har anskaffet ID-dokumenter blir lettere å returnere. 32 prosent er uenige i denne påstanden, mens 49 prosent svarer “verken/eller”. 49 prosent er enige i at et strengere regelverk i liten grad påvirker returarbeidet, ettersom gruppene med høy avslagsrate i liten grad skaffer ID-dokumenter. Her er 7 prosent uenige, mens 44 prosent oppgir “verken/eller”. Til sist ser vi at 35 prosent av mottakslederne er enige i at dokumentasjonskravet påvirker returarbeidet negativt, ved at flere jobber illegalt og dermed “lærer” seg å leve utenfor systemet etter et eventuelt endelig avslag. dette, mens 20 prosent er uenige. Her svarer 46 prosent “verken/eller”.

Som vi kommer til å se i det neste kapitlet samsvarer våre kvalitative funn til en viss grad med svarene i breddeundersøkelsen. På generelt grunnlag er mange informanter enige i påstanden om at dokumentasjonskravet kan påvirke returarbeidet og uttransporteringsarbeidet positivt dersom asylsøkere anskaffer dokumenter for å kunne oppnå rett til arbeid. Men, intervjuene antyder samtidig at det er svært få som anskaffer dokumenter, og at de som legger frem dokumenter ikke gjør det for å øke sin sjanse for å få arbeidstillatelse. Arbeidstillatelsesproblematikken er viktig for beboere, men overskygges av andre mye mer presserende behov. Ifølge mottaksansatte og asylsøkere har tiltaket en forsvinnende marginal effekt på viljen til å skaffe ID-dokumenter, og informantene er svært usikre på om tiltaket har noen som helst positiv innvirkning på retur- og uttransporteringsarbeid. Dette kommer vi mer inn på i de neste to kapitlene.

7 Tilbakemeldinger fra regionale og statlige aktører

Resten av rapporten baseres på intervjuer og kontakt med fagpersoner og asylsøkere. Den kvalitative analysen som følger organiseres i henhold til modellen (figur 1) vi presenterte tidligere i rapporten, hvor vi analyserer og diskuterer direkte og indirekte konsekvenser av innskjerpede ID-krav på ankomster, integrering og retur av asylsøkere. I tillegg vil det presenteres perspektiver på en del mindre sentrale problemstillinger, men som likevel kan relateres til asylsøkeres rett til arbeid og dokumentasjonskravet.

Den kanskje beste måten å finne ut hva som påvirker og ikke påvirker valg av Norge som asylland er å spørre asylsøkerne selv. Samtidig kan det antas at asylsøkere ikke alltid er en pålitelig informasjonskilde. Asylsøkere har mange grunner til å konstruere egne migrasjonsbiografier eller gi sosialt akseptable svar når de blir spurt om hva som var deres motiver for å søke asyl i Norge. De har i månedsvis eller årevis prøvd å overbevise alle rundt seg om at de har behov for beskyttelse, og det kan tenkes at denne forklaringsmåten også ofte vil være den som dominerer deres biografiske rekonstruksjoner i møte med forskere. Dette bør en ha i bakhodet når en samler inn og analyserer denne typen data.

Som et ledd i datatrianguleringen har vi benyttet ulike spørsmål om det samme temaet i løpet av intervjuet, sammenlignet utsagn til forskjellige asylsøkerinformanter, samt intervjuet mottaksansatte og personer i NOAS som har daglig kontakt med asylsøkere. I tillegg har vi intervjuet personer innen UDIs regionkontorer, PU, IOM og NHO. I dette kapitlet gir vi en presentasjon av synspunkter og erfaringer med regelverket tilknyttet ”asylsøkeres rett til å ta arbeid” fra de sistnevnte instansene. Informantene ble blant annet spurt om tiltakets konsekvenser for mottakssituasjonen, integrering, arbeidsmarkedet og illegalt arbeid, returarbeidet og ankomster til Norge.

Også denne informasjonskilden har visse svakheter, ettersom det på noen områder er snakk om annenhåndsinformasjon, eller fagpersonenes spekulasjoner over asylsøkeres vurderinger. De fleste informantene som representerer regionale og statlige aktører uttrykte at det er vanskelig å svare på spørsmålene da vi etterspør deres erfaringer, som “i de fleste tilfeller er enten fraværende, meget diffuse eller motstridende, alt avhengig av hvor signalene kommer fra” som en informant uttrykte det. De fleste påpekte at de har lite eller ingen data å forholde seg til, og at svarene derfor i stor grad baserer seg på “synsing”.

Tilbakemeldingene fra disse informantene viser likevel at deres oppfatninger på enkelte områder samsvarer med dem vi finner blant asylsøkere og fagpersoner (i mottak og NOAS) som hyppig kommuniserer med asylsøkere som en del av deres daglige arbeid. Det bør også nevnes at tilbakemeldinger fra regionale og statlige aktører ikke ensidig bør anses som annenhåndsinformasjon. For eksempel er tilbakemeldingene vi fikk fra UDIs regionkontorer om konsekvenser av det innskjerpede ID-kravet på mottaksdriften basert på deres kontakt med mottakene. Enkelte UDI-informanter har også kontaktet mottakene, spurt dem om konsekvenser av ID-kravet på mottaksdriften og formidlet mottakenes oppfatninger til oss.

7.1 Konsekvenser for dagliglivet på mottaket

Våre informanter ved UDIs regionkontorer så flere potensielle negative konsekvenser for mottakssituasjonen og asylsøkeres hverdag. Som vi har vært inne på har ID-kravet ført til en tydelig nedgang i antallet arbeidstillatelser blant asylsøkere. Informantene påpekte at mangel på faste aktiviteter kan føre til at asylsøkere i mottakene opplever såkalt “brakkesyke”, dårligere helse og manglende struktur på dagen (blant annet ved at en snur døgnet). For enkelte kan en uvirksom/uproduktiv tilværelse bidra til depresjoner og andre lidelser av psykosomatisk art. Flere av informantene er likevel usikre på i hvilken grad en kan isolere slike problemer til mangel på arbeid. En av informantene uttalte:

Vi opplever nok at de helsemessige utfordringene ved mottakene har økt, men om dette har sammenheng med manglende arbeidstillatelser, vet vi ikke. Vi har jo siden 2008 opplevd en sterk økning i antall asylsøkere, og det er naturlig at dette fører til økte helsemessige utfordringer. Men det er klart – arbeid er en aktivitet, og aktivitet bidrar til å øke selvfølelsen (ansatt ved regionkontor i UDI).

Når det gjelder konflikter på mottaket antok enkelte informanter i UDI at det kan finnes en sammenheng mellom konfliktnivået og deltakelse i arbeidslivet, men understreket samtidig at det ikke er utført noen studier av dette. Flere av informantene ved UDIs regionkontorer opplevde ikke at strengere ID-krav påvirker konfliktnivået i mottakene. Flere påpekte at de ikke har fått konkrete tilbakemeldinger om konflikter, helsemessige problemer og lignende som kan knyttes direkte til endringer i tilgang til arbeid. Samtidig utelukket de ikke at det i noen tilfeller kan oppstå konflikter mellom asylsøkere som er i arbeid og asylsøkere som ikke har arbeid, eller mellom beboere og ansatte i forbindelse med trekk i basisbeløp. En av informantene understreket at rett til arbeid er et gode, hvor mangelen på dette godet kan medføre relative forskjeller blant asylsøkere. Det ble samtidig påpekt at to andre faktor som påvirker situasjonen på

mottakene er den voksende mengden asylsøkere med endelig avslag og asylsøkere med dublinerstatus - to grupper som vanligvis ikke har tilgang til arbeid. Disse to gruppene påvirker mottakssituasjonen, og det er vanskelig å avgjøre hvor stor innflytelse tiltaket har da det er problematisk å isolere hver faktors innflytelse.

Flere av perspektivene til informantene samsvarer med tidligere undersøkelser av hverdagen og relasjoner i mottak (Lauritsen og Berg 1999; Valenta m.fl. 2010; Valenta *i trykk*), men de sier oss lite konkret om hvordan innskjerpingen av ID-kravet direkte påvirker situasjonen i mottakene. En diskutert potensiell konsekvens av tiltaket er hvorvidt det utgjør en økonomisk belastning for drift av mottak. På dette punktet svarte informantene ved UDIs regionskontorer noe ulikt. En informant påpekte at beboere i arbeid vil ha mindre behov for aktiviteter og kontakt med ansatte. Dette gjør at ansatte kan disponere tiden til andre beboere som har behov for mer oppfølging. En annen av informantene uttalte:

Jeg opplever ikke at mottakene tilrettelegger for et større aktivitetstilbud – men det er logisk at det kan bli en dyrere drift med færre beboere i arbeid fordi det burde vært tilrettelagt flere aktiviteter (ansatt ved regionkontor i UDI).

Flere informanter sammenlignet innstrammingen i ID-kravet med tidligere innstramminger i retten til arbeid. Enkelte påpekte at forrige gang retten til midlertidig arbeidstillatelse ble trukket tilbake på 1990-tallet var konsekvensene mye tydeligere negative enn etter innstrammingen i 2009. Informantene opplevde flere klager og forespørsler fra mottakene om økte driftsmidler på grunn av behov for økt aktivitetstilbud etter regelendringen for over 10 år siden. En av informantene spurte seg hva som er årsaken til at de opplever klart færre kommentarer fra mottakene nå:

Har andelen av beboere i arbeidet sunket mer gradvis over lengre tid? Var det for eksempel lettere å få jobb da enn det har vært de siste årene? Hadde UDI den gang en klarere politikk for at asylsøkere burde jobbe mens de var i mottak? Og ble mottakene oppmuntret til å tilrettelegge for arbeid i mye større grad enn i dag? Hadde A-etat (den gangen) større muligheter for å hjelpe asylsøkere?" (ansatt ved regionkontor i UDI).

En annen informant påpekte at de ikke har noen statistikk på økonomisk belastning, men at den eventuelle økonomiske gevinsten er forholdsvis beskjeden i forhold til totale utgifter og administrering av ordningen. Informanten henviste her til følgende uttalelse fra en mottaksleder i hennes region:

Dette har en betydning hvis mange på mottaket jobber. Under Kosovotiden da det var arbeidsmarkedstiltak også for asylsøkere var det mange i arbeid, også i ordinært arbeid etter hvert, og det påvirket mottaket ved at det var færre utbetalinger. Husleie var ikke

innført på den tiden og de var svært motivert for å lære norsk og å komme seg i arbeid fordi det var en reell mulighet for det (konsultert mottaksleder).

Denne informanten henviste til kosovoalbanske flyktninger som kom til Norge i 1999 med ved hjelp av en luftbro. Disse flyktningene fikk midlertidig beskyttelse i Norge. Flyktningene ble innkvartert i asylmottak og fikk arbeidstillatelse uten at dette hadde noen konsekvenser for deres husleie. Ved å nevne at de som jobbet ikke betalte husleie antydte informanten at motivasjonen for å jobbe også må tas i betraktning. Dette argumentet utdypes i neste kapittel.

Vi bør også nevne en annen konsekvens av innstramminger i ID-kravet, nemlig det at innstrammingerne også påvirker asylsøkeres rett til arbeidsmarkedstiltak fra NAV. Informanter hevdet at enkelte asylsøkere deltok i arbeidsmarkedstiltak fra NAV, og uttrykte bekymring for at ID-kravet kan ekskludere asylsøkere fra diverse kvalifiserende tiltak. Vi vet imidlertid ikke hvor mange som deltok i slike tiltak før ID-kravet ble innført og om kravet har ekskludert mange fra slike tiltak.

7.2 Tiltakets konsekvenser for integrering og marginalisering

Enkelte av informantene ved UDIs regionkontorer uttalte at selv om det naturligvis er individuelle hensyn som gjør seg gjeldende i forhold til konsekvenser for integrering, er listen over positive virkninger av å arbeide i de fleste tilfeller svært omfattende. Det ble påpekt at manglende arbeidstillatelse i asylsøkerperioden kan påvirke senere deltakelse i arbeidslivet, gjøre det vanskelig å knytte kontakter med lokalbefolkningen på et tidlig tidspunkt, medføre dårligere norskkunnskaper, og føre til en “opplæring” i å gå på trygd uten å yte noe tilbake. For de som får opphold og blir bosatt i Norge kan det dermed dannes en uvane som kan føre til vegring mot å gå ut i arbeid senere. Samtidig er det viktig å skille mellom å ha arbeidstillatelse og å ha jobb, og å være klar over at konsekvensene for integreringen er avhengig av typen arbeid og arbeidsplass. Det ses likevel som en fordel for senere integrering å være i arbeidslivet, både i forhold til språkutvikling, forståelse av det norske samfunnet og kontakt med nordmenn.

Flere av informantene ved UDIs regionkontorer fortalte at de mottar signaler om at det forekommer illegalt arbeid, og ser at det for asylsøkere som har mulighet til arbeid, men ikke får tillatelse, kan være fristende å jobbe illegalt når det er den eneste muligheten. Enkelte av informantene uttrykte at de har en følelse av at benyttelsen av det illegale markedet har økt og at markedet har blitt mer etablert. Det ble understreket at mange asylsøkere ønsker å tjene penger, og at i mangelen på arbeidstillatelse vil illegalt arbeid være løsningen. Det påpekes at det å komme inn på arbeidsmarkedet

gjennom illegalt arbeid kan påvirke holdninger til arbeid generelt som asylsøkere tar med seg også etter at de har fått opphold og arbeidstillatelse. Andre informanter påpekte at det finnes ulike årsaker til at asylsøkere velger å jobbe illegalt. For enkelte skjer det på grunn av et ønske om å unndra skatt, for andre kan det handle om å unngå trekk i basisbeløpet. Det kan i enkelte tilfeller også handle om arbeidsgivere som prøver å unngå arbeidsgiveravgift eller som selv opererer på det illegale markedet.

Også informanter i politiet har uttalt seg om innstramminger i ID-kravet og ordningens innvirkning på illegalt arbeid. Når det gjelder hvorvidt tiltaket fører til at flere asylsøkere jobber illegalt svarte PU følgende:

Det er sannsynlig at flere velger å jobbe irregulært. Det er for øvrig usikkert hvorvidt denne gruppen vil bli bedre rustet til å leve utenfor systemet. På den annen side er det stor sannsynlighet for at denne gruppen faller utenfor samfunnet på grunn av involvering fra organiserte kriminelle grupper som plukker opp personer i denne gruppen. Dette kan medføre en økning i kriminalitet blant irregulære migranter. For øvrig har vi ikke erfart at det har vært en økning i kriminalitet og illegalt arbeid som kan knyttes direkte til dette tiltaket (ansatt i PU).

Informantene som er direkte involvert i asylfeltet er opptatt av konsekvenser for integrering og marginalisering av asylsøkere, mottaksdriften, ankomster og returarbeidet. Informanter som ikke er en del av dette systemet er mer opptatt av andre aspekter ved ordningen, blant annet hvilke konsekvenser den har for arbeidsgivere. En informant fra NHO uttalte at reglene om arbeidstillatelse for asylsøkere mens asylsaken er til behandling ses som en unntaksbestemmelse. NHO er enig i at det skal stilles krav om at søkerens identitet må være avklart for at det skal kunne gis arbeidstillatelse. Deres syn og anbefaling til medlemsbedriftene er at det ikke er tilrådelig for noen arbeidsgiver å ansette arbeidstakere uten kjent identitet. Informanten påpekte at NHO er opptatt av å fremme seriøsitet i arbeidslivet. Selve kjernepunktet i dette er, ifølge vår informant, at det skal være ordnede forhold i relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker og overfor myndighetene. Det må sørges for at skatt trekkes og betales i henhold til regelverket, arbeidstakere skal registreres i de offentlige registre og på den bakgrunn opparbeide seg blant annet trygderettigheter. Ingen ting av dette er realiserbart dersom arbeidstakers identitet ikke er kjent, påpekte informanten i NHO.

Informanten understreket at NHO ikke har noen systematisk informasjon om medlemsbedriftenes arbeidsavtaler med personer som venter på å få sin asylsøknad behandlet. På bakgrunn av henvendelser fra enkeltbedrifter ser de imidlertid at bedriftene opplever usikkerhet rundt arbeidstillatelsens status, og at dette oppleves

som en risikofaktor for arbeidsgivere. Dersom myndighetene gir avslag på søknad om asyl vil arbeidstillatelsen bli ugyldig. Da vi intervjuet informanten eksisterte det ikke noe system som sørget for at denne informasjonen tilflyter arbeidsgiver. Ifølge informanten fra NHO er det derfor nødvendig at utlendingsmyndighetene informerer arbeidsgivere direkte ved endring av status.

Det er fremdeles slik at UDI ikke informerer arbeidsgivere direkte ved endring av status, men Skattedirektoratet har endret sine rutiner. Dette ble omtalt i norske medier som påpekte at mange avviste asylsøkere som ikke hadde gyldig arbeidstillatelse fortsatt fikk skattekort, jobbet og betalte skatt. NRK Nyheter omtalte denne saken på følgende måte:

Mange bedrifter har i flere år hatt mennesker uten lovlig opphold ansatt fordi arbeidstakerne har mottatt skattekort hvert år og dermed fremstått som rettmessige skatteyttere med rett til å arbeide... Fra rundt nyttår i år har Skattedirektoratet endret rutine sine. Asylsøkere må nå møte opp på skattekontoret for å få utskrevet skattekort, slik at myndighetene kan sjekke at de har tillatelse til å arbeide (NRK Nyheter, publisert 8. mars 2011).⁵³

NRK avdekket at svikt oppsto fordi arbeidsgivere stolte på skattekort de fikk av asylsøkere, og fordi UDI ikke informerte arbeidsgivere direkte ved endring av status. Utlendingsmyndigheter og Skatteetaten hadde heller ikke melderutiner og kontakt med hverandre. Dette ble utnyttet av avviste asylsøkere som ønsket å være i landet, jobbe og betale skatt selv om de brøt loven. Den nevnte regelendringen som tilsier at asylsøkere må møte opp på skattekontoret for å få utskrevet skattekort vil bidra til å tette en viktig mulighet for avviste asylsøkere som prøver å passere som personer som har rett til å arbeide og betale skatt i Norge. Denne problemstillingen analyseres ikke videre da endringene, slik vi ser det, ligger utenfor vårt hovedfokus, ettersom de nye reglene berører avviste asylsøkere og ikke de som venter på å få svar på asylsøknaden.⁵⁴

7.3 Konsekvenser for dokumentering av identitet og returarbeidet

Et av de bakenforliggende elementene ved innstrammingen i ID-kravet er at tiltaket skal føre til at flere asylsøkere legger frem ID-dokumenter. Det ble påpekt fra

⁵³ Se <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7529270>.

⁵⁴ For de som ønsker å finne mer detaljert informasjon om endringen i Skatteetatens rutiner henviser vi til disse linkene:

<http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7527821> og <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7527268>.

informantene ved UDIs regionkontorer at det har vært en merkbar økning i innsendte ID-dokumenter i 2010, og flere av informantene *antar* at tiltaket fører til at de som kan skaffe dokumenter i mange tilfeller gjør det. Spørsmålet er imidlertid hvor stor andel av asylsøkerne som faktisk kan skaffe slike dokumenter: *“Det er antakelig mange som ikke ser seg i stand til det, selv om motivasjonen er der”* uttalte en av informantene. En annen informant påpekte at fremleggelse av dokumenter *kan* være et ønske om å styrke en søknad om arbeidstillatelse. Det kan imidlertid også skyldes et ønske om å styrke sin asylsøknad, noe som ifølge informanten illustrerer *“den generelle identitetsdiskursen som gjør seg gjeldende på utlendingsfeltet”*.

En av hypotesene er at mange asylsøkere vil vegre seg for å fremskaffe ID-dokumenter i frykt for at det gjør dem lettere å uttransportere ved endelig avslag. Informantene ved UDIs regionkontorer uttalte imidlertid at de har et inntrykk av at tiltaket har virket positivt på returarbeidet, ved at de som har fremskaffet dokumenter blir lettere å returnere. Samtidig sa flere av informantene seg delvis enige i påstanden om at tiltaket påvirker returarbeidet negativt, ved at flere jobber illegalt og dermed blir bedre rustet til å bo utenfor systemet etter at de har fått endelig avslag. Enkelte av informantene understreket imidlertid at regelverket i dag ikke er så forskjellig fra tidligere praksis at en kan se en effekt. En av informantene påpekte at det å være i jobb vil gjøre det lettere for asylsøkere å fortsette å oppholde seg i Norge, uavhengig om jobben er legal eller illegal. En mottaksleder som er blitt konsultert sa følgende: *“Mitt inntrykk er at nye satser på retur støtte samt at det faktisk blir uttransportert mange personer er det som påvirker om folk reiser frivillig hjem”*.

IOMs erfaring med asylsøkere som oppholder seg privat og søker om frivillig retur er at mangel på arbeidstillatelse presser dem til å ta en raskere beslutning om retur. IOM mener at politikken rundt arbeidstillatelse gjør situasjonen vanskelig for avviste asylsøkere som ikke har lov til å bli værende i landet, men som heller ikke kan returnere. For asylsøkere som ikke er i stand til å skaffe pass eller nasjonale ID-dokumenter i sine hjemland betyr de strenge kravene til dokumentering av identitet i praksis at de i de fleste tilfeller ikke gis arbeidstillatelse, noe som gjør deres situasjon i Norge problematisk og vanskelig. Flere av perspektivene er i samsvar med tidligere forskning om retur av asylsøkere (Valenta m.fl. 2010). Samtidig må vi understreke at når det gjelder oppfatninger av tiltakets konsekvenser på dokumentasjonsfremlegging og returarbeid, indikerte informantene i IOM at de ikke hadde noen oversikt over statistikk som de kunne støtte seg på.

Til forskjell fra informantene i IOM henviste informantene i PU til tilgjengelig statistikk. Informantene meldte at de ikke har registrert at tiltaket har ført til særskilte nye trender. PUs statistikk over antallet asylsøkere som fremlegger reisedokumenter

på søknadstidspunktet viser det var 538 asylsøkere som ankom PU med pass når de søkte asyl i 2008. Det utgjør 3,8 prosent av asylsøkerne. I 2007 var prosentandelen med pass 6,4. Ifølge fagpersoner i PU skjedde det en økning fra 4,8 prosent i 2009 til 9,9 prosent i 2010, og denne trenden har fortsatt inn i 2011. Imidlertid påpekes det fra PUs side at denne økningen ikke umiddelbart kan knyttes til innføringen av tiltaket. Det er mer sannsynlig at dette er et resultat av innførselen av visumfrihet for flere land på Balkan, og økte ankomster også fra andre land som må anses som ”dokumentsamfunn”, som for eksempel Kina og Mexico.

Til tross for denne usikkerheten når det gjelder tiltakets effekter, er PUs generelle syn at tiltaket synes fornuftig for å bedre asylsøkeres samarbeid om mulig identitetsavklaring. Samtidig ble det påpekt at identitetsavklaring også har et sikkerhetsaspekt, hvor det er i den norske stats interesse å vite hvem en person er før det gis arbeidstillatelse. Informantene i PU uttalte at saker der det foreligger ID-dokumenter vil gjøre returarbeidet enklere. De mente imidlertid at det vil være vanskelig å returnere blant nasjonalitetsgruppene med høyest ankomstrate selv om det foreligger dokumenter. Dette fordi det ofte vil være vanskelig å returnere til disse landene, enten på grunn av sikkerhetsproblematikk eller manglende samarbeidsavtaler med avsenderlandene.

8 Asylsøkeres og mottaksansattes perspektiver

I dette kapitlet presenterer vi asylsøkeres og mottaksansattes erfaringer med og perspektiver på ID-kravets konsekvenser for arbeid, tilstrømming, situasjonen på mottaket og retur. Som vi kommer til å se bidrar disse perspektivene til en ytterligere nyansering av vårt syn på innstrammingens konsekvenser.

8.1 Dokumentasjonskrav og tilstrømming

Frem til sommeren 2009 hadde ankomstene av asylsøkere økt kraftig hvert år. Fra og med høsten 2009 gikk imidlertid tilstrømmingen kraftig ned. Innstrammingen vedrørende ID-dokumentasjon ved søknad om arbeidstillatelse ble innført i januar 2009, noe som førte til at færre asylsøkere fikk arbeidstillatelse. Noen måneder senere kom det markant færre asylsøkere til Norge. Finnes det noe sammenheng eller “årsak-virkning”-kobling mellom disse to trendene?

Reduksjonen i ankomster og andre talltendenser er allerede diskutert tidligere i rapporten. Som vi har vært inne på vil en asylsøker ofte ha reist lenge før vedkommende søker asyl i Norge, og det er mer enn ett avgjørende øyeblikk på denne ferden (Brekke og Aarset 2009). Vi har blant annet antydnet at endringer i ankomsttallene kan påvirkes av eksterne internasjonale trender (Havinga og Böcker 1999; Brekke og Aarset 2009). Videre har norske myndigheter innført en rekke innstrammingstiltak i asylpolitikken, og innstrammingen vedrørende dokumentasjonskrav ved søknad om arbeidstillatelse er derfor bare ett av flere tiltak.

Ifølge Brekke og Aarset (2009) er muligheter til å få opphold, praktisering av returer og regler for familiegjenforening de viktigste “pull-” eller trekkfaktorene som fører til svingninger i ankomsttallene. Imidlertid nevnes også arbeid som en mulig trekkfaktor. Betyr dette at innskjerpede ID-krav som gjør at færre får arbeidstillatelse kan redusere antallet ankomster til Norge? Minst tre forutsetninger må være oppfylt for at tiltaket med innskjerpede dokumentasjonskrav skal ha en slik innvirkning på asyltilstrømmingen. For det første forutsettes det at asylsøkere som vurderer Norge som mulig asylland er kjent med tiltaket. For det andre forutsettes det at de som vet om innstrammingen i regelverket og rettighetene på dette området tar dem i betraktning som en viktig faktor i sine vurderinger. For det tredje forutsettes det at de som kjenner til og vektlegger tiltaket fritt kan velge sitt destinasjonssted med utgangspunkt i denne informasjonen og egne preferanser.

Funn fra våre intervjuer med asylsøkere antyder at disse tre forutsetningene i liten grad er til stede. Om vi ser på den tredje forutsetningen først antydet de fleste asylsøkerne vi møtte at deres påvirkningsmuligheter var begrenset, eller at de havnet i Norge tilfeldig, blant annet gjennom å takke ja til det tilbudet de fikk av smuglere. Flere uttrykte at de like godt kunne endt opp i et annet land hvis de hadde fått et annet tilbud. Når det gjelder den første og andre forutsetningen hevdet samtlige av våre asylsøkerinformanter at de ikke hadde kjennskap til hva som kreves av dokumenter for å kunne få arbeidstillatelse, og at de heller ikke hadde detaljinformasjon om arbeidsmuligheter for asylsøkere i Norge. En asylsøker sa:

Jeg visste at Norge var et godt land. Jeg dro først til Sudan og jobbet der i tre år for å tjene penger for å komme til Norge. Visste ikke noe spesifikt om arbeidstillatelse, men hadde hørt at Norge var et godt land som ivaretok menneskerettigheter (asylsøker fra Eritrea).

En annen asylsøker sa:

Jeg visste ingenting om arbeidstillatelse i Norge før jeg kom hit. Vi kom spesielt på grunn av utdanning for våre barn. Vi visste det var bra utdanning her. Andre kommer på grunn av krig og problemer, noen kommer på grunn av jobb (asylsøker fra Palestina).

Også denne asylsøkeren visste ingenting om tiltaket eller om asylsøkeres rett til arbeid utenom de generelle positive oppfatningene han hadde om Norge:

Jeg visste ikke hvor jeg kom til å havne, kanskje i Tyrkia, kanskje i Hellas, jeg visste ikke... Jeg visste lite om Norge... Jeg visste at Norge var i Europa og etter hvert at det var i Skandinavia... Jeg hadde hørt at i Norge var det menneskerettigheter (asylsøker fra Sudan).

Samtlige informanter ga på en eller annen måte uttrykk for at de ikke visste om asylsøkeres arbeidsrettigheter i Norge og om ID-kravet ved søknad om arbeidstillatelse. Våre funn samsvarer her med funn i andre land som viser at asylsøkere har svært begrenset kunnskap om regelverket i mottakerlandene (Gilbert og Koser 2006). Manglende nettverk i mottakerlandet, feilinformasjon, lite tid brukt på planlegging av utreisen og at andre bestemmer hvor de ender opp til slutt forklarer ofte hvorfor asylsøkere vet så lite om mottakerlandet (Havinga og Böcker 1999; Gilbert og Koser 2006). Det ser også ut til at asylsøkerne heller ikke var interessert i detaljene rundt regelverket knyttet til arbeidstillatelse. Det de imidlertid var interessert i var ”å få beskyttelse”, ”oppnå trygghet” og ”få utdanning” for seg selv og sine barn. En asylsøker sa:

Jeg har vært her i ett år, fem måneder og ti dager. Jeg måtte forlate Irak, så jeg søkte på internett og snakket med venner. Jeg fant ut at Skandinavia og Canada var gode land. Han som skulle hjelpe meg å rømme sa at Norge var et godt land så jeg sa ok... Men jeg visste ingenting om ID-kravet før jeg kom til Norge. Dette var lite viktig for meg. Jeg måtte i trygghet, først og fremst... Alt annet hadde mindre prioritet. Jeg måtte dra for å skape en trygg fremtid for meg selv og min familie (asylsøker fra Irak).

Tidligere forskning indikerer at smuglere spiller en viktig rolle i asylsøkeres migrasjonsprosesser, men at de gir lite og dårlig informasjon om mottakerlandet (Gilbert og Koser 2006). Gilbert og Koser påpeker at den eneste informasjonen som de fleste smuglere gir er knyttet til hvordan en kan unngå migrasjonskontroll, samt rådet om å kaste, ødelegge eller gi smuglerne ID-dokumentene for gjøre en eventuell uttransportering vanskeligere (Gilbert og Koser 2006: 1218).

Det ser ut til at Norges *omdømme* som et utviklet, demokratisk land med høy levestandard og relativt sett nokså liberal asylpolitikk er den kanskje viktigste generelle trekkfaktoren for asylsøkere. Forestillinger om Norge som et godt asylland varierer fra gruppe til gruppe avhengig av hvor mange som får beskyttelse. Det ser ut til at denne informasjonen spres raskt, noe som (som regel) gjenspeiles i sammenhenger mellom innvilgelsesratene og ankomsttallene for diverse grupper.⁵⁵ En asylsøker sier dette:

Jeg hadde egentlig lyst til å dra til USA for der har jeg en bror og jeg visste ikke mye om Norge. Det var problemer i mitt hjemland – jeg visste ingenting om Norge – jeg visste bare om Europa... Hadde imidlertid hørt om andre fra Yemen som hadde kommet til Norge, og at det skulle være ‘easy case’, men hadde ingen konkret kunnskap. Jeg visste at Norge er et land med god økonomi og at det er godt å leve her. Jeg visste ikke at man måtte ha pass for å kunne søke om arbeidstillatelse (asylsøker fra Yemen).

I likhet med informanter fra Brekkes og Aarsets (2009) undersøkelse antyder våre informanter at nettverk kan ha betydning i migrasjonsprosessen. Men nettverkens betydning i informasjonsspredningen bør ikke overdrives (Collyer 2005; Gilbert og Koser 2006). For det første hadde mange av våre informanter ikke kontakt med personer i Norge før ankomst. For de som hadde nettverksgenerert informasjon kom denne som regel via svake bånd eller tredjehåndsinformasjon om Norge (via vennenes venner eller bekjente som kjente noen i Norge). Denne informasjon er ofte lite detaljert og sterkt forvrengt. En tidligere asylsøker fra Irak forteller:

⁵⁵ Etter at avslagsprosenten på asylsøknad har økt i en nasjonalitetsgruppe er det vanlig at en ser en nedgang i ankomstene for denne nasjonalitetsgruppen.

Det jeg visste om Norge er at det er et rikt land. De som hevdet at de kjente noen i Norge fortalte at vi ikke kunne forestille oss hvor godt det var i Norge. De hevdet at alt var gratis, og at alle er i jobb, og at du får så mye penger du trenger: Du bare går til en vegg og skrivet et beløp du trenger så får du pengene... Det er nesten pinlig å snakke om det nå. De snakket jo om minibankautomat, men det illustrerer hvor hjelpsom informasjonen jeg fikk var og hvor mye vi visste om Norge (asylsøker fra Irak).

Informasjonen er ikke bare forvrengt av mellommenn - i tillegg fortolkes den ofte på en feilaktig måte av mottakeren av informasjonen. For eksempel husket noen informanter historier de hadde blitt fortalt om at de ville bli sendt til "ulevelige polare områder i nord", men at dette kun ville være midlertidig. De mente at denne informasjonen antakelig kom fra asylsøkere som ble innkvartert i Nord-Norge. Men før de kom selv til Norge fortolket de informasjonen som at Norge hadde behov for å befolke disse områdene, og at hvis en var villig til å leve der oppe var en velkommen.

Heller ikke i tilfeller der asylsøkerne hadde direkte kontakt med personer i Norge som kunne gi informasjon, har nettverkskontaktene formidlet detaljert informasjon om regelverket og innstrammingene i ID-kravet. Gjennom intervjuene fikk vi i tillegg inntrykk av at asylsøkerne heller ikke anså dette som viktig informasjon. I sum antyder våre funn at innstrammingen tilknyttet arbeidstillatelse ikke har noen avskrekkings-effekt for potensielle asylsøkere.

Også fagpersoner i asylmottak og NOAS tviler sterkt på at innstrammingen i ID-kravet har en effekt på tilstrømmingen. En informant fra NOAS sa:

Forskjellige grupper kommer med forskjellig informasjon om Norge. Asylsøkere fra Øst-Europa er mer opptatt av arbeidsmuligheter. Men i dag er det få asylsøkere som kommer fra disse landene, blant annet grunnet hurtige saksbehandlingsprosedyrer som gjør at de fleste raskt blir sendt tilbake. Derfor er det veldig få asylsøkere fra Serbia og Makedonia som søker asyl i Norge. Hadde disse fått midlertidig arbeidstillatelse og mulighet til å oppholde seg i lang tid i Norge ville den midlertidige arbeidstillatelsen og arbeid i Norge fristet til tross for det at de vet at de vil få avslag til slutt... Men det som virker på asylsøkergrupper som dominerer tilstrømmingen i den siste tiden er ikke slike små innstramminger som ID-kravet ved søknad om arbeidstillatelse (ansatt i NOAS).

Denne informanten har snakket med hundrevis av nyankomne asylsøkere i løpet av de siste årene. Vi vil i den sammenheng minne leseren om at NOAS har ansvar for å gi veiledning og informasjon til nyankomne asylsøkere (se Lauritsen, Molden og Valenta 2005), noe som gir en unik mulighet til å snakke med nyankomne asylsøkere og danne seg et inntrykk av hva slags oppfatning de har om Norge. Ettersom NOAS sine ansatte

ikke er representanter for myndighetene, men har mulighet til å snakke med mange nyankomne asylsøkere, har de vært svært viktige informanter for oss. Da vi spurte den samme informanten om hans erfaring med asylsøkere som har dominert tilstrømmingen i de siste årene sa han dette:

Asylsøkere som dominerer ankomsttallene i de siste årene er fra Afrika, Midt-Østen og Asia. De vet lite om Norge, og det kostet dem mye å komme hit, og det de vil vite er om de kan få opphold og om de vil bli uttransportert til hjemlandet eller til Hellas og lignende... Norge er et av de viktigste mottakerland i Europa for asylsøkere fra Eritrea, men informasjon om midlertidig arbeidstillatelse er ikke akkurat den viktigste informasjonen for en eritreer som vurderer Norge som asyldestinasjon (ansatt i NOAS).

Våre funn samsvarer på flere punkter med Brekke og Aarsets (2009) generelle analyser av hva som påvirker asylsøkeres valg av Norge som asylland. Vi må imidlertid huske at Brekke og Aarset (2009) antyder at arbeid er en av faktorene som kan trekke asylsøkere til Norge. Også Havinga og Böcker som forsket på asylsøkere i Storbritannia, Belgia og Nederland vektlegger tilgang til arbeid som en viktig trekkfaktor, men konstaterer samtidig at rett til arbeid vil være av liten betydning hvis arbeidsmarkedet er slik at en ikke får brukt denne retten. Alternativt vil formelle begrensninger ha lite å si i kontekster der asylsøkere har store muligheter til å finne seg jobb i det uformelle arbeidsmarkedet (Havinga og Böcker 1999: 54).

I vurderingen av arbeid som mulig trekkfaktor må en videre skille mellom kortsiktige og langsiktige oppfatninger av arbeidsmuligheter. Brekke og Aarset (2009) antyder at arbeid ikke er den sentrale trekkfaktoren, og enda viktigere: når de snakker om arbeid som trekkfaktor henviser de til en mer langsiktig forventning om arbeidsdeltakelse og økonomisk integrering i Norge. Våre funn tilsier også at asylsøkeres vurderinger av Norge som asylland inkluderer arbeid som trekkfaktor, men at dette kan relateres til generelle oppfatninger av Norge som et land med høy levestandard. Innstramningen i ID-kravet påvirker asylsøkeres rett til arbeid i søkerfasen, en fase som varer i en forholdsvis kort periode. I likhet med Brekke og Aarsets informanter antydte flere av våre asylsøkerinformanter at forventningen om å få opphold i et trygt land som gir gode muligheter til å starte på nytt, inkludert gode arbeidsmuligheter, delvis påvirket deres ”valg” av Norge. Men arbeidsrettigheter i asylfasen og regelverket på dette området bør ikke forveksles med denne generelle forventningen, blant annet fordi de ikke visste om ID-kravet og arbeidsrettigheter i asylsøkerfasen. Videre tilsier deres historier om prioriteringer i valg av asylland at til og med dersom de visste om ID-kravet ville denne innstramningen blitt satt i skyggen av de andre, ovenfor nevnte, faktorene.

Når vi diskuterer hvorvidt tilgang til arbeid i asylsøkerfasen gjør Norge mer eller mindre attraktivt som asylland må vi også spørre: "attraktivt for hvem"? Som NOAS-informanten antydnet kan tilgang til arbeid kanskje friste grupper som grunnet lave migrasjonskostnader, kort avstand til Norge og kjennskap til regelverket kunne brukt den midlertidige tillatelsen og asylsøkerperioden som en form for gjestearbeid. De aktuelle gruppene, blant annet asylsøkere som kommer som førstegangssøkere fra europeiske land utenfor EU og dublinere, vil imidlertid av ulike grunner ikke kunne utnytte systemet på denne måten. Når det gjelder den første kategorien er de som regel underlagt hurtig asylsøknadsbehandling og returneres kort tid etter ankomst. Hvorvidt de fremlegger pass eller ikke hjelper dem i liten grad, ettersom de får avslag og blir sendt hjem. Den andre kategorien (dublinere) har ikke rett til arbeid uansett om de legger frem ID-dokumentasjon eller ikke.

Ulikt disse gruppene er asylsøkere som dominerer tilstrømmingen i dag, blant annet de fra Eritrea, Afghanistan og Somalia, som regel interessert i hovedgevinsten, det vil si opphold i Norge. Vårt inntrykk er at verken asylsøkere som vurderer Norge som asylland eller deres kontakter i Norge anser ID-kravet for å få arbeidstillatelse som viktig informasjon. Som flere antydnet fremstår slike smådetaljer som trivielle i en fase der en primært er ute etter store ting som "bedre liv for sine barn", "beskyttelse" og "trygghet." Som en asylsøker sa: "Det er én viktig ting jeg fikk vite om Norge som viste seg å være nokså riktig: det var lettere å få opphold i Norge enn i Tyskland".

8.2 Konsekvenser for integrering og levekår i asylmottak

Flere av de ansatte i mottakene erfarer at innstrammingen har ført til at veldig få asylsøkere får arbeidstillatelse. Ifølge både asylsøkere og mottaksansatte er mottakstilværelsen derfor i enda større grad enn før preget av passivitet og venting. Informantene mener at det er svært viktig å kunne jobbe i asylsøkerfasen, blant annet for å opprettholde en følelse av verdighet og for å unngå depresjoner og et ensidig fokus på venting/asylsaken. En av mottakslederne kommenterer i den forbindelse:

Vi opplever fra tid til annen at noen blir fortvilet over ikke å få mulighet til å jobbe fra starten av og det påvirker dem psykisk. Dette uavhengig av om de har mulighet for reelt arbeid eller ikke. Arbeidstillatelse teller noe mentalt (mottaksleder).

Enkelte mente at det at asylsøkere ikke jobber også påvirker deres omdømme og kan forverre nordmenns oppfatning av asylsøkere. Våre informanter i vertskommunene visste imidlertid lite om ID-kravet, og kunne ikke se at asylsøkeres arbeidssituasjon hadde endret seg den siste tiden, eller kunne forbindes med innstrammingen av ID-

kravet. Flere av informantene påpekte at arbeidsmulighetene for asylsøkere generelt sett er dårlige, og at dette er hovedårsaken til at asylsøkere ikke var i arbeid, også i situasjoner der de kunne få arbeidstillatelse. En mottaksansatt sa:

Innstrammingen påvirker mottaksdriften i liten grad. Det er ikke så mange som jobber, slik har det vært lenge. Det er som regel noen stykker til en hver tid som jobber. Vi har ikke opprettet noen nye tiltak eller tilbud det siste året. Det er i det hele tatt lite endringer og ingen stor forskjell (mottaksansatt).

Videre ser det ut til at mottakene ikke opplever at tiltaket har ført til økte konflikter eller at en har investert mer i aktiviteter for å kompensere for at færre beboere er i jobb. De har hovedsakelig samme aktivitetstilbud som før, og hvorvidt beboere benytter seg mer av noen av dem i perioder kan ha andre forklaringsfaktorer. Det er generelt sett vanskelig å se om bruken av organiserte aktiviteter i mottak på noen måte henger sammen med innstrammingen i ID-kravet. Enkelte mener imidlertid at visse aspekter ved det nye ordningen krever ekstra innsats fra mottaksansatte:

Innføringen av tiltaket har definitivt påvirket mottakssituasjon. Asylsøkere som ikke får jobbe, kan få problemer med å slappe av, blir psykisk nedbrutte. De siste par månedene har det blitt jobbet overfor unge menn da disse ofte faller mellom stolene, men det har ikke forårsaket noen direkte økonomisk belastning for mottaksdriften. Belastningen er nok større for samfunnet ellers i form av innleggelses, psykologtimer og så videre (mottaksleder).

En annen mottaksleder uttrykte følgende:

I gamle dager fikk søkere spørsmål ved ankomst om de ønsket arbeidstillatelse. Dette var både arbeidsbesparende og mindre krevende for oss som arbeider på mottak. I dag søker beboere ved lokale lensmannskontorer, men det er mottaksansatte som blir bedt av beboere om assistanse til å følge opp søknaden. De kommer to til tre ganger i uken for å få oss til å ringe og sjekke status (mottaksleder).

At tiltaket ikke ser ut til å ha ført til flere konflikter og behov for et større aktivitetstilbud, betyr ikke nødvendigvis at tiltaket ikke har noen negativ effekt på asylsøkeres integrering og aktivisering. UDI har dessverre ingen dekkende oversikt over hvor mange asylsøkere som jobbet før og etter at ID-kravet ble strammet inn. Det vi har er oversikt over trekk i økonomiske ytelser i asylmottak grunnet lønnet arbeid. Denne statistikken viser som tidligere nevnt at det ikke har skjedd store endringer etter

at tiltaket ble innført.⁵⁶ I forbindelse med våre tidligere undersøkelser har vi møtt asylsøkere som kom før innstrammingen i regelverket og som fikk midlertidig arbeidstillatelse (Valenta m.fl. 2010). Flere av de avviste asylsøkerne vi møtte i forbindelse med undersøkelsen ”Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen” jobbet før de fikk avslag, blant annet i renhold, som avisbud og butikkmedarbeidere. Mange av disse bodde utenfor mottakssystemet mens de jobbet (Valenta m.fl. 2010).

For å oppsummere: For asylsøkere som har evne og vilje til å takke ja til jobbene som vanligvis tilbys asylsøkere, og der det finnes en arbeidsgiver som vil ansette asylsøkere, fremstår innstrammingen i ID-kravet som en klar hindring for å få tilgang til legal jobb. For andre har ikke innstrammingen ført til endringer ettersom de uansett ikke klarer å få jobb. Det klareste eksempel på dette er somaliske asylsøkere vi møtte, som er unntatt ID-kravet, men som likevel var arbeidsledige.

Våre kvalitative data antyder at vi i analyser av asylsøkeres arbeidspraksis ikke bør ha et ensidig fokus på hva som er arbeidets gevinster, og hva som er kostnader ved å ikke jobbe. Enkelte av våre informanter har snudd dette perspektivet opp ned og antydnet at det å jobbe har sine kostnader og at det finnes visse gevinster ved å ikke jobbe. På den ene siden har vi dermed informanter som hevdet at de ville takket ja til hvilket som helst jobbtilbud. De klaget over at de ikke hadde noe å gjøre, at de bare spiste, sov og så på TV, og at dette gjorde dem syke og deprimerte. De mente at ved å jobbe ville de bli bedre kjent med nordmenn samt forbedre sitt omdømme.

På den andre siden finner vi asylsøkere som antydnet at de jobbene som de får tilbudt i liten grad kan hjelpe dem til å forbedre deres omdømme eller deres økonomiske situasjon. Regler om trekk i økonomiske ytelser virket ikke motiverende for enkelte, ettersom trekk i basisutbetalinger lett kan ”spise opp” det lille de ville tjent gjennom en jobb. Videre mente flere at jobber som asylsøkere vanligvis får er kortvarige. Informantene understreket ofte at asylsøkere blir utnyttet og at disse jobbene ikke hjelper dem med å integreres i Norge. Det ser ut til at særlig asylsøkere med høyere utdanning mente dette. Ifølge dem var strøjobber i jordbruket, jobber som avisbud, kjøkkenassistent og renholder langt under deres utdanningskompetanse og integreringsaspirasjoner. For denne kategorien asylsøkere fremstod frivillig arbeid og deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter som et bedre alternativ enn underbetalt,

⁵⁶ Andelen beboere som er trukket i økonomiske ytelser i asylmottak grunnet lønnet arbeid ser ut til å være mellom én og to prosent av den totale mottaksbefolkningen. Imidlertid bør vi ta hensyn til at en del asylsøkere bor utenfor mottakssystemet, i tillegg til at beboere i mottak som jobber kan prøve å skjule dette fra ansatte for å unngå trekk i ytelser. Dette kan være særlig fristende for de som er i jobb i kortere perioder som sesongarbeidere og lignende. Flere informanter antydnet at i disse tilfellene er sjansen for at de vil bli oppdaget relativt liten.

ufaglært arbeid, som i liten grad samsvarer med deres selvoppfatning, omdømme og status i egne etniske nettverk. De foretrakk derfor å konsentrere seg om å lære seg godt norsk mens de ventet på svar på asylsøknaden, noe de håpet ville kunne hjelpe dem med å gjenopprette sin utdannings- og yrkeskarriere.

8.2.1 Illegalt arbeid

Den andre antatt negative konsekvensen av begrensede muligheter til å ta legal jobb er fremveksten av illegalt arbeid. Da vi spurte informantene om de mente at innskjerpingen i ID-kravet bidrar til en økning i illegalt arbeid og kriminalitet, var mange fagpersoner raske med å si at tiltaket uten tvil fører til dette. På den andre siden indikerer asylsøkeres egne perspektiver på illegalt arbeid og kriminalitet noe annet.

Ingen av våre asylsøkerinformanter vedsto at de jobbet illegalt. Dette skilles klart fra erfaringer fra undersøkelsen blant avviste asylsøkere, der forskere fant relativt mange asylsøkere som innrømmet at de i perioder fant jobber innenfor det uformelle arbeidsmarkedet, og at de kjente mange som var involvert i tyverier, smugling og hasjsalg (Valenta m.fl. 2010; Øien og Sønsterudbråten 2011). Når det gjelder asylsøkeres perspektiver på illegalt arbeid må vi, som allerede nevnt, ta i betraktning at informantene muligens prøver å underkommunisere, dekke over eller ufarliggjøre det som anses som lite akseptabel praksis.

Med utgangspunkt i en kostnad-gevinstfortolkning kan en imidlertid hevde at avviste asylsøkere har mindre å tape ved å si at de jobber illegalt. Avviste asylsøkere er nødt til å finne seg slike jobber ettersom de må klare seg på egen hånd. Det store flertallet av våre informanter var ikke avviste asylsøkere, men asylsøkere som venter på svar på asylsøknaden. De bor i mottak og mottar økonomiske ytelser. Vi nevnte i forrige avsnitt at enkelte asylsøkere ikke bare ser gevinster ved en jobb, men også kostnader. Dette gjelder i enda større grad når asylsøkere vurderer kostnader og gevinster av illegalt arbeid. Det betyr likevel ikke at informantene ikke visste om asylsøkere som i perioder jobbet illegalt. Det ble videre gitt flere forklaringer på hvorfor asylsøkere jobbet illegalt. Mangel på arbeidstillatelse ble nevnt som én forklaring blant flere andre årsaker. En informant fortalte følgende:

Hvis de arbeider hvitt så kan mottaket kutte ned på pengene de mottar, og det vil de ikke, derfor jobber de svart. Dessuten er det veldig vanskelig å få jobb hvis man vil jobbe hvitt. Det er lettere å få jobbe svart (asylsøker fra Palestina).

For en som har midlertidig arbeidstillatelse kan det være fristende å jobbe illegalt for å unngå eventuelle trekk i basisutbetalinger. Men det er flere langsiktige kostnader og gevinster som asylsøkere tar i betraktning, i tillegg til disse kortsiktige gevinstene. Én langsiktig kostnad er knyttet til den etiske dimensjonen, mens andre er knyttet til asylsøkeres omdømme, selvoppfatning, identitet og fremtidsplaner. Asylsøkere i mottakene understreket at de ikke ville jobbe illegalt eller involvere seg i kriminalitet fordi det er imot deres grunnleggende prinsipper og selvoppfatninger. Når det gjelder fremtidsplaner ble opphold i Norge hyppigst nevnt. Det lille en ville tjent gjennom illegalt arbeid ble ansett som trivielt hvis det satte deres hovedmål om å få opphold i Norge i fare. Som en asylsøker fra Iran sa: *“Jeg vil ikke ødelegge asylsøknaden min ved å jobbe svart”*. Samtidig kunne de ikke utelukke at de ikke ville involvert seg i ulovligheter hvis de fikk endelig avslag og hvis dette var den eneste muligheten for å fortsette sitt opphold i Norge.⁵⁷

Våre data antyder at i tillegg til avveininger av kostnader og gevinster ved å jobbe illegalt, bør vi ta strukturelle og kontekstuelle forhold i betraktning. For eksempel mente flere av våre asylsøkerinformanter, særlig de i små kommuner, at det var få arbeidsmuligheter for asylsøkere, og når det gjelder illegalt arbeid begrenses det til strøjobber knyttet til for eksempel maling, oppussing og i jordbruket. Flere av de som bodde i nærheten av store, urbane arbeidsmarkeder som Oslo, Drammen og Stavanger mente at det ikke var så vanskelig å finne illegal jobb hvis en ønsket det. I likhet med informanten over mente de at det var lettere å finne illegalt arbeid enn en “ordentlig jobb”. Det som oftest ble nevnt som en viktig forutsetning for å få illegale jobber er tilgangen til etniske nettverk. Samtidig hevdet informantene at disse jobbene ikke fristet, og at kontaktene i de etiske nettverkene utnytter asylsøkere, eller ikke engang betaler dem for utført arbeid.

Igjen må vi understreke at det blant asylsøkere finnes personer med ulik sosial bakgrunn og utdanningsbakgrunn og med ulike integreringsaspirasjoner. Vi nevnte tidligere at jobbene som asylsøkere tilbys mens de venter på svar på asylsøknaden ofte er svært dårlig betalt. De som ikke er interessert i å jobbe som ufaglært arbeidskraft er enda mindre interessert i å jobbe illegalt under enda vanskeligere forhold. Enkelte av asylsøkerne som prøvde å jobbe illegalt fortalte at de innså at de måtte konkurrere om disse jobbene med avviste asylsøkere og andre kategorier av illegale innvandrere og “marginaliserte arbeidsinnvandrere” (Valenta, Thorshaug og Berg 2009).

⁵⁷ Dette betyr ikke at illegalt arbeid ikke forekommer blant mottaksbeboere. Flere informanter, særlig der mottaket ligger i urbane strøk, antydte at mange beboere jobbet illegalt. Enkelte antydte at dette som oftest er personer som sitter med avslag og som har lite å miste ved å jobbe illegalt.

8.3 Andre beslektede tema

Det er to temaer som ikke har direkte relevans for vår evaluering av innstrammingen i ID-kravet, men som vi likevel ønsker å ta opp: 1) manglende oversikt over hvem som er i arbeid og 2) asylsøkeres rett til frivillig arbeid.

8.3.1 Hvem er i arbeid?

I løpet av denne undersøkelsen har vi oppdaget at verken UDI eller mottakene har god oversikt over asylsøkere som jobber. Det eneste de har er oversikter over antall arbeidsaktive som fikk trekk i ytelser på grunn av lønnsinntekt. Som vi tidligere har vært inne på dekker disse dataene kun mottaksbefolkningen, og kan ikke si noe om arbeidsaktivitet blant asylsøkere som har valgt å bo utenfor mottakssystemet. Samtidig er det usikkert hvor stor andel av mottaksbeboerne som arbeider som er registrert.

I løpet av vår kvalitative undersøkelse fikk vi antydninger som svekket vår tro på pålitelighetsgraden til disse dataene, også når det gjelder oversikt over arbeidsaktiviteten i mottaksbefolkningen. Intervjuene med mottaksansatte indikerer at trekk i ytelser på grunn av lønnsinntekt (og registrering av dette) baseres på beboeres vilje til å melde fra om at en er i jobb. Ellers må de finne det ut selv, noe som baseres på tilfeldigheter og mottaksansattes egen innsats. En mottaksansatt sa dette:

Ettersom vi driver mottak i en liten kommune, har vi relativt god oversikt over hvem som er i arbeid. Det er selvsagt ressurskrevende med den innførte økonomikontrollen, men den er vi pålagt uavhengig av antall arbeidstillatelser (mottaksansatt).

En annen sa dette:

For det første skriver de under på en erklæring når de kommer om at de må si fra om de arbeider. Videre må alle lønnslipper som kommer til asylsøkere åpnes foran øynene på de ansatte. Det hender også vi får informasjon gjennom tysting eller at vi ser dem jobbe. Andre ganger hender det vi har mistanke om det ved at vi ser dem stå opp tidlig, ser dem jobbe i butikk og så videre. Asylsøkere får også informasjon om konsekvenser av ikke å si fra om at de arbeider (mottaksansatt).

Enkelte mottaksansatte uttrykker at de må forholde seg til de tilgjengelige rutinene, og at dersom økonomikontrollen med gjennomgang av kontoutskrifter ikke avdekker illegal aktivitet, er det lite mottaket kan gjøre. Enkelte mente også at det var ikke deres jobb å spane på beboere. En informant uttrykte:

Vi har økonomikontroll og lignende, vi sier at det er bedre om de er ærlige med en gang fordi det kommer for en dag uansett. De fleste viser likevel ikke at de arbeider. Det er en del av vår jobb ja å sjekke om asylsøkere jobber, men vi er ikke politi eller skattevesen (mottaksansatt).

En annen sa:

Vi ser de vasker på Rema, arbeider på kiosken og så videre, ellers får vi også vite om det når arbeidsgiver kommer til oss for å spørre om skattekort. Det er jo en naturlig del av vår hverdag, men vi gjør ingenting med det (mottaksansatt).

De beskrevne rutinene for kontroll av hvem som er i arbeid kan ha negative konsekvenser for relasjonene mellom ansatte og beboere. I tillegg ser det ut til at de ikke sikrer myndighetenes regulering av dette området. For det første kan dårlige muligheter for oppsporing resultere i at myndighetenes statistikk kun i begrenset grad kan gi oss pålitelig informasjon om mulige konsekvenser av diverse tiltak. For det andre kan dårlige muligheter for oppsporing av hvem som er i arbeid redusere mottakenes muligheter til å implementere ordningen med trekk i ytelser. Derfor mente flere fagpersoner i mottakene at et bedre samarbeid mellom relevante institusjoner, inkludert etablering av melderutiner fra skattemyndigheter til mottak og omvendt, vil kunne føre til bedre kontroll over hvem som er i arbeid.

8.3.2 Asylsøkeres rett til frivillig arbeid

Når det gjelder asylsøkeres involvering i ubetalt/frivillig arbeid kan vi skille mellom frivillig arbeid de gjør på mottaket som en del av beboermedvirkningen (Valenta og Berg 2010) og arbeid de gjør utenfor mottaket, blant annet i regi av lokale lag og foreninger. Mottakene oppfordres av UDI til å involvere beboere i organiserte aktiviteter, beboerråd, kvinnegrupper, barnebaser og informasjonsarbeid. Samtidig blir beboere brukt som tolker og mellommenn i hverdagssituasjoner ved mottaket (Valenta 2001; Valenta og Berg 2010; Valenta *i trykk*). Også i Soria Moria II-erklæringen heter det at en skal legge til rette for økt deltakelse og plikt til aktivitet for asylsøkere på asylmottak. Imidlertid har asylsøkeres deltakelse i frivillig arbeid utenfor mottaket frem til sommeren 2011 vært begrenset av utlendingsloven som har krevd oppholdstillatelse som gir rett til å ta arbeid for å kunne utføre enhver form for arbeid, betalt eller ubetalt. Norsk Røde Kors og Frivillighet Norge har ved flere anledninger kritisert regelen som forbyr asylsøkere å jobbe frivillig. Frivillighet Norge har påpekt følgende:

Utlendingsloven innebærer et forbud mot at asylsøkere uten midlertidig arbeidstillatelse og personer som søker familiegjennforening deltar med frivillig innsats i de frivillige organisasjonene. I praksis innebærer det at disse gruppene først kan delta i frivillige organisasjoner i nærmiljøet etter lang tid i Norge. Frivillighet Norge mener det er alvorlig å stenge disse gruppene ute fra deltakelse i frivilligheten, aller mest for den enkelte som hindres i å delta, men også for organisasjonene og for lokalsamfunnene. Vi har derfor krevd at reglene må endres... de må ha mulighet til også å kunne bidra med den frivillige innsatsen som mange organisasjoner forventer av medlemmene eller medlemmenes foreldre, for å kunne tilby trening, sang/korps/teaterøvelse, besøkstjeneste, leksehjelp, foredrags- eller andaktsstunder, turopplevelser, redningstjeneste osv... Mange foreninger opplyser at de lokale frivillige kvier seg for å rekruttere asylsøkere til aktiviteter og frivillig innsats dersom de må kreve å se arbeids- eller oppholdstillatelse fra hver enkelt deltaker. Noen opplyser også at det er i strid med foreningens verdigrunnlag å stenge personer ute fordi de mangler arbeids- eller oppholdstillatelse. Frivillighet Norge mener at gjeldende regler etablerer en terskel som kan hindre nye lag og foreninger i å legge til rette aktiviteter for, og rekruttere blant, asylsøkere. Vi ser også en risiko for at lokale lag og foreninger som rekrutterer asylsøkere til sine aktiviteter vil komme til å slutte med det, dersom reglene ikke endres.⁵⁸

Vi spurte våre informanter om asylsøkeres manglende rett til frivillig arbeid. Informanter i mottakene har på de fleste områder samme oppfatning som Røde Kors og Frivillighet Norge. De mente blant annet at en må tillate asylsøkere å jobbe frivillig siden dette kan bidra til å motvirke passivitet og bedre asylsøkeres omdømme. En mottaksansatt sa i den forbindelse dette:

Det er ikke bra, synes de burde få lov til det, fordi da kommer man inn på det å bety noe, og det å fylle dagen med noe, noen velger jo å komme seg ut av senga for å gjøre noe og så kan de ikke gjøre noe av det heller (mottaksansatt).

En mottaksleder fortalte dette:

Av asylsøkerne som er på mottaket er det åtte stykker som har arbeidstillatelse... Ingen av beboerne er i arbeid, men flere jobber som frivillige innen butikk, vask og annet. Det er viktig for asylsøkere å kunne arbeide. De trenger ikke å få betaling. Vi har nært samarbeid med kommunen, og informerer bedriftene om at svart arbeid ikke kan aksepteres, men at asylsøkere kan jobbe frivillig (mottaksleder).

⁵⁸ Se <http://www.frivillighetnorge.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=2071>.

En annen mottaksleder sa:

Kombinasjonen av bortfall av norskundervisning og innstramming av mulighet til arbeidstillatelse har i sum medført en større grad av isolasjon fra resten av samfunnet. Dette prøver ansatte på mottaket å motvirke ved godt lokalsamfunnsarbeid og utstrakt bruk av kontaktnett. Eksempel kan være større grad av deltagelse i frivillige lag/organisasjoner og bruk av hospitering/arbeidspraksiskontrakter i lokale firma (mottaksleder).

Når det gjelder Frivillighet Norges påstand over om at regelen i “praksis innebærer det at disse gruppene først kan delta i frivillige organisasjoner i nærmiljøet etter lang tid i Norge” har flere av våre intervjuer med mottaksansatte indikert at frivillige organisasjoner og lokale miljøer ikke bryr seg eller ikke vet om regelen som har forbydd asylsøkere å jobbe frivillig. Enkelte mottaksansatte anså reglen som ulogisk, samtidig som flere av dem ikke visste om regelen, som det også antydes i sitatene over.⁵⁹

Det at mottaksansatte ikke vet om den nevnte regelen kan fortolkes på forskjellige måter. Det er kanskje å forvente at mottaksansatte ikke kan alle reglene, som en UDI-ansatt påpekte:

Det kan være vanskelig for mottaksansatte å være fullt ut orientert om det mangfoldet av lover, forskrifter, rundskriv, og andre krav til hvordan de skal utføre arbeidet sitt. Det er kanskje ikke uventet når det ikke er noen utdanning som retter seg inn mot mottaksarbeid som fag, og hvor ansatte i stor grad selv må bruke tid/fritid til å lære seg regelverkene og kravene som de skal følge. Det kan vel i noen tilfeller bli lite tid til det i en travel hverdag. Og det er ikke tvil om at noen ansatte i mottak kanskje har prøvd å strekke regelverket så langt de kan for å få til ordninger som gjør at asylsøkere skal kunne delta i aktiviteter. Dette problemet bør vel være mye mindre med de nye reglene for rett til arbeid (UDI-ansatt).

I mai 2011 sendte Justis- og politidepartementet ut en pressemelding hvor de informerte om at de hadde endret utlendingsforskriften slik at det fra nå av blir enklere for asylsøkere å delta i frivillig arbeid.⁶⁰ Endringen innebærer at det ikke vil være krav om oppholdstillatelse for å delta i frivillig arbeid. Det understrekes at dette vil bidra til økt frivillig deltakelse i lokalmiljøene og samtidig motvirke passivisering i mottakene.

⁵⁹ Flere kunne ikke tro at en så ”tullede regel” virkelig eksisterte og ba oss om å fortelle hvor de kunne finne mer informasjon om regelen.

⁶⁰ Se:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressemeldinger/2011/enklere-for-asylsokere-a-delta-i-frivill.html?id=644745>.

Med dette vil regelverket åpne for deltakelse og samstemmes med det som har vært etablert praksis i mange mottak. Statsråd Knut Storberget uttalte følgende i forbindelse med endringen:

Det frivillige Norge gjør en stor og viktig innsats i lokalmiljøene rundt omkring i landet. For Regjeringen er det viktig å føre en helhetlig frivillighetspolitikk som legger til rette for at alle kan delta. Jeg er opptatt av at ikke regelverket setter unødvendige hindringer for en aktiv tilværelse for asylsøkere i mottak og andre som har saker til behandling (pressemelding, 26. mai 2011, nr. 37 – 2011).

8.4 ID-kravet og retur

Det kan antas at innstramningen i ID-kravet kan påvirke returarbeidet på flere måter, både direkte og indirekte. Den direkte påvirkningen assosieres med fremlegging av ID-dokumenter, hvor kjennskap til asylsøkeres identitet vil gjøre retur- og uttransporteringsarbeidet lettere. Imidlertid vil tiltaket også kunne ha en indirekte påvirkning, ved at asylsøkere ikke innfri kravet om ID-dokumentasjon og dermed får avslag på søknaden om midlertidig arbeidstillatelse. Det faktum at færre får tilgang til arbeid vil føre til at færre utvikler en arbeidsmessig tilknytning til Norge. Asylsøkere med svakere tilknytning vil, etter at de har fått avslag, være mindre motiverte for å fortsette sin kamp med norske myndigheter (Valenta m.fl. 2010)

Redusert rett til arbeid kan imidlertid slå ut begge veier i forhold til retur. I forbindelse med evalueringen av ventemottaksordningen møtte vi flere asylsøkere med midlertidig oppholdstillatelse som etter lang botid i Norge begynte å føle at de var godt integrerte, og begynte å identifisere seg og måle seg mot andre i miljøet ut fra de jobbene de hadde. Enkelte klarte seg bedre på det norske arbeidsmarkedet enn deres venner og bekjente som har fått opphold i Norge. Disse personene var svært lite motiverte for retur. Redusert rett til arbeid kan også føre til at enkelte finner et alternativ i det uformelle arbeidsmarkedet, og i en tidlig fase begynner å lære seg å leve utenfor systemet. Når de får avslag er de allerede godt kjent med det uformelle arbeidsmarkedet, og klarer å overleve utenfor mottakssystemet. Dette gjør dem bedre rustet og forberedt på å fortsette konflikten med norske myndigheter ved å unndra seg uttransportering (Valenta m.fl. 2010; Valenta og Thorshaug 2011).

Et enklere returarbeid gjennom en økning i fremlagte ID-dokumenter er basert på en annen tankegang som knytter ordningen mer direkte til arbeidet. Hvis asylsøkere på grunn av deres ønske om å få arbeidstillatelse legger frem ID-dokumenter, vil dette som sagt gjøre uttransporteringsarbeidet lettere ved endelig avslag. Tidligere forskning

viser også at lett uttransporterbare avviste asylsøkere er mer motiverte for å samarbeide om assistert retur (Strand m.fl. 2008; Valenta m.fl. 2010). For at ID-kravet skal kunne virke returfremmende, forutsettes det imidlertid at flere asylsøkere anskaffer ID-dokumenter. Som vår evaluering antyder har dette i liten grad vært tilfellet. Riktignok anskaffer mange asylsøkere forskjellige dokumenter etter at de har søkt om asyl for å styrke sin sak, men dette gjelder sjelden ID-dokumenter. Vårt datamateriale antyder flere årsaker til dette, samtidig som vi kan skille mellom forskjellige posisjoneringer overfor ID-kravet. En av asylsøkerne vi intervjuet nevnte følgende årsaker til hvorfor han ikke la frem ID-dokumenter:

Nei jeg hadde ingen papirer. Jeg var soldat i Eritrea og hæren hadde tatt alle papirene mine. Kunne heller ikke skaffe papirer. Hadde med noen bilder av hva jeg hadde opplevd som soldat for å dokumentere min historie... Jeg tror ikke at ID-kravet vil føre til at flere skaffer seg dokumentene... Det er mange slik som meg som ikke har noe valg i det hele tatt. Du flykter – du tenker ikke på jobb – du tenker på å komme deg i sikkerhet. Du flytter fra dårlige og fryktelige ting. Hvordan kan du da ta med papirer? Til og med i Sudan måtte jeg kaste papirene mine fordi det var for farlig å ha dem (asylsøker fra Eritrea).

De fleste asylsøkerne vi snakket med kjente godt til ID-kravet. De fikk informasjon om det under asylintervjuet og senere i asylmottaket. Det ser dermed ikke ut til at det er mangel på informasjon om ID-kravet som gjør at de ikke skaffer dokumenter. Ifølge UDI kan det være ulike grunner til at så mange asylsøkere ikke legger frem ID-dokumenter når de søker om asyl: 1) De kommer fra land der styresmaktene ikke utsteder offisielle ID-papirer, eller der det ikke er vanlig å ha ID-papirer; 2) de er forfulgt av styresmaktene i hjemlandet og kvitter seg med ID-papirer slik at de ikke kan bli identifisert hvis de blir tatt i eller utenfor hjemlandet, 3) menneskesmuglerne råder dem til å skjule papirene sine eller 4) de ønsker å gi seg ut for å være andre enn de er (UDI 2009:15).

Våre funn samsvarer i stor grad med UDIs funn. Dette tilsier at vi kan skille mellom de som ikke vil og de som ikke kan legge frem dokumenter. I intervjuene hevdet asylsøkerne at de hadde mistet dokumentene, måtte kaste dem eller måtte gi dem til smuglere. Videre hevdet de at de ikke kunne skaffe nye dokumenter. Da informantene ble spurt hvorfor kunne de ikke skaffe ID-dokumenter, blant annet ved å dra til sitt lands ambassade, hevdet de fleste at dette var farlig for dem av ulike grunner, eller at ambassadene krevde dokumentasjon som det var vanskelig for dem å skaffe. En asylsøker fra Sudan fortalte følgende:

Jeg hadde et pass, men måtte levere det på turen og fikk det ikke tilbake. Jeg tenkte at det ikke gjorde noe. Senere fikk jeg ikke tak i han som hadde tatt papirene mine. Det

er ikke lett å skaffe nye dokumenter. Jeg skal forsøke å skaffe en bostedsattest fra hjemlandet. Jeg skal prøve, men det er ikke lett (asylsøker fra Sudan).

Vårt datamateriale antyder med andre ord at det ikke er uvanlig at smuglere krever eller råder asylsøkere til å gi dem sine ID-dokumenter. Argumentet som smuglere ofte benytter er at det blir vanskeligere for vertslandets myndigheter å få dem ut av landet uten dokumenter. Enkelte asylsøkere antydet at ID-dokumentene kan være verdifulle for smuglere, og at de ble gitt for å få redusert prisen en betaler til smugleren for hans/hennes tjenester. Senere blir det vanskelig å få tilbake dokumentene, slik det antydes av informanten over. Andre påpeker at de ikke vil ha noe å gjøre med representanter for deres lands myndigheter. En asylsøker fra Afghanistan sa:

Jeg tør ikke å gå dit. Ambassaden er det legale Afghanistan i Norge. Skjønner du? Det er Afghanistan i Norge. De er her. Jeg er redd for å gå dit. De må ikke vite hvor jeg er. Jeg er redd for at de skal finne meg. Faren min hjalp oss å flykte. Nå er jeg redd for han. Han må beskyttes. Vi må beskyttes... Og de fleste er i en slik situasjon. Jeg har ID-kort og det har jeg lagt frem, men ikke pass. Pass er direkte knyttet til myndighetene i Afghanistan. Jeg føler at det er veldig risikabelt nå. Jeg har ikke pass nå – men jeg vil vurdere å forsøke å få det i fremtiden. Vi må se an situasjonen i fremtiden (asylsøker fra Afghanistan).

En informant fra Iran uttalte:

Jeg hadde ingen papirer, men jeg fikk skaffet et ID-kort etter at jeg kom hit. Min mor fikk sendt det, men senere ble min mor banket opp av politiet og alle andre papirer i huset ble fjernet av politiet i Iran... Jeg kan ikke gå til ambassaden – man kan ikke gå til ambassaden når man har flyktet. Jeg måtte flykte etter at jeg var med på demonstrasjoner i hjemlandet... Jeg har drevet med politisk propaganda. Jeg føler ikke at det er trygt i ambassaden. Jeg er redd for dem. Det er hovedgrunnen til at jeg ikke kan finne flere papirer. Jeg vet ikke hva de kan gjøre med meg her... Jeg har hørt historier om hvordan den iranske ambassade kan finne folk i Norge – de har spioner her som kan finne meg... jeg kan ikke spørre mamma om å sende papirer en gang til. Det skjedde fæle ting med henne når de kom til huset hennes. Hun har ikke fortalt meg noen detaljer og nettopp derfor vet jeg at det var ille. Jeg hører det på måten hun snakker om det på (asylsøker fra Iran).

Selv om sitatet til den afghanske asylsøkeren over illustrerer noen av holdningene vi finner blant asylsøkere fra forskjellige land, må det påpekes at denne informantens holdning ikke er representativ for alle asylsøkere fra Afghanistan. Mange afghanske asylsøkere skaffer seg ID-dokumenter i den afghanske ambassaden. Tallmaterialet i kapittel 5 indikerer også at mange asylsøkere fra Afghanistan får innvilget sin søknad om midlertidig arbeidstillatelse.

Mens asylsøkere vektlegger at de ikke har dokumenter og ikke kan skaffe dokumenter, har norske myndigheter ofte en annen oppfatning. Politiets årsmeldinger viser for eksempel til mange tilfeller hvor asylsøkere skjuler eller kaster dokumenter. Ifølge norske myndigheter er hovedårsaken til at asylsøkere ikke legger frem dokumenter at de prøver å utgi seg for å være fra et annet land eller område enn det de virkelig er (PU 2009; UDI 2009). Den andre grunnen til at asylsøkere ikke vil legge frem dokumenter eller samarbeide om å skaffe ID-dokumenter er, ifølge norske myndigheter, at de på denne måten motarbeider retur-/uttransporteringsarbeidet. Dette perspektivet tilsier med andre ord at enkelte asylsøkere kan, men ikke vil legge frem dokumenter. Det er imidlertid få av våre asylsøkerinformanter som kom med historier som støtter dette perspektivet, og de som nevnte det understreket at dette ikke gjaldt dem, men andre asylsøkere. En asylsøker fortalte følgende:

For noen grupper kan det være lurt å ikke oppgi ID. For eksempel kan personer fra deler av Etiopia – som snakker omtrent det samme språket som i Eritrea si at det er fra Eritrea, og en språktest vil kunne styrke denne antakelsen. Dermed kan det være lettere for dem å få opphold enn om de hadde ID og viste at de var fra Etiopia... For det andre kan man likevel bli lenge i Norge selv om man ikke får arbeidstillatelse eller opphold, så det har ikke nødvendigvis noen virkning i praksis... Men folk fra andre land kan lett legge frem reisedokumentene. Mange kan være redde for å bli sendt tilbake, men hvis det ikke er urolig hvorfor kan de ikke da legge frem ID (asylsøker fra Eritrea).

Uansett hvilken grunn de har er det et faktum at få asylsøkere legger frem ID-dokumenter. Med utgangspunkt i vårt kvalitative datamateriale og UDIs statistikk (se kapittel 5) kan vi gruppere asylsøkere i flere kategorier eller idealtyper med hensyn til deres praksis og motivasjoner i forhold til fremskaffelse av dokumenter. Som det antydes av informanten over er posisjoneringer til ID-kravet i stor grad påvirket av asylsøkeres ønske om å få opphold eller fortsette å oppholde seg i Norge. Kategoriene illustreres i figur 19.

Figur 19. Asylsøkere og fremlegging av ID-dokumenter.

<p style="text-align: center;">I</p> <p style="text-align: center;">”Den konforme asylsøkeren”</p> <p>I denne kategorien finner vi personer som både kan og vil dokumentere sin identitet fordi dette styrker deres sjanser for å få opphold i Norge.</p>	<p style="text-align: center;">II</p> <p style="text-align: center;">”Den ikke-konforme asylsøkeren”</p> <p>I denne kategorien finner vi personer som kan, men vil ikke dokumentere sin identitet fordi de er redde for at dette kan undergrave deres sjanser for å få opphold i Norge.</p>
<p style="text-align: center;">III</p> <p style="text-align: center;">”Den ufrivillig ikke-konforme asylsøkeren”</p> <p>I denne kategorien finner vi personer som mener at det kan lønne seg å fremlegge ID, men som av andre grunner ikke har anskaffet ID-dokumenter.</p>	<p style="text-align: center;">IV</p> <p style="text-align: center;">”Den ambivalente asylsøkeren”</p> <p>Denne kategorien assosieres med passivitet, handlingslammelse og nøling. I denne kategorien finner vi også personer som er apatiske og som fremstår som personer som ikke gjør annet enn å vente.</p>

Vi ønsker å understreke at dette er kun en av flere mulige måter å kode vårt datamateriale på. Ved en alternativ koding kunne vi inndele asylsøkere i kategorier etter hvor store sjanser de har for å få opphold i Norge. En slik inndeling ville kanskje ført til en aktualisering av en annen kategori som vi ikke indikerer i figuren over, nemlig kategorien som inkluderer asylsøkere som har liten sjanse til å få beskyttelse og som primært søker om asyl for å jobbe, med andre ord kategorien som nevnes i Stortingsmelding nr. 9 (2009-2010). Men det finnes altfor svake antydninger i våre data til at det finnes en slik kategori. Det kan skyldes ulike forhold. For at det skal være lukrativt å bruke asylsystemet for å få midlertidig arbeidstillatelse i Norge må migrasjonskostnadene være lave. Videre må en ha faktisk tilgang til arbeidsmarkedet fra det tidspunktet en får tillatelse til en får avslag på asylsøknaden for at det skulle lønne seg bruke en slik strategi.

I analysene av ID-kravets innvirkning på ankomsttallene argumenterte vi for at innstramminger i ID-kravet ved søknad om arbeidstillatelse har marginal effekt på tilstrømmingen. Tilgang til arbeid i søkerfasen blir ansett som en triviell faktor i vurderinger av Norge som asylland sammenlignet med andre faktorer, blant annet

muligheter til å få opphold i Norge. Dette argumentet kan videreføres i analyser av hvorfor asylsøkere vil eller ikke vil legge frem ID-dokumenter. Samtlige av kategoriene i figuren over kan assosieres med graden av aktørenes konformitet og de strukturelle rammene aktørene opererer innenfor, samt med kostnad/gevinstantekningen som vi introduserte tidligere i rapporten.

Betegnelsen ”den konforme asylsøkeren” (kategori I) kan benyttes for asylsøkere som legger frem ID-dokumenter. Også denne kategorien setter målet om opphold i Norge høyest, men fremlegging av ID-dokumenter som gir dem rett til midlertidig arbeidstillatelse oppfattes ikke å være i konflikt med dette målet. Slik de ser det vil fremlegging av dokumentasjon styrke deres asylsak og sjanser for å få opphold i Norge. Samtidig opplever de ikke at faren for tvangsuttransportering til hjemlandet er stor. En kan argumentere for at mange statsløse (palestinere) som har lagt frem ID-dokumenter og fått arbeidstillatelse faller inn under denne kategorien. Imidlertid kan vi blant de konforme asylsøkerne også finne asylsøkere som erfarer at norske myndigheter uttransporterer til deres hjemland uansett om de har gyldige ID-dokumenter eller ikke. De har dermed ingenting å tape ved å skaffe dokumentene. Våre data antyder at flere asylsøkere fra Afghanistan kan plasseres i denne kategorien asylsøkere.

Når de konforme asylsøkerne får vite at de ved å legge frem dokumentasjon også oppfyller ID-kravet ved søknad om arbeidstillatelse, søker de også om dette. Med andre ord er søknad om arbeidstillatelse ikke en årsak til fremlegging av ID-dokumenter. I stedet vil fremleggingen av dokumenter være forårsaket av andre grunner. Men også ”de konforme asylsøkerne ” kan få avslag selv om de kommer fra land i konflikt og har fremvist ID-dokumenter. Det som for eksempel kan skje er at norske myndigheter strammer inn sin praksis overfor en nasjonalitetsgruppe, blant annet for å redusere tilstrømmingen fra dette landet. Etter innstrammingen blir det lettere å uttransportere de som har levert sine ID-dokumenter. Her er det viktig å huske hva som var årsaken til at de la frem dokumentene: Det var ikke det at de ”lot seg friste” av en midlertidig arbeidstillatelse - det var deres oppfatning om at de på denne måten ville øke sin sjanse til å få opphold i Norge. Slike tilfeller brukes som skrekkeeksempler av de andre asylsøkerne, der de konforme asylsøkerne fremstår som ”de naive”, ”de dårlig informerte,” og de ”lurte” asylsøkerne.

De ikke-konforme asylsøkerne (kategori II) vil ofte omtales som ”kalkulerende” av representanter for myndighetene. Denne betegnelsen kan til en viss grad også anvendes for andre kategorier asylsøkere, blant annet de konforme. Som antydnet over legger de konforme asylsøkerne frem dokumentasjon fordi de mener at dette lønner seg. Vår kategori II inkluderer imidlertid de som mener at det ikke lønner seg å opptre

konformt. I denne kategorien kan vi finne personer som har et ønske om å få opphold i Norge, men som ikke oppfyller UDIs krav. Det er flere årsaker til hvorfor personer i denne kategorien ikke vil legge frem ID-dokumenter. Våre data antyder at de som utgir seg for å være fra et annet sted eller lignende ikke vil legge frem noen dokumentasjon. De som er mest redde for uttransportering vil prøve å skaffe og legge frem diverse dokumenter, blant annet eksamensbevis, førerkort og lignende, men ikke godkjente ID-dokumenter.⁶¹ På denne måten prøver en å øke sine muligheter for å få opphold, men uten å utsette seg for en eventuell uttransportering. Også blant disse asylsøkerne er ønsket om å få midlertidig arbeidstillatelse i søkerfasen tilsidesatt og ansett som en triviell faktor. Asylsøkere som ender opp som såkalte vanskelig uttransporterbare asylsøkere kan rekrutteres fra alle kategorier i figuren over, men når det gjelder kategori II ender en opp som vanskelig uttransporterbar som følge av en strategisk posisjonering overfor norske myndigheter (for mer om slike posisjoneringer, se Valenta m.fl. 2010; Valenta og Thorshaug 2011).

Ufrivillig ikke-konforme asylsøkere (kategori III) rommer de som gjerne vil, men som har vanskeligheter med å skaffe ID-dokumenter. Det er flere forhold som hindrer asylsøkere i å skaffe dokumenter. En asylsøker kan komme fra et land hvis borgere får beskyttelse i Norge, men likevel være lite motivert for å skaffe dokumenter. Dette kan være tilfellet i situasjoner der en for eksempel må henvende seg til sitt lands myndigheter, som en misliker eller er redd for. Det kan også være tilfeller der ambassaden krever dokumenter som asylsøkeren har vanskeligheter med å skaffe. I noen tilfeller kan asylsøkeren komme fra land i krig eller oppløsning, for eksempel Somalia, som også gjør at en ikke kan skaffe dokumenter.

Men hvem er “asylsøkere som vil, men som ikke kan” anskaffe dokumenter? Denne kategorien ligner til en viss grad på “de konforme asylsøkerne”, i den forstand at det er de samme faktorene som gjør at de vil skaffe dokumenter. I denne kategorien finner vi med andre ord de som mener at de kan styrke sin asylsøknad ved å legge frem ID-dokumenter. Også i denne kategorien kan vi finne asylsøkere som innser at de ikke har mye å tape ved å legge frem dokumentasjon, ettersom norske myndigheter uttransporterer avviste asylsøkere til deres hjemland uavhengig av om de har gyldige ID-dokumenter eller ikke. Våre irakiske informanter mente at flere irakiske asylsøkere befinner seg i denne kategorien. Som en av informantene fortalte:

⁶¹ Fagpersoner i mottak antydde at enkelte asylsøkere la frem reisedokumentene fordi de trodde at dette økte deres sjans for å få opphold i Norge. Samtidig mente de at dette ikke ville føre til økt uttransporteringsfare ettersom Norge ikke har avtale om retur med deres hjemland.

Smugleres råd er at en bør ødelegge dokumenter. Mange har gjort det. De har investert så mye for å komme til Europa og Norge, og de gjør alt for at de ikke kan bli sendt tilbake... Flere og flere irakere ser nå at uten reisedokumenter er det mye vanskeligere å få opphold. Smuglere sa til oss at det ville bli umulig å få oss uttransportert uten reisedokumenter, men det vi ser nå at mange blir uttransportert uansett... De ser at det er ingenting å tape ved å legge frem dokumenter, bare å vinne. Mange irakere vil gjerne legge frem reisedokumentene, men problemet er at irakiske myndigheter i den siste tiden har vært svært strenge når det gjelder å få pass. En kan ikke få det i den irakiske ambassaden (asylsøker from Irak)

De tre kategoriene over viser hvordan asylsøkere posisjonerer seg på ulike måter overfor myndighetene i sine forsøk på å få opphold i Norge. Det som er felles for samtlige posisjoneringer er at de ikke er generert av et ønske om å få midlertidig arbeidstillatelse i Norge.

Kategori IV kan assosieres med alle de gråsonene og nyansene vi finner innenfor og i tillegg til de nevnte idealtypene. Den minner oss også på at vi ikke bør overdrive et instrumentalistisk perspektiv som utelukkende betrakter asylsøkere som kalkulerende aktører. Datamaterialet antyder klart at asylsøkere er nølende og ambivalente i forhold til hvordan de bør handle, og at redselen for å trå feil preger samtlige kategorier. Våre funn indikerer også at det finnes en stor gruppe asylsøkere som har en emosjonell fortolkning av sin situasjon, og som mener at migrasjon til Norge vil gi dem en sjanse til en ny start. De har investert mye og tapt mye. De er skuffet og føler seg lurt. De opplever at de har brent alle broer og at oppholdstillatelse i Norge er den eneste utveien. Blant disse asylsøkerne finner vi individer som er handlingslammet, desillusjonerte og apatiske. Enkelte antyder at de ikke er i stand til å jobbe, og at rett til arbeid derfor ikke har noen betydning for dem. Disse personene vet ikke hva de skal foreta seg, eller makter ikke å gjøre noe bortsett fra å vente på svar fra UDI.

9 Oppsummering og anbefalinger

I denne rapporten har vi fokusert på innstramminger i dokumentasjonskravet ved søknad om midlertidig arbeidstillatelse i asylsøkerfasen. Vi konstruerte flere hypoteser innledningsvis i rapporten som har blitt utforsket i den analytiske delen av rapporten. Vi har sett på konsekvenser av tiltaket på tilstrømmingen av asylsøkere, og konsekvenser for integrering, mottaksdrift samt retur- og uttransporteringsarbeid. Vi antok at en viktig forutsetning for at tiltaket skulle virke er at asylsøkere vet om dokumentasjonskravet, samt at de får mulighet til å jobbe hvis de oppfyller dette kravet. En annen antakelse var at asylsøkeres oppfatninger av ID-kravet måtte relateres til deres overveielser av hva som er kostnader og gevinster ved å dokumentere sin identitet.

Analysen baseres på tilgjengelig statistikk innhentet fra UDI, PU og IOM, en breddeundersøkelse gjennomført blant mottaksledere og en omfattende kvalitativ undersøkelse. Den kvalitative undersøkelsen har omfattet intervjuer med asylsøkere og relevante fagpersoner som har direkte og indirekte erfaring med ordningen. I det følgende gir vi en kort oppsummering av våre hovedfunn med tilhørende anbefalinger. Før vi presenterer våre funn er det nødvendig å påpeke at konklusjonene vi presenterer innehar flere usikkerhetsmomenter, ettersom det er vanskelig å vurdere den isolerte effekten av innstrammingen i regelverket tilknyttet arbeidstillatelser. Dette skyldes særlig to faktorer. For det første innføres ulike tiltak parallelt. For det andre vil det alltid finnes en rekke andre bakenforliggende faktorer som vi ikke har oversikt over, men som virker inn på resultatoppnåelsen. I tillegg til disse forbeholdene bør vi også være oppmerksomme på at det er vanskelig å vurdere hvor lang tid det tar før et tiltak begynner å påvirke motivasjon til å dokumentere identitet, tilstrømmingen og returarbeidet.

Til tross for disse usikkerhetsmomentene gir vår presentasjon av utviklingstrekkene et relativt godt utgangspunkt for å evaluere konsekvenser av strengere ID-krav tilknyttet arbeidstillatelser for asylsøkere. Vi anbefaler likevel at en forbedrer rutineene for registrering av asylsøkere som dokumenterer sin identitet, blant annet slik at en kan identifisere i registrene hvem som fremlegger dokumenter i forskjellige faser av søkeprosessen. Hadde vi hatt data som indikerer mer presist hvilke individer og nasjonaliteter som legger frem dokumenter både ved søknad om asyl og på vedtakstidspunktet, ville vår analyse vært mer presis og vi ville hatt et bedre grunnlag for å evaluere ordningen.

Når det gjelder tiltakets konsekvenser indikerer våre data at færre asylsøkere innvilges midlertidig arbeidstillatelse som følge av innstrammingen. Det tilgjengelige tallmaterialet indikerer også at innstrammingen ikke har ført til at flere realitetsbehandlede asylsøkere dokumenterer sin identitet. Både i 2008 og 2009 lå andelen personer som dokumenterte sin identitet med pass på rundt 4 prosent. I 2010 hadde andelen asylsøkere med pass ved ankomst steget til 10 prosent, men denne økningen kan ikke knyttes til innføringen av tiltaket ettersom disse ti prosentene inkluderer alle "ikke-realitetsbehandlede asylsøkere". Analyser av det statistiske materialet viser at asylsøkere som kommer fra Øst-Europa utgjør en brøkdel av asylsøkertilstrømmingen til Norge. Samtidig utgjør de så mye som en tredjedel av personer som la frem originalt reisedokument ved søknad om asyl i 2010. En må huske at statsborgere fra Serbia og Makedonia fikk visumfri tilgang til Schengenlandene i 2009 og 2010. Dette har ført til at flere kommer på lovlig vis ved å vise frem sitt pass, for deretter å søke om asyl i Norge. Men selv om asylsøkere fra land i Øst-Europa i større grad legger frem originalt reisedokument enn andre asylsøkere, er det få av dem som søker om arbeidstillatelse og enda færre som får arbeidstillatelse.

Innstrammingen har ikke ført til at flere realitetsbehandlede asylsøkere dokumenterer sin identitet. Faktisk ser vi at andelen realitetsbehandlede asylsaker hvor identiteten var dokumentert på vedtakstidspunktet har gått ned år etter år i perioden 2007-2010, og den største nedgangen i dokumenteringsgraden skjedde i 2010, etter at ordningen om nye ID-krav ble innført.

I tillegg til disse kvantitative funnene indikerer våre intervjuer med asylsøkere at tiltaket i liten grad motiverer asylsøkere til å fremskaffe dokumenter. Asylsøkeres dokumentering av identitet påvirkes av andre faktorer, blant annet av muligheter til å anskaffe dokumenter og deres oppfatning av hvordan fremlegging av dokumentasjon påvirker deres sjanser til å få opphold i Norge. De som anskaffer dokumenter gjør det av andre grunner enn for å få rett til å ta arbeid.

Videre er det lite som tilsier at variasjoner i asylsøkertilstrømmingen påvirkes av innstrammingen i dokumentasjonskravet. Det er to faktorer kan nevnes i den forbindelse. For det første kjenner ikke asylsøkere som vurderer Norge som asylland til tiltaket. For det andre er innstrammingen ansett som en uvesentlig "avskrekkingsfaktor" sammenlignet med andre "push"- og "pull"-faktorer. Verken asylsøkere eller deres nettverkskontakter i Norge vektlegger rett til arbeid i asylsøkerfasen som en viktig faktor i sine migrasjonsvurderinger. Asylsøkere er primært opptatt av muligheten til å oppnå trygghet og få opphold og av langsiktige integreringsmuligheter i mottakerlandet. Oppfatningen av disse forholdene overskygger kortsiktige begrensninger i rett til arbeid i asylsøkerfasen.

Ettersom innstrammingen har ført til at betraktelig færre asylsøkere gis rett til å jobbe lovlig i Norge, kan tiltaket fremstå som en tilleggshindring til asylsøkeres integrering i det norske arbeidsmarkedet. Her må det imidlertid understrekes at tiltaket ser ut til å ramme en mindre gruppe asylsøkere. Også før tiltaket ble innført var det store flertallet asylsøkere ikke i jobb. Diverse individuelle og strukturelle faktorer bidrar til lav arbeidsdeltakelse blant asylsøkere uansett om de har arbeidstillatelse eller ikke. På grunn av dette, og at omtrent like mange mottaksbeboere ble trukket i økonomiske utbetalinger grunnet lønnsinntekt både før og etter innstrammingen, har asylmottak i liten grad opplevd at innstrammingen påvirket mottaksdriften. Det har dermed ikke vært grunn til å iverksette aktivitetstiltak utover de som vanligvis tilbys beboere. Det at få asylsøkere var i jobb både før og etter at en innførte tiltaket fører også til at tiltaket har en marginal effekt på hvordan asylsøkere oppfattes i vertskommunene.

Det ser videre ut til at uttransporterings- og returarbeid i liten grad påvirkes av innstrammingen. Dette arbeidet påvirkes av en rekke faktorer, hvor fremlegging av reisedokumenter er kun én av faktorene som virker inn. Som sagt har ikke innstrammingen ført til at flere asylsøkere fremlegger ID-dokumenter, og de få som gjør det er sjelden de som på denne måten utsetter seg for en økt uttransporteringsfare. Tiltaket fører imidlertid til at flere ikke får tilgang til arbeid i asylsøkerfasen. Det kan ikke utelukkes at dårligere tilgang til arbeidsmarkedet i noen tilfeller kan bidra til å svekke tilknytningen til Norge og dermed indirekte virke returfremmende.

Hvis vi relaterer våre funn til innstrammingens erklærte mål, slik de defineres i Stortingsmelding nr. 9 (2009-2010)⁶², kan vi konkludere at innstrammingen i dokumentasjonskravet i liten grad har virket etter intensjonen. Med tanke på den lave måloppnåelsen er det mye som tilsier at ordningen bør modifiseres og legitimeres på en annen måte, eller til og med avskaffes. Dersom norske myndigheter velger å beholde ID-kravet av andre grunner enn de som er definert, bør en vurdere å i større grad differensiere ordningen. Det bør i den forbindelse vurderes hvordan en kan redusere negative konsekvenser av ordningen. Blant annet bør regelverket som regulerer asylsøkeres rett til arbeid finjusteres slik at det virker mindre ekskluderende på langtidsventende asylsøkere.⁶³

⁶² Se kapittel 1 i rapporten.

⁶³ Flere land har et regelverk som åpner for at lengeventende asylsøkere kan få tilgang til arbeidsmarkedet uansett om de har dokumentert sin identitet eller ikke. Samtidig har flere land sektorbegrensninger for å beskytte egne arbeidstakere mot konkurranse fra asylsøkere. I og med at arbeidsledigheten i Norge er betraktelig lavere enn i disse landene er det ikke nødvendig å innføre slike begrensninger i den norske konteksten.

I Stortingsmelding nr. 9 (2009-2010) heter det at bakgrunnen for innstrammingen er en “målsetting om å gjøre det mindre attraktivt for asylsøkere uten beskyttelsesbehov som kommer til Norge primært med den hensikt å arbeide” (Stortingsmelding nr. 9 2009-2010: pkt 3.4.2). Det er imidlertid få asylsøkere som kan utnytte systemet på denne måten, ettersom de som regel blir kategorisert som grunnløse søkere og ikke får rett til å ta arbeid uansett om de dokumenterer sin identitet eller ikke.⁶⁴

Asyltilstrømmingen domineres som kjent av asylsøkere som kommer fra land utenfor Europa. De har investert tid og ressurser som ikke kan “avbetales” i løpet av den korte tiden en midlertidig arbeidstillatelse varer. Mange asylsøkere kan ikke dokumentere sin identitet, men får likevel beskyttelse og opphold i Norge. Samtidig får de ikke rett til arbeid i asylsøkerfasen grunnet ID-kravet. De som vil finne en kortvarig tilgang til det norske arbeidsmarkedet som en attraktiv mulighet blir som nevnt ekskludert fra arbeidsmarkedet på andre måter. Med andre ord ser det ut til at i tillegg til at innstrammingen i dokumentasjonskravet ikke virker etter hensikten, og treffer feil målgruppe, kan den fremstå som en overflødig ordning.⁶⁵ Med bakgrunn i dette bør en også vurdere å differensiere ordningen slik at den virker mer presist i forhold til regulering av tilstrømmingen.

Sist, men ikke minst bør en vurdere å forbedre rutineene for identifisering av asylsøkere som er i arbeid, blant annet opprette bedre meldekanaler mellom skattemyndigheter, UDI og folkeregister på den ene siden og asylmottakene og UDI på den andre siden. Per dags dato har vi lite kjennskap til hvor mange asylsøkere som er i jobb. Dette gjelder ikke bare de som bor utenfor mottakssystemet, men også de som er i mottakene. Manglende insentiver for asylsøkere til å melde fra om arbeidsaktivitet og for mottaksansatte til å avdekke asylsøkere som er i arbeid, gjør at de tilgjengelige oversiktene per dags dato er upålitelige. En bør derfor vurdere hva som kan være mulige insentiver både for asylsøkere og mottaksansatte for å forbedre oversikten over arbeidsaktivitet blant asylsøkere.

⁶⁴ De som vurderer en kortvarig tilgang til det norske arbeidsmarkedet som en attraktiv mulighet blir ekskludert fra arbeidsmarkedet på andre måter (ved at deres asylsøknader vurderes som grunnløse og behandles fortløpende). For eksempel blir asylsøkere fra Sørøst-Europa ekskludert fra arbeidsmarkedet ettersom de som regel blir kategorisert som ”ikke-realistiske saker”. Asylsøkere med avslag på søknaden og dublinsaker er også ekskludert fra arbeidsmarkedet.

⁶⁵ I forhold til kategorier av asylsøkere der det finnes eventuelt behov for “å gjøre Norge mindre attraktivt”, finnes det andre ordninger som ekskluderer dem fra arbeidsmarkedet. Hvis en velger å avskaffe ordningen kan det likevel være hensiktsmessig å vurdere behovet for endringer fortløpende i takt med endringer i tilstrømmingen.

Referanser

- Berg, B. og N. Sveaass m.fl. (2005). *"Det hainnle om å leve". Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak.* Trondheim/Oslo. SINTEF/NKVTS.
- Berg, B., K. Lauritsen og T. Fladstad (2006). *Kvinneliv i eksil. Seks kvinneportretter.* Oslo. Gyldendal Akademiske.
- Bijleveld, C. og A.P. Taselaar (2000). *Motives of Asylum seekers to come to Nederland.* Ministry of Justice, Netherlands.
- Blom, S. og K. Henriksen (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006.* Oslo. SSB.
- Borjas, G. J. (1989). "Economic Theory and International Migration". *International Migration Review*, 23(3): 457-85.
- Brekke, J. P. (2001). *Velkommen og farvel?: midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge.* Oslo. ISF.
- Brekke, J. P. (2004). *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden.* Oslo. ISF.
- Brekke, J. P. (2011, i trykk). "Hvorfor kommer asylsøkere til Norge?". I M. Valenta og B. Berg (red.). *Asylsøkere i Norge.* Oslo. Universitetsforlaget.
- Brekke, J. P. og S. Søyholt (2005). *I velferdsstatens grenseland. En evaluering av ordningen med bortfall av botilbud i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden.* Oslo. ISF.
- Brekke, J. P. og V. Vevstad (2007). *Reception conditions for asylum seekers in Norway and the EU.* Oslo. ISF.
- Brekke J. P. og M. Aarset (2009). *Why Norway? Understanding Asylum Destinations.* Oslo. ISF.
- Brekke, J. P., N. Sveaass og V. Vevstad (2010). *Sårbare asylsøkere i Norge og EU.* Oslo. ISF.
- Brochmann, G. og K. Kjeldstadli (2008). *History of immigration: The case of Norway 900 – 2000.* Oslo. Universitetsforlaget.
- Castles, S. og J. M. Miller (2009). *The Age of Migration.* New York. Palgrave Macmillan.
- Collyer, M. (2005). "When do social networks fail to explain migration? Accounting for the movement of Algerian asylum-seekers to the UK". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4): 699-718.
- Dølvik, J. E. og J. H. Friberg (2008). *Den nye arbeidsinnvandringen. Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidslivspolitiske konsekvenser.* Oslo. NFR.
- ECRE (2005). *The Way Forward: The return of asylum seekers whose applications have been rejected in Europe.* European Council on Refugees and Exiles.

- Engbersen, G., M. van San og A. Leerkes (2006). "A room with a view. Irregular immigrants in the legal capital of the world". *Ethnography*, 7(2): 209-242.
- Folkesson, S. (2009). *Ingenmannsland. En rettssosiologisk studie av avviste asylsøkeres rettslige og sosiale situasjon, med fokus på ventemottaket som returfræmmende tiltak*. Masteroppgave. Oslo. Universitetet i Oslo.
- Gilbert, A. og K. Koser (2006). "Coming to the UK: What do Asylum-Seekers Know About the UK before Arrival". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 32(7): 1209-1225.
- Glaser, B. og A. Strauss (1967/2008). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Chicago. Aldine Publishing Company.
- Gordon, M. (1964). *Assimilation in American life: the role of race, religion, and national origins*. New York. Oxford University Press.
- Havinga, T. og A. Böcker (1999). "Country of Asylum by Choice or by Chance: Asylum-seekers in Belgium, the Netherlands and the UK". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25(1): 43-61.
- IMDi (2008). *FACTS 2008. Facts booklet about immigrants and integration*. Oslo. IMDi.
- IOM (2004). *Return Migration: Policies and Practices in Europe*. Genève. International Organization for Migration.
- Jennissen m.fl. (2009). *Migratie naar en vanuit Nederland. Een eerste proeve van de Migratiekarte*. Maastricht University/ Justitie, Wetenschappelijk Onderzoeken Documentatiecentrum. No 3.
- Kjærre, A. Halvar (2010, i trykk). "No direction home – The Margins of a Welfare State and the Illegalized Body". I T. Lund Thomsen, M. Bak Jørgensen, S. Meret, K. Hviid og H. Stenum (red.). *Irregular Migration in a Scandinavian Perspective*. Maastricht. Shaker Publishing.
- Knudsen, J. C. (2005). *Capricious Worlds: Vietnamese Life Journeys*. LIT. Verlag, Münster.
- Lauritsen, K. og B. Berg (1999). *Mellom håp og lengsel. Levekår i asylmottak*. Trondheim. SINTEF IFIM.
- Lauritsen, K., T. Molden og M. Valenta (2005). *Informasjon og rettssikkerhet: informasjonsformidling til asylsøkere i en tidlig fase*. Trondheim. SINTEF IFIM.
- NOU 2004:20 (2004). *Ny utledningslov*. Oslo. Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltning.
- Odyseus Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe (2006). *Comparative overview of the implementation of the Directive 2003/9 of 27. January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU Member States*. Brussel.

- Piore, M. (1979). *Birds of Passage: Migrant labor and industrial societies*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Portes, A og M. Zhou (1993). "The New Second Generation: Segmented Assimilation and its Variants". *The ANNALS of the Academy of Political and Social Science*, 530(November): 74-96.
- PU (2009). *Årsmelding 2009*. Oslo. PU.
- Robinson, V. og J. Segrott (2002). *Understanding the Decision Making of Asylum Seekers*. Home Office Research Study 243.
- Ruben. R., M. Houte og T. David (2009). "What Determines the Embeddedness of Forced-Return Migrants? Rethinking the Role of Pre- and Post-Return Assistance". *International Migration Review*, 43(4): 908-937.
- Sandberg, S. og W. Pedersen (2006). *Gatekapital*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Slavnic, Z. (2000). *Existens och temporalitet. Om det samtida flyktningskapets kompleksitet*. Umeå University, Umeå.
- Solheim, J. (1990). *Her har du ditt liv. Asylsøker mottaket som sosialt system*. Oslo. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001). *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*. Oslo. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsmelding nr. 9 (2009-2010). *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*. Oslo. Justis- og politidepartementet.
- Strand, A., A. Akbari, T. Wimpelmann Chaudhary, K. Berg Harpviken og A. Sarwari (2008). *Return in Dignity, Return to What? Review of the Voluntary Return Programme to Afghanistan*. Oslo. Chr. Michelsen Institute.
- Thielemann, E. (2003). "Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union". *Journal of Refugee Studies*, 16(3): 253-273.
- Thorshaug, K., M. Valenta og B. Berg (2009). *Arbeidsinnvandring. Konsekvenser for det kommunale apparatet*. Oslo. IMDI.
- UDI (2009). *Årsrapport 2009*. Oslo. UDI.
- Valenta, M. (2001). *Asylsøkernes opplevelser og mestring av hverdagssamhandlinger*. Hovedoppgave. Trondheim. NTNU.
- Valenta, M. (2008). "The workplace as an arena for identity affirmation and social integration of immigrants". *Forum Qualitative Research*, 9(2), Art. 14.
- Valenta, M. (i trykk). "Hvordan kan vi analysere asylfeltet med hjelp av sosiologisk teori?". I M. Valenta og B. Berg (red.). *Asylsøker: Perspektiver på asylsøkere i Norge*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Valenta, M. og B. Berg (2003). *Tilbakevending? Evaluering av tilbakevendingsordningen for flyktninger*. Trondheim. SINTEF IFIM.
- Valenta M. og B. Berg (2010). "User involvement and empowerment among asylum seekers in Norwegian reception centres". *European Journal of Social work*, 13(4): 483-501.

- Valenta, M. og N. Bunar (2010). "State assisted integration: refugee-integration policies in Scandinavian welfare states - the Swedish and Norwegian experience". *Journal of Refugee Studies*, 23(4): 463-483.
- Valenta, M. og Z. Strabac (2011). "State assisted integration, but not for all: Norwegian welfare services and labour migration from the new EU member states". *International Social Work*, 54(5): 663-680.
- Valenta, M og K. Thorshaug (2011). "Failed asylum seekers' responses to arrangements promoting return: experiences from Norway". *Refugee survey quarterly*. nr 2.
- Valenta, M., K. Thorshaug og B. Berg (2009). *Arbeidsinnvandring i økonomiske nedgangstider*. Trondheim. NTNU Samfunnsforskning.
- Valenta, M. K. Thorshaug, T. Hugaas Molden, B. Berg og H. A. Kjærre (2010). *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen. Mellom passiv tvang og aktiv returassistanse*. Trondheim. NTNU Samfunnsforskning.
- Wrench, J. (2007). *Diversity management and discrimination. Immigrants and ethnic minorities in EU*. Aldershot. Ashgate
- Zetter, R. m.fl. (2003). *An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000*. Home Office Research Study. UK.
- Øien, C. og S. Sønsterudbråten (2011). *No way in, no way out? A study of living conditions of irregular migrants in Norway*. Oslo. FAFO.

ISBN 978-82-7570-249-2

NTNU Samfunnsforskning
Dragvoll Allé 38 B
7491 Trondheim
Norway
Tel: 73 59 63 00
Fax: 73 59 66 24

Illustrasjonsfoto: colourbox.no

 **NTNU**
Samfunnsforskning