

CMI REPORT

NORSK SAMANDRAG R 2016: 2

Assisterte returprogram til Afghanistan, Irakisk Kurdistan, Etiopia og Kosovo: Korleis gjekk det? Ei samanliknande evaluering av verknad og resultat.

Arne Strand (teamleiar), Synnøve Kristine Nepstad Bendixsen, Hilde Lidén, Erlend Paasche og Lovise Aalen

Med Ali Kurdistani, Sara Khadir, Asnake Kefale, Hana Limani og Akbar Sarwari



Chr. Michelsen Institute (CMI) is an independent, non-profit research institution and a major international centre in policy-oriented and applied development research. Focus is on development and human rights issues and on international conditions that affect such issues. The geographical focus is Sub-Saharan Africa, Southern and Central Asia, the Middle East and Latin America.

CMI combines applied and theoretical research. CMI research intends to assist policy formulation, improve the basis for decision-making and promote public debate on international development issues.

Assisterte returprogram til Afghanistan, Irakisk Kurdistan, Etiopia og Kosovo

Korleis gjekk det?
Ei samanliknande evaluering av verknad og resultat

Arne Strand (teamleiar)
Synnøve Kristine Nepstad Bendixsen
Hilde Lidén
Erlend Paasche
Lovise Aalen

Ali Kurdistan
Sara Khadir
Asnake Kefale
Hana Limani
Akbar Sarwari

CMI, April 2016

R 2016: 2

Forfattarar

Arne Strand, Chr. Michelsens Institutt
Synnøve Kristine Nepstad Bendixsen, Uni Research Rokkansenteret
Hilde Lidén, Institutt for Samfunnsforskning
Erlend Paasche, Fredsforskningsinstituttet I Oslo
Lovise Aalen, Chr. Michelsens institute

Framsidedeilete

Bakeri i Jalalabad, Afghanistan (Photo by Arne Strand)

Prosjektnummer

CMI 13078

Prosjekttittel

Comparative study of assisted return

Trykt versjon: ISSN 0805-505X

Elektronisk versjon: ISSN 1890-503X

Trykt versjon: ISBN 978-82-8062-584-7

Elektronisk versjon: ISBN 978-82-8062-585-4

This report is also available at:

www.cmi.no/publications



Innleiing

Denne korte rapporten samanfatar forskingsfunn og er resultatet av ei utlysing frå Utlendingsdirektoratet (UDI) for ein samanliknande studie av norskfinansierte assisterte retur og reintegreringsprogram. Forskinga er gjennomført av eit konsortium frå Chr. Michelsens Institutt (CMI), Institutt for Samfunnsforskning (ISF) og Fredsforskningsinstituttet i Oslo (PRIO). Det er laga to rapportar, ein forfatta av Jan-Paul Brekke med tittel «Why go Back? Assisted Return from Norway» (2015), den andre forfatta av Arne Strand, Synnøve Kristine Nepstad Bendixsen, Hilde Lidén og Lovise Aalen «Programmes for assisted return to Afghanistan, Iraqi Kurdistan, Ethiopia and Kosovo: A comparative evaluation of effectiveness and outcomes» (2016).

Retur og reintegreringsprogram er forskjellige frå land til land, inkluderer forskjellige typar støtte og har forskjellige samarbeidspartnarar i landa returen foregår til. Denne studien tek opp og analyserer følgjande tema/spørsmål:

- Dei assisterte returprogramma sin effekt på talet av frivillige returar
- Kor viktige dei assisterte returprogramma er for motivasjon for retur; og
- Kor viktige dei assisterte returprogramma er for ein varig og verdig retur til opphavsland.

I samråd med UDI og referansegruppa for prosjektet vart fire land valt for feltstudiar, i tillegg til intervju i Noreg med dei som planla å returnere. Landa er Afghanistan, som har mange migrantar, forskjellige typar returstøtte og som vart evaluert i 2008; Irakisk Kurdistan som også har mange migrantar, forskjellige typar returstøtte og som vart evaluert i 2011; Etiopia som har eit aukande tal av assistert returnerte, men der størstedelen av returstøtta vert kanalisert gjennom eit myndigheitsorgan; og Kosovo der det var gitt Finansiell Støtte for Retur (FSR), men som vart stogga i juli 2013.

Det er eit viktig norsk politisk mål å oppmode og leggje til rette for assistert retur frå Noreg for personar utan gyldig opphaldsløyve, og for dei som ønskjer å returnere til sitt opphavsland. Dei som søkjer om assistert retur får hjelp med søknadsprosessen og reisa vert organisert tilbake til opphavsland. Etter retur mottok dei reintegreringsstøtte, den har ein

kontantkomponent og i enkelte land ein *in-kind*-komponent (som støtte til oppstart av forretning, yrkesutplassering eller utdanning). Der er også utvikla spesifikke landprogram, tre er inkludert i denne studien: Afghanistan (Information, Return and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan (IRRANA)), Irak (Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq (IRRINI)) og Etiopia Assisted Return to Ethiopia (ARE)). Dei som ønskjer å reise til andre land kan søkje om Finansiell Støtte for Retur (FSR), der dei returnerte kun får kontantstøtte. UDI har også eit separat returprogram for sårbare grupper (forkorta VG) som er retta mot offer for menneskehandel, einslege mindreårige og personar med helseproblem. Familiar med barn får også ekstra returstøtte. I enkelte landprogram og i VG-programmet får dei mellom 18 og 30 år tilbod om yrkesopplæringskurs (Vocational Training for Youth (VTY)).

Forskingsteamet har prioritert å vektlegge dei returnerte sine eigne refleksjonar, og å synleggjere deira erfaringar med retur og reintegreringsprogramma.

Kort om metode

Rapporten er basert på dokumentgjennomgang kring det assisterte returprogrammet generelt og dei fire landa spesielt, men trekker også på andre internasjonale og norske studiar. Hovudkjelda til informasjon er intervju med personar som hadde registrert seg for assistert retur i Noreg (nokon budde på mottakssenter, andre utanfor) og med eit utval av dei som hadde returnert til dei fire utvalde landa. I Noreg vart det gjennomført personlege intervju med 17 informantar (11 menn og seks kvinner). Kontaktinformasjon frå IOM og ARRA danna grunnlag for utval av informantar. I tillegg vart enkelte valde ut etter «snøball» metoden.

Primærkjelda vår i landstudiane er personlege intervju med 79 nyleg returnerte, pluss seks personar som hadde returnert tilbake i 2008, supplert av 33 omfattande og 17 korte telefonintervju. Det vart intervjuåtte kvinner, resten var menn.

I Afghanistan gjorde me personlege intervju med 20 informantar i byane Kabul og Jalalabad. Desse hadde returnert mellom 2009 og 2014. Vidare vart seks informantar frå 2008-studien intervjuåtte på nytt i Kabul. Det vart også innhenta noko informasjon frå 31 returnerte teamet klarte å kontakte per telefon, men som ikkje vart intervjuåtte. I Irakisk Kurdistan vart det

gjennomført 14 personlege intervju i Sulaymaniah, som utgjorde primærinformasjonen. Dette vart supplert med 29 telefonintervju utført av nasjonale forskarar, derav åtte med returnerte til Sulaymaniah og 20 til Erbil. I Etiopia vart det gjennomført personlege intervju med 32 returnerte. I Kosovo utgjorde ti personlege intervju primærmaterialet, men dette vart supplert av ein nasjonal forskar som intervjuar sju assisterte returnerte, fem som hadde returnert på VG-programmet og, som ein kontrast, tre tvangsreturnerte.

Det vart også gjennomført intervju med UDI og IOM i Noreg, IOM og ARRA tilsette i dei fire returlanda, tilsette ved norske ambassadar, nasjonale myndigheiter i returlanda og institusjonar, forskarar og enkeltpersonar med kunnskap om migrasjon og returprogram. Før avslutning av feltarbeidet vart det arrangert møte med IOM og ARRA for tilbakemelding av hovudfunn, verifisering av informasjon og eventuelt førespurnad etter meir data.

Kven vel assistert retur i Noreg?

I den norske delen av studien identifiserte me tre hovudkategoriar av dei som søkte om assistert retur.

I den første kategorien er dei som hadde blanda følelsar kring eigen retur. For desse migrantane var det deira eigen situasjon i Noreg som var hovudårsak til at dei valde å returnere. Dei hadde erfart å ha miste verdigheit, menneskeleg verdi og å verte marginaliserte i Noreg. Det at migrantane såg framtidsdraumar og håp, spesielt for barna deira, forsvinne og det å få ein aukande følelse av å vere låst, fysisk, mentalt og sosialt, var også sentralt for avgjersla om å velje assistert retur. For fleire vart det å søkje om assistert retur ein måte å normalisere liva sine på. Tvungen retur var ein anna faktor: enkelte frykta at dei skulle verte henta av politiet. Denne frykta kom på toppen av følelsen av å vere marginalisert.

Den andre kategorien var dei som hadde ei meir open og positiv vurdering av eigen retur. Forhold i opphavsland spelte ei rolle for avgjersla, spesielt for dei som hadde familie i det landet dei hadde sosiale forpliktingar og emosjonelle band til. Nokre av dei

returnerte hadde fått ein høgare sosial status ved å sende pengar heim medan dei var i Noreg. Nokre få hadde aldri hatt nokon intensjon om å bli verande i Noreg, og hadde, i alle fall til ein viss grad, oppnådd målsetjinga dei hadde med å migrere.

Ein tredje kategori av intervjuar var dei som hadde ei svært negativ vurdering av eige høve til retur. Majoriteten av desse forventa

ikkje noko positiv endring i opphavslandet sidan dei reiste derfrå, og dei såg for seg å møte dei same forholda som i utgangspunktet hadde fått dei til å reise. Nokre få familiar planla å kontrollere returen ved å skjule overfor familien i opphavslandet at enkelte familiemedlemmar returnerte. For andre inkluderte returplanane å reise vidare, anten til naboland der dei hadde familie eller eit etnisk nettverk, eller tilbake til «Europa» eller eit vestleg land. Desse haldningane har ulikt opphav, mellom anna vurderingar av tryggleik, familieforhold og korleis strukturelle forhold i opphavsland påverka migrantane sine haldningar og avgjerdsprosessar.

Tida det tok for dei intervjuar å bestemme seg for å søkje om assistert retur varierte sterkt. Nokre hadde vurdert dette over lengre tid. For andre var det ein meir tilfeldig veg ut av ein vanskeleg situasjon. Dei fleste hadde nådd eit punkt der dei ikkje såg andre alternativ. Dette mentale returpunktet kunne bli utløyst av ei endring i opphavslandet eller at dei sjølve nådde noko som kan definerast som eit mentalt vendepunkt. Alle hadde på det tidspunktet konkludert med at vidare opphald i Noreg ikkje lenger var eit alternativ – men nokon håpa likevel til siste minutt før utreise at dei kunne få innvilga opphald.

Resultat av informasjonsarbeid

Kor mykje migrantane visste om assistert retur varierte. Dei som budde i mottakssenter, eller tidlegare hadde budd der, hadde generelt god oversikt over assisterte returprogram. Dei som aldri hadde søkt om opphald eller berre hadde budd på mottakssenter i kort tid mangla anten informasjon om assistert retur eller funne denne informasjonen meir tilfeldig. Generelt sett vart kontakten med International Organisation

Dei fleste hadde nådd eit punkt der dei ikkje såg andre alternativ.

for Migration (IOM) vurdert som positiv, men nokre migrantar tvilte på om returprosessen verkeleg ville fungere. Denne tvilen vart forsterka av rykte om at andre som hadde returnert ikkje hadde motteke lova pengar eller assistanse.

Avgjersla om å returnere skjedde på forskjellige måtar. Mange bestemte seg utan å involvere verken familie i Noreg eller i opphavslandet. Enkelte hadde utelatt barna frå diskusjonen. Ein del familiar var også internt usamde om nytten av å reise tilbake. Mange valde å ikkje diskutere med utanforståande, inkludert tilsette ved mottakssenter, fordi dei trudde at dei ikkje kunne forstå situasjonen deira. Enkelte ba vener og kjende om innspel, men tok likevel den endelege avgjersla på eigen hand.

Me ser at enkelte migrantar vender heim på grunn av «pull faktorar» i opphavslandet eller naboland der familie kan opphalde seg. Her spelar familie ei spesielt viktig rolle, og inkluderer familiens håp om gjenforeining. Utsikta til om dei vert verande i landet dei returnerer til - eller om dei reiser vidare – synest å avhenge av om dei faktorene som fekk dei til å migrere første gongen framleis er der, om det berre var manglande moglegheiter i Noreg som gjorde at dei ville returnere (push faktorar), eller om det var faktorar i returlandet (pullfaktorar) som fekk dei til å velje assistert retur.

Migrantar som hadde nådd målet sitt (frå eit hushaldsperspektiv) ved å kunne sende pengar tilbake til familien sin, var dei som var mest nøgde med informasjonen om assistert retur og syntes mest

bestemte på at retur var ein langtidstrategi. Sterke slektskapsnettverk kunne oppmuntre til retur, så lenge området dei returnerte til vart oppfatta som relativt trygt. I nokre tilfelle hadde migrasjonen medført auka sosial status i opphavsland, og desse såg positivt på retur.

Mangel på førebuing for returen når den var bestemt var for mange knytt til tru på at sikkerheit, og dei politiske og økonomiske strukturane dei ei gong hadde reist frå, ikkje var endra, eller at dei returnerte til ein stad dei no opplevde at var ukjend for dei. Det som kan synast som mangel på førebuing, slik mange som arbeider med assistert retur vurderar det, kan i større grad vere at det er vanskeleg å førebu seg på kva dei vil møte i landet dei returnerer til. Mange var også

mentalt prega av den vanskelege situasjonen i Noreg. Dette innverka på evna dei hadde til å forestille seg ein anna tilværelse.

Dersom retur ikkje skal ende med vidare migrasjon, krev det at dei migrantane som reiser tilbake til opphavslandet er godt førebudde. Kor godt førebudde retur-migrantane er, avhenger av kor godt dei faktisk kjenner og kan vurdere både tryggleik og politiske og økonomiske forhold i opphavslandet. Kva forhåpningar dei har og kor forutsigbar returprosessen er påverkar også korleis dei mobiliserar seg sjølve og nettverka sine og nyttar dei tilgjengelege ressursane etter ein retur.

Afghanistan

IRRANA-programmet (Information, Reintegration and Return of Afghan Nationals to Afghanistan) har lagt til rette for assistert retur til Afghanistan sidan 2006 og vart evaluert i 2008 (Strand et al). IOM står for gjennomføringa av programmet, med eit landkontor i Kabul og med feltkontor i dei største byane.

Programmet fungerte godt med tanke på å hjelpe afghanarar med å førebu returen sin, ordne reisa attende og returen til opphavsstad. Dei returnerte roser

IOM sitt Oslokontor for å legge til rette for returprosessen. Kontantstøtta dei mottok ved ankomst i opphavsland var svært viktig, då den gjorde den første tida etter retur enklare. Tilleggstøtta for barn var likeins vurdert som positiv, og dei som mottok husleigestøtte

eller/og yrkesopplæringskurs argumenterte for nytten dette hadde for sårbare grupper. Likevel kom det fram bekymringar knytt til måten IOM Kabul handterer desse støtteformene på, og til langtidseffekten av støtta.

In-kind-støtta fungerer ikkje slik dei returnerte hadde håpa på, og sikrar ifølge dei ikkje ein varig retur. Det store fleirtalet av returnerte hadde verken fått jobb eller klart å etablere ei forretning som sikra dei inntekter. Mange vurderte å forlate Afghanistan igjen. Dette skil seg frå funn i 2008-evalueringa, der fleirtalet anten hadde klart å etablere ei forretning eller sikre seg jobb.

Den forverra økonomiske og tryggleikssituasjonen i Afghanistan var hovudårsaka til at mange ikkje

Mange var også mentalt prega av den vanskelege situasjonen i Noreg

lukkast med å starte opp ei eiga forretning. Ei anna årsak var at kontekstuelle forhold medførte ein auke i ut-migrasjon og sirkulær migrasjon. Ei tredje årsak er at IOM ikkje synest å handtere desse endringane då dei heldt fram med å gje dei returnerte råd om å opprette forretningar, i staden for å oppmode fleire til å velje utplassering på arbeidsplasser eller å ta utdanning. Dessutan følte mange at IOM Kabul ikkje viste dei nok respekt (spesielt framheva av dei som ikkje eller i liten grad kunne lese og skrive) og det mangla ei meir systematisk oppfølging og rådgjeving til dei returnerte.

Ein kan gå utifrå at dersom fleire returnerte hadde lukkast med forretninga si, eller fått råd og støtte til å ta utdanning eller utplassering i arbeidslivert, ville varigheita av returen vore høgare. Eit spørsmål IOM Kabul ikkje gav tilfredstillande svar på var kvifor dei heldt fram med å oppmode dei returnerte til å starte opp forretningar når så mange mislukkast. Me stiller også spørsmål ved at dei hevda at denne delen av programmet var ein suksess når dei ikkje hadde ei tett monitorering av forretningssektoren generelt sett eller av dei returnerte utover den perioden dei mottok støtte.

Samstundes må det seiast at det forslaget mange returnerte hadde om å erstatte *in-kind*-støtta med ein rein kontantstøtte (som også vart tilrådd i IRRINI evalueringa) ikkje synest som noko godt alternativ. Vår oppfatning er at eit slikt tiltak verken vil sikre nok inntekter i ein oppstartsfase eller gjere returen meir varig. Gitt den noverande situasjonen i Afghanistan aukar det sjangse for at fleire raskt vil forlate landet igjen, noko som ikkje er intensjonen til det assisterte returprogrammet.

Irakisk Kurdistan

IRRINI programmet (Information, Reintegration and Return of Iraqi Nationals to Iraq) har lagt til rette for assistert retur til Irak sidan 2008. Programmet dekkar heile Irak, og IOM organiserer assistert retur til alle område unntatt Nineveh (der Mosul ligg), Anbar, Salahaddin og nokre andre område.

Dei fleste intervjuar gav ei positiv vurdering av IOM i både Noreg og Irakisk Kurdistan, men flest var positive til IOM Noreg. Pengestøtte ved ankomst, og det å bli møtt av ein høgtstående IOM tilsett var svært velkome. Mange roser IOM for logistikken. Dette er reflektert i ofte nytta adjektiv som «punktleg», og i dei positive tilbakemeldingane på returreisa til Irakisk Kurdistan.

Det som er minst positivt for IOM er vurderingane av den individuelle rådgjevinga og oppfølginga. Når det gjeld dei forskjellige komponentane ser både yrkesopplæringa og den sosio-økonomiske orienteringa dei mottok ut til å møte dei behova dei returnerte oppgjer å ha etter retur.

Der er ei bekymring at enkelte returnerte bruker «fiksarar» for å omgå byråkratiske prosedyrar, og at prosessen med å innhente tre anbod for innkjøp av varer til forretningar er lite nytta i Irakisk Kurdistan. Mange returnerte meinte at IOM kunne gjort meir for å gje dei råd om om korleis dei best kan gjere seg nytte av *in-kind*-støtta, noko som kunne ha vore meir nyttig under dei rådande forholda, og i større grad rettleia enn monitorert dei over den seks månaders lange oppfølgingsfasen.

Som notert vert IRRINI programmet gjennomført i ein kontekst prega av krig og økonomisk ustabilitet. Dette skaper strukturelle hindringar for IOM i å kunne sikre varig reintegrering, og er ei markant endring sidan førre evaluering av programmet. Det at den største utfordringa for å sikre varig retur er dei makrostrukturelle forholda må vise att i utforminga og gjennomføringa av programmet.

Etiopia

I januar 2012 signerte etiopiske og norske styresmakter ei Memorandum of Understanding (MoU) om retur og reintegrering av avviste asylsøkjjarar som frivillig returnerte frå Noreg til Etiopia. I avtalen vart det gjort klart at eit etiopisk regjeringsorgan, Administration for Refugees and Returnees Affairs (ARRA), var ansvarleg for å organisere programmet i Etiopia (støtte til den enkelte returnerte og ein lokalsamfunnstøtte). IOM har ansvar for informasjon, rekruttering og organisering av returreisa frå Noreg, og for utbetaling av den første kontantstøtta ved ankomst Etiopia. Etter at MOUen vart signert tok det over eit år før ei detaljert prosjektavtale vart inngått mellom ARRA og UDI (i mars 2013). Det medførte utsett oppstart av eit prosjektkontor for gjennomføringa av reintegreringsprogrammet (til april 2013). I mellomtida, i over eit år, tok IOM seg av organiseringa av all støtta (kontantstøtte, *in-kind*-støtte og lokalsamfunnstøtte).

Eit av våre hovudfunn er at det kan vere ein fordel å ha eit regjeringsorgan til å ta seg av sine returnerte, men desse fordelane synest ikkje å vere godt nok

utnytta i Etiopia. Mange returnerte klaga over mangel på råd og oppfølging frå ARRA sitt prosjektkontor. Dei meinte og at det vart gjort for lite for å legge til rette for kontakt med andre myndigheitsorgan som kunne hjelpt dei returnerte med å sikre arbeid eller på andre måtar ivareta deira interesser etter retur til Etiopia. Prosjektkontoret på si side hevdar å ha iversatt tiltak som skal betre dette. Likevel, det bør gjerast meir for å få til ei systematisk tilnærming til dei delane av myndigheitsapparatet som arbeider med arbeidsskaping eller med mikro- og småverksemdar for å inkludere dei returnerte i slike program. Dette fordrar også ei positiv haldning frå dei relevante institusjonane til å hjelpe dei som har returnert.

Arbeidsdelinga mellom dei to organisasjonane som bidrar i reintegreringsprosessen, IOM i Oslo og ARRA i Addis Ababa, har også medført utfordringar med å sikre samanheng i programmet. IOM i Oslo har ikkje klart å halde seg oppdatert om policy endringar på den etiopiske sida, medan ARRA, i samarbeid med UDI, ikkje har informert IOM i Oslo godt nok om deira policy endringar – eller kanskje meir truleg – har mangla ein klar policy for korleis dei skulle kommunisere med IOM. Dette er tydeleg i usemja kring Returnee Community Assistance Programme (RCAP). Desse kommunikasjonsgapa viser at ein modell med to forskjellige ansvarlege organisasjonar, ein lokalisert i landet som returnerer og den andre i opphavslandet, aukar risikoen for byråkratisk fragmentering.

På tross av dette lukkast dei returnerte i større grad med å etablere eigne forretningar og varigheita av retur er høgare i Etiopia enn i Afghanistan og Irakisk Kurdistan. Dette skuldast delvis den sterkt veksande økonomien og fråveret av krigshandlingar.

Få returnerte såg det som eit problem at ARRA er eit myndigheitsorgan og ikkje er uavhengig. Sjølv om nokre klaga over kor ineffektive og byråkratiske ARRA var, synest ikkje majoriteten av dei intervjuar å vere uroa over ein potensiell politisk implikasjon ved å ha med eit myndigheitsorgan å gjere. Dei fleste konkluderte med at om regjeringa ønska å kontrollere eller straffe dei som returnerte, så kunne dei like enkelt gjere det om programmet vart gjennomført av ein uavhengig organisasjon som eit offentleg organ.

Dette tyder på at dei som har returnert er godt kjende med etiopiske myndigheiter sin kontrollkapasitet, sjølv gjennom ikkje- offentlege organisasjonar. For dei som vurderer retur i Noreg, personar som ofte er del av ein polarisert og sterkt myndigheitskritisk diaspora, kan ARRA si rolle vere med på å styrke det eksisterande argumentet om at det er utrygt å returnere.

Kosovo

Kosovo er inkludert i denne komparative evalueringa fordi det er eit europisk land, og fordi det har ei lang historie med asylmigrasjon til Noreg. Det er også eit land som Noreg over lang tid har returnert migrantar til, og som kan gje innsikt i dei forskjellige erfaringane med å gje kontantstøtte versus forskjellige former for returassistanse, oppfølging og rådgjeving. Kosovo er også spesielt interessant fordi UDI avslutta programmet 19 juli 2013 då det vart oppdaga at kontantstøtta som skulle oppmode til retur og leggje til rette for reinintegrering hadde ein påstått negativ effekt ved å trekke asylsøklarar til Noreg.

Dei fleste returnerte gav ei positiv vurdering av IOM både i Noreg og i Kosovo, sjølv om flest gav positiv omtale av IOM Noreg. Som gruppe var det mange som bestemte seg for å returnere av frykt for tvungen retur. Sjølv om dei returnerte var svært tilfredse med programmet og ville tilråde andre i same situasjon å nytte seg av det, er det også klart at norske styresmakter

ikkje kan forvente at programmet sikrar langtids reintegrering. Men programmet framstår som viktig, både for å bestemme seg for å returnere og i den første fasen av etter-retur reintegrering.

Kosovo skil seg vesentleg frå dei konfliktpåverka områda i Afghanistan og Irakisk Kurdistan, men den usikre framtida i Kosovo gjer det mogleg å samanlikne når det gjeld varigheit av retur. Mange av dei som returnerer uttrykte at dei ønska å remigrere og ikkje såg føre seg ei framtid lokalt. Medan det føreligg indikasjon på misbruk av returordninga, var det ikkje alle dei intervjuar som oppgav å kjenne til returprogrammet før dei søkte asyl i Noreg. Samstundes sa enkelte returnert, inkludert mindreårige, sa at dei hadde følt dei kunne vere utsett for ein personleg risiko etter retur.

Varigheita av retur er høgare i Etiopia enn i Afghanistan og Irakisk Kurdistan

FSR-programmet var kontantbasert og framstår som svært funksjonelt og effektivt. IOM skal ha spesiell ros for oppfølginga og monitorering av mindreårige sårbare returnerte og den returassistenten denne gruppa fekk gjennom yrkesopplæringsprogrammet. Dette framstår som tilpassa deira behov, u-byråkratisk, raskt og svært nyttig for mottakarane. Dei returnerte oppgav å ha motteke kontantstøtta utan problem, og lokale IOM tilsette var stolte av organisasjonen sin openheit og anti-korrupsjons mekanismer.

Når alt kjem til alt vil truleg *eit godt fungerande* kontantbasert reintegreringsprogram bli utkonkurrert av eit godt fungerande *in-kind*-program som er i samsvar med den enkelte sine individuelle behov. Men den siste typen program medfører ei rekke praktiske utfordringar, har høge transaksjonskostnader og sterkt behov for monitorering og oppfølging (både internt og eksternt). I lys av ei slik vurdering og utifrå dei returnerte si eiga oppfatning utgjorde FSR-programmet til Kosovo eit nyttig og enkelt alternativ.

Samanlikning mellom land

Me vil her framheve det som i hovudsak anten er likt eller forskjellig i dei fire landstudiane.

Når me spurde dei som hadde returnert kvifor dei hadde reist i utgangspunktet ser me to hovudtendensar. Den største gruppa oppgjev personleg mangel på tryggleik, og dei fleste her er frå Afghanistan. Den nest største gruppa oppgjev økonomiske årsaker for migrasjon, dei fleste her er frå Etiopia.

Fleirtalet av dei som oppgjev tryggleiksproblem som årsak til at dei migrerte valde *ikkje* aktivt Noreg som sitt reisemål. Dei var anten gitt råd av andre undervegs eller gjorde som foreslått av ein menneskesmuglar. Av dei som i utgangspunktet hadde bestemt seg for å reise til Noreg oppgav fleirtalet høve til å få arbeid og god løn, og fleirtalet her var frå Etiopia. Den nest største gruppa hadde alt familie og venner i Noreg, mange her var frå Kosovo og Irakisk Kurdistan. Ei nesten like stor gruppe oppgav norsk asyl- og immigrasjonspolitik, følgt av dei som viste til at Noreg respekterte menneskerett og var eit fredeleg land basert på demokratiske verdier.

Fleirtalet av dei som hadde vald assistert retur hadde fått kjennskap til programmet på mottakssenteret,

medan den nest største gruppa oppgav IOM som kjelde for informasjon (fleirtalet av desse var frå Afghanistan). Ei mindre gruppe oppgav vener og andre asylsøkjjarar eller media (fleirtalet her var frå Etiopia), og nokre hadde fått informasjonen i avslagsbrevet på asylopphald.

Det gjekk generelt sett svært raskt å få handsama ein søknad om assistert retur, noko som var høgt verdsett av dei returnerte. Unntaket er nokre saker frå Etiopia grunna handsamingstida ved den etiopiske ambassaden i Sverige. Returreisa får svært positiv vurdering (unntaket er nokre vanskar med retur til Etiopia). Det same gjer velkomsten og kontantstøtta dei får ved ankomst i returlandet. Ein observasjon er at ganske mange hadde slått seg ned i ein annan del av landet dei returnerte til enn dei hadde reist frå, noko som kan medføre at dei hadde eit mindre nettverk å trekke vekslar på etter retur til den staden dei opprinneleg reiste frå. Kor lenge ein person har vore borte er ein annan viktig faktor her. Nettverk kan tynnast ut (eller dei har også reist) og dei returnerte må då sjølve skape si eiga forståing av og forhalde seg til kontekst og sosiale endringar i områda dei returnerar til.

Som sagt er kontantstøtta dei mottek på flyplassen vurdert som svært viktig for retur og den innleiande reintegreringa i alle fire landa. Fleirtalet nytta det til sine daglege utgifter, til å ta imot gjester som ville sjå dei etter returen og til andre utgifter, som husleige.

Dei som returnerte til Afghanistan, Etiopia og Irakisk Kurdistan kunne velje mellom forskjellige typar *in-kind*-støtte. Dette var organisert av IOM i Afghanistan og Irakisk Kurdistan og av ARRA i Etiopia. Handsaming av returstøtta gjekk relativt raskt, i snitt tok det to månader, med unntak av i Etiopia grunna sein oppstart av ARRA sitt prosjektkontor. Nesten alle

Nesten alle dei returnerte valde å etablere ein forretning

dei returnerte valde å etablere ein forretning. Berre 12 valde arbeidsutplassering og berre ein person valde utdanning, men ikkje alle fekk det dei hadde oppgitt som sin preferanse i Noreg. Meir enn halvparten av dei intervjuja oppgav å ha ein forretningspartner, men fleire i Afghanistan og Irakisk Kurdistan enn i Etiopia. Det var lettare å både starte opp og avvikle ein forretning med ein slik partner.

Så mange som 47 (av 70 returnerte som hadde vald forretning) oppgav at forretninga dei hadde starta

ikkje hadde gitt dei ei jamn og høg nok inntening til å vidareføre den. Berre åtte personar forventa å få ei tilfredstillande inntening medan det for andre var for tidleg å konkludere.

Det er også urovekkande at mange av desse forretningane berre vart drivne ein svært kort periode. På det tidspunktet dei vart intervjuva var berre 27 forretningar framleis operative. Suksessen var størst i Etiopia, noko som kan forklarast med den raskt veksande etiopiske økonomien. Men til tross for dette vart mange forretningar også der lagt ned kort tid etter at dei var opna.

Husleigestøtte er tilgjengeleg etter søknad i Afghanistan og Irakisk Kurdistan, men programma er litt forskjellige. Alle dei intervjuva såg på denne støtta som svært nyttig, men mange afghanarar oppgav at dei planla å flytte når støtta slutta etter seks månader.

Dei intervjuva oppgav å vere svært nøgde med IOM sin assistanse til dei i Noreg. Det vart likevel klaga på (etter retur) at informasjonen motteke i Noreg ikkje alltid stemde, spesielt når det gjaldt kva val dei hadde kring ulike

typar *in-kind*-støtte. Vurderinga av IOM i landet dei returnerte til er likeins positiv i alle tre landa, men ein del som returnerte til Afghanistan og Irakisk Kurdistan oppgjev å vere misnøgde med IOM si handtering av søknad om retur støtte og informasjon om alternativa. Vurderinga av ARRA varierer i større grad og reflekterer at programmet nyleg er starta opp. Det er klaga på dårleg kommunikasjon med dei returnerte, svak rådgjeving og mangel på oppfølging og monitorering.

Fleirtalet av dei returnerte opplevde at situasjonen deira etter retur var svært forskjellig frå og verre enn dei hadde forventa. Flest frå Afghanistan meinte dette, etterfølgt av dei som returnerte til Etiopia og til Irakisk Kurdistan. Fleirtalet av dei som returnerte til Kosovo uttrykte at situasjonen deira ikkje hadde endra seg så mykje, kanskje fordi dei berre hadde vore borte ei kort tid.

Nesten like mange av dei returnerte forventa å reise ein annan stad som dei som planla å bli verande der dei no budde – 17 hadde ikkje bestemt seg enno. Flest etiopiarar planla å bli verande, medan flest afghanarar planla ei ny reise, følgt av relativt mange frå Irakisk

Kurdistan. Denne gruppa inkluderte returnerte som planla å søkje om familiegjenforeining i Noreg.

På spørsmål om reintegreringsstøtta hadde medført varig retur i opphavsland for dei intervjuva var det urovekkande mange, 75 prosent, som svarta nei. Berre 16 prosent av dei svarte ja, medan ni personar ikkje svarte eller var usikre. Samstundes er det ein interessant kontrast her mellom svarta dei som var i ferd med å returnere gav i Noreg og vurderingane dei gjorde etter retur. Medan dei var i Noreg oppgav dei ikkje retur og reintegreringsprogrammet som ein motivasjon for å søkje assistert retur. Etter retur erkjende alle, med unntak av tre personar, fordelane med å ha vore del av programmet. Argumenta var at det gjorde det mogleg for dei å returnere når dei ikkje lenger kunne få opphald i Noreg, andre vurderte

kontantstøtta som den største fordelten følgt av dei som oppgav reintegreringsstøtta. Så mange som 23, dei fleste afghanarar og kosovarar, erkjende også etter retur fordelten med å unngå ein tvungen retur med politieskorte. Dette til tross for at dei i Noreg ikkje såg

på assistert retur som eit alternativ til tvungen retur.

Eit viktig funn er at IOM får gode vurderingar for sine aktivitetar i Noreg, for returreisa og for å ta imot og gje dei returnerte kontantstøtte. Vurderingane er meir blanda når det gjeld *in-kind*-støtta, der det er store variasjonar landa imellom i forhold til kor positivt eller negativt dei returnerte vurderte IOM. Dette kan bety at IOM ikkje har eit konsistent organisasjonelt system som kan gje råd, handtere og gjennomføre dei lærdomane som vert trekt. Det kan også/eller bety at IOM er betre organisert i enkelte land eller at enkelte IOM kontor har stab som i større grad enn andre evnar å forhalde seg til og rådgje og assistere dei som planlegg eller har returnert (med mange positive rapportar om stab ved Oslo kontoret.)

Forverringa i tryggleikssituasjonen i Afghanistan og Irakisk Kurdistan skapte uro hjå dei som planla å returnere. Me finn indikasjonar på at dette medførte at dei allereie i Noreg vurderte å remigrere etter retur. Dette aukar den enkelte si uvisse kring retur, og reduserer dermed forutsigbarheita av retur og reintegreringsprosessen.

Eit anna viktig funn, støtta av anna forskning, er at

Sterke slektskapsnettverk i opphavslandet oppmodar til retur og gjer returen meir varig

sterke slektskapsnettverk i opphavslandet ikkje berre oppmodar til retur, det ser også ut til å gjere returen meir varig. Dei returnerte er betre førebudde når dei returnerer og dei er i stor grad forplikta overfor nettverk og familie. Funn i landstudiane støttar funn frå intervjuet i Noreg om at forventningar og forutsigbarheit «påverkar korleis dei returnerte mobiliserar og nyttar sine resursar etter at dei har returnert», eller med andre ord: kor mykje dei investerer i å gjere returen meir varig. Kor lenge dei har vore borte frå opphavslandet er, som tidlegare omtale, ein anna viktig faktor.

Motivasjon og returførebuing

For dei som søkte om assistert retur var det forholda dei levde under i Noreg som var hovudmotivasjon for retur til deira opphavsland. Tap av verdigheit og menneskeverd var ei forklaring, ei anna at dei såg draumar og håp svinne hen. For nokre var det å bestemme seg for retur ein måte å normalisere livet sitt og å unngå tvungen retur. Mange nådde eit punkt der dei erkjende at det ikkje var noko anna reelt alternativ. For nokre få som hadde etablert familie i Noreg var avgjersla om å returnere del av ein framtidsretta plan om seinare å kunne returnere til Noreg.

Eit viktig funn frå intervjuet i Noreg er at det er liten skilnad i kunnskap om og tilgang til informasjon kring assistert retur mellom dei som bur i eller har flytta ut av mottakssenter. Men dei som ikkje hadde budd på mottakssenter hadde knapt kunnskap om alternativa. Forskjellige kanalar og former for informasjon når forskjellige grupper av moglege returkandidatar, dei fleste viser til informasjon frå IOM og stab på mottakssenter, medan andre har funne informasjon på internett.

Det er viktig at informasjonen som vert gitt er korrekt, sjølv om ein må erkjenne at IOM og UDI ikkje kan ha oversikt over og kunne informere om alle moglege forhold ein som returnerer kan møte. Uansett er det spesielt viktig at organisasjonen eller myndighetsorganet som gjev støtte til dei returnerte tilbyr kva dei er informert om i Noreg. Vidare bør det vere ein viss fleksibilitet når det gjeld å fastsetje returdato, slik at for eksempel eit semester eller ei medisinsk behandling kan avsluttast før utreise. Det er også viktig at relevant informasjon om sårbare grupper (inkludert skuleborn og studentar) kan sendast til opphavslandet. Det syner seg også at dei

som er i ferd med å returnere treng informasjon om korleis dei kan motta uteståande skattepengar, overføre sparepengar på lovleg vis og avklare om og i tilfelle korleis dei kan oppretthalde bankkonto i Noreg.

Søknadsprosessen for assistert retur og den praktiske organiseringa av returreisa har vore ansvarleg og effektivt organisert av IOM. Sjølv om dei tilsette på mottakssenter ikkje spelar ei sentral rolle i avgjersla om å returnere er den rettleiinga dei gjev etter at den enkelte har bestemt seg svært nyttig. Dei som kjem frå land som ikkje har ambassadar i Noreg står overfor meir praktiske utfordringar i returprosessen.

Frå Noregsstudien kan ein konkludere med at dei forskjellige returprogramma og deira forskjellige komponentar ikkje er hovudmotivasjonen for dei fleste migrantane for å velje assistert retur. Det er heller mangel på framtidsutsikter og ein generell følelse av uforutsigbarheit asylsøklarane står overfor i Noreg. Dei som har returnert er positive til at programmet har gjort dei i stand til å returnere på ein ryddig og godt organisert måte. I kor stor grad tvungen retur medfører auke i assistert retur er ikkje openbart (sjå også Brekke 2015), men å unngå tvungen retur er sett på som ein fordel ved det assisterte returprogrammet. Nokre av dei som vart intervjuet valde assistert retur for å unngå frykta av ein tvungen retur som for mange vil forverre deira marginaliserte livsforhold.

Det kan her leggjast til at eit funn i Brekke sin studie er at dei som returnerer kan undervurdere verdien av det assisterte returprogrammet som ein motivasjon for retur, før dei faktisk har returnert. Det samsvarar med vår analyse frå samanlikninga av dei forskjellige landstudiane.

Retur og reintegrering

Det store fleirtalet av dei som returnerte vurderer returreisa og ankomst til opphavsland som vel organisert og noko dei verdset. For mange kjem utfordringane når reintegreringa skal starte. Fleirtalet oppgav at dei ikkje hadde lukkast i å etablere ein forretning eller sikre seg ein jobb. Nokre tykte at søknadsprosessen for dei forskjellige typane støtte var for byråkratisk, enkelte stader var ikkje anbudsprosessen for vareinnkjøp i samsvar med lokal forretningspraksis og den var utfordrande for dei med

ingen eller avgrensa lese- og skriveferdigheiter. Målet dei enkelte returnerte har for si framtid kan påverke om dette vert ein suksess, avhengig av om dei har som mål å verte reintegrert eller om dei planlegg å remigrere (sjå vidare diskusjon nedafor). Fire faktorar ser ut til å påverke om det vert ein suksess eller ikkje vil fungere:

1. Økonomisk og tryggleikssituasjon i opphavsland som påverkar den generelle økonomiske utsikta og høve til å sikre ei inntekt over tid;
2. Den faglege/tekniske ekspertisa og administrativ erfaring/evne til den som returnerer;
3. At det er familie (som den returnerte har eit godt forhold til) i opphavslandet (som også kan vere ein viktig faktor for varig retur); og
4. IOM/ARRA si rolle i å gje erfaringsbaserte råd om kva som er den beste typen støtte for den enkelte (og i fall type forretning) og gje råd i oppstartsfasen, spesielt om det er indikasjonar på at forretninga eller arbeidsutplasseringa ikkje fungerer.

For så å gå til spørsmåla UDI utbad ei vurdering av: *I kva grad møter det assisterte returprogrammet behova til målgruppa, inkludert familiar med barn og sårbare grupper?*

Det er vanskeleg å gje eit veldokumentert svar gitt talet på familiar i utvalet vårt. Men alle familiare som vart intervjuet verdsette tilleggsstøtta dei hadde motteke for kvart barn. Dei la vekt på at husleigestøtta var svært nyttig, spesielt i den første tida etter retur. I kor stor grad støtta bidrog til varig retur er meir uklart. Mange av dei som mottok tilleggsstøtte feila (som mange andre) i å opprette ein forretning som sikra dei inntekter. Nokre familiar vurderte difor å migrere igjen, men fleire valde å bli verande i opphavslandet fordi dei anten hadde teke med familie tilbake eller hadde vorte gjenforent med familien sin der. Desse vurderte kontant- og reintegreringsstøtta som ein viktig faktor i oppnå den ambisjonen. Andre typar av målretta støtte, som yrkesopplæring, var høgt

verdsett av dei returnerte. Evalueringsteamet, på si side, er urolege for korleis dette vert presentert til dei returnerte, korleis programma vert administrerte og om dei returnerte oppnår eit så godt utbytte som dei burde.

Varig retur

Utfordringa for å sikre ein varig retur kjem når reintegreringsstøtta ikkje gjev den returnerte noko varig inntektskjelde, i det minste dei som ønsker og er opne for ein varig retur i opphavsområdet sitt. For nokre vil *in-kind*-støtta framleis vere viktig om dei nyttar den til andre investeringar som kan legge til rette for ei reintegrering, sjølv utan ein fungerande forretning. Sjølv om det ikkje er programmet sin intensjon kan relokalisering til eit anna område enn det personen er returnert til, kanskje også eit anna land, sikre ein meir varig retur for enkelte enn dersom dei hadde blitt verande der dei returnerte til. For nokre kan kontantstøtta ved retur gje fleire mogelegheiter enn om dei må gjennom ein månadslang søknadsprosess for å få *in-kind*-støtta. Likevel vil det for mange vere eksterne og kontekstspesifikke faktorar som i større grad enn sjølve reintegreringsstøtta avgjer om dei lukkast med si reintegrering.

Det er svært urovekkande at så mange av dei returnerte som mottok *in-kind*-støtte ikkje klarte å sikre seg ei meir varig inntekt, og at dette til ein viss grad skjedde på grunn av manglande rådgeving og oppfølging i oppstartfasen. Dei returnerte sitt eige mål med og evne til å verte reintegrert er ein annan viktig faktor (sjå nedanfor). Denne delen av støtta møter verken forventningane til UDI eller dei returnerte, og må revurderast eller endrast. Sjølv om det er spesielt utfordrande å lukkast med forretningsdrift

Det er svært urovekkande at så mange av dei returnerte som mottok reintegreringstøtte ikkje klarte å sikre seg ei meir varig inntekt

i land/område med svak økonomi, må dette forventast i mange land som har vore gjennom konflikter og som det vart planlagt retur til. Det er difor behov for ei grundig vurdering av moglege alternativ til forretningsetablering. Utdanning og yrkesopplæring kan vere betre alternativ i nokre tilfelle (både for den returnerte og samfunna dei returnerer til). Det er viktig å hugse at dei som hadde yrkeskompetanse eller

administrativ kompetanse klarte å drive ei forretning sjølv i ein vanskeleg økonomisk situasjon.

For familiar er varig retur ofte knytt til at dei kan sørge for ei vidareføring av utdanninga for barna etter at dei har returnert. Tilrettelegginga av dette kan betrast i Noreg, inkludert ei vurdering av tidspunktet for retur gitt forskjellige utdanningssystem (og feriar) og at dei får den nødvendige dokumentasjonen for å sikre eit enkelt opptak i skulesystemet i opphavslandet.

Den etiopiske modellen – der reintegreringsstøtta er handtert av eit myndigheitsorgan – har til no ikkje skilt seg positivt ut frå andre modellar. Den har likevel nokre lovande sider, som potensialet for å ko-ordinere og samarbeid med andre delar av myndigheitsapparatet, som kan vere svært viktig for å sikre ei varig reintegrering. Det er viktig å peike på at ei nasjonal styresmakt si vilje og evne til å verne og støtte sine borgarar kan variere. Spørsmålet er om dei i større grad og over tid kan haldast ansvarlege overfor eigne borgarar enn ein prosjektfinansiert organisasjon som kun har eit ansvar for dei returnerte i ein seks månaders periode etter retur.

Aspirasjon og evne til reintegrering

Intervjua og landstudiane identifiserte ein annan faktor som må takast med i ei vurdering kring varig retur: målet den enkelte som returnerer har for si eiga framtid og dens evne/høve til å oppnå denne. Dette reflekterer poenget om at dei som vel å returnere ikkje er ei homogen gruppe. Retur betyr forskjellige ting for forskjellige returnerte. Dette har fått oss til å identifisere forskjellige kategoriar av dei som returnerer, utvikla vidare frå Carling (2002) sin aspirasjon/evne modell for migrasjon i lys av våre empiriske data. Fordeling av dei returnerte i dei forskjellige kategoriane vil truleg variere avhengig av situasjonen i enkelte land og område.

Type av returnerte	Post-retur karakteristik
Dei som har ein aspirasjon om å verte reintegrerte og er i stand til å gjere det	Varig retur
Dei som har ein aspirasjon om å verte reintegrerte men ikkje klarar å gjennomføre det	Sårbar retur
Dei som ikkje har ein aspirasjon om å verte reintegrerte, men som ikkje klarar å remigrere	Uvarig retur
Dei som ikkje har ein aspirasjon om å verte reintegrerte og er i stand til remigrere, enten tilbake til landet dei tidlegare har budd i eller ein annan stad	Remigrasjon

Denne kategori-inndelinga opnar opp for ein breiare diskusjon om kva grupper som har størst behov for, responderar best på eller gjer seg best nytte av forskjellige typar assistanse. Kan ei slik forståing nyttast til endringar i programmet og betre tilrettelegging for den enkelte kan det innverke på om dei returnerte bestemte seg for reintegrering eller remigrasjon. Det er også ein tidsfaktor med tanke på at dei returnerte over tid kan flytte seg frå ein kategori

til ein annan. Kva kategori den enkelte returnerte går inn i påverkar, men kan også verte påverka av, korleis retur og reintegreringsstøtta er handtert.

Hovudevalueringsspørsmål

Oversikta ovanfor gjer det mogeleg for oss å gje eit meir nyansert svar på spørsmålet *om returprogrammet primært er viktig for ein varig og verdig retur til opphavslandet eller om det primært er ein støtte for den første perioden etter retur.*

Programmet legg til rette for ein verdig retur, men enkelte returnerer med ei større grad av frykt for framtida enn andre. Nokon fryktar for tryggleiken sin og andre for negative reaksjonar frå myndigheiter. Det store fleirtalet som var intervjuua opplevde situasjonen etter retur som svært forskjellig frå kva dei hadde forventa, spesielt dei som hadde vore borte i fleire år. Desse kan ha eit særskilt behov for grundigare rådgjeving og oppfølging.

Det er ei felles forståing i alle returlanda om at programmet sikrar svært verdifull støtte i den første perioden etter retur, ein periode som for mange er kritisk for å gjenopprette nettverk og førebu seg på framtida. Men medan enkelte nyttar kontantstøtta til å dekke gapet før dei får reintegreringsstøtte eller forretninga byrjar å gje avkastning er det andre som ville la støtta gå inn i remigrasjonsbudsjettet sitt.

Det er mindre openbart kor viktig retur- og reintegreringsstøtta er for å sikre ein varig retur. Fleirtalet av dei returnerte rapporterte at når dei mislukkast med forretning eller arbeidsutplassering så auka det utfordringane med å gjere returen varig. Nokre av desse planla å bli verande der dei hadde returnert, medan andre valde å reise vidare. Mange som returnerte til Etiopia vurderte situasjonen slik at dei ville ha ein varig retur grunna landet sine positive økonomiske utsikter og ein stabil, om enn restriktiv og utfordrande rettighetssituasjon. Dei som returnerte til Kosovo var usikre om dei ville bli verande der grunna dårlege økonomiske utsikter. Dei var også påverka av ein generell tendens i befolkninga til å migrere. Mange av dei som returnerte til Afghanistan og Irakisk Kurdistan såg ikkje føre seg at returen kunne bli varig, dette på grunn av kombinasjonen av ein forverra tryggleikssituasjon og svekka økonomiske utsikter. Det står i kontrast til utsiktene for dei returnerte til Afghanistan i 2008 og til Irakisk Kurdistan i 2011 då det var ei positiv økonomisk utvikling begge stader.

Ein kan difor ikkje berre sjå på effekten av sjølve

returprogrammet når ein diskuterer varig retur. Den noverande og forventa situasjonen og utviklinga i kvart enkelt land eller region må også vere med i ei slik vurdering. Dei returnerte vil vurdere dette forskjellig, basert på eigne evner, nettverk og erfaringar. Og, som me har argumentert ovanfor, det dei individuelt bestemmer seg for kan vere påverka av kor godt dei fekk planlagt returen, kor forutsigbart returprogrammet var for dei, korleis dei vart mottekne då dei returnerte, kva råd dei fekk om val av returassistanse og kor gode råd dei fekk og vart følgde opp i dei første månadane etter returen til opphavslandet.

Kva type assistanse gjev den beste effekten for dei returnerte, er det kontaktstøtta eller den meir praktiske reintegreringsstøtta med oppfølging og rådgjeving over tid?

Kontantstøtta motteke ved ankomst i opphavsland er viktig i den første perioden etter retur og legg til rette for ei sosial reintegrering i ein periode som kan vere utfordrande for mange. *In-kind*-støtta er til samanlikning ikkje like høgt verdsett av dei returnerte, med dei som klarte å utnytte den til å skape seg inntekter og sikre livsopphald sette stor pris på den.

Det er grunn til å tru at eit *godt fungerande* program for reintegreringsstøtte vil fungere betre enn eit reint kontantbasert program. Men det må peikast på ei rekke praktiske utfordringar, høge transaksjonskostnader og sterkt behov for monitorering og oppfølging som må sikrast for å kunne gje den enkelte returnerte eit best mogeleg resultat. Slik sett utgjorde FSR-programmet til Kosovo eit nyttig og enkelt alternativ, men det synte også kva avgrensing eit kontantprogram har. Reintegreringsprogramma som er vurderte i denne rapporten syner også at både IOM og ARRA er svake på å rådgje dei returnerte om val av type støtte, kva forretning som bør startast opp og også på oppfølging i etableringsperioden. Funn frå Afghanistan og Irakisk Kurdistan indikerer også at dei returnerte kunne omgå kontrollmekanismer med/grunna korrump praksis. Dette, i kombinasjon med behov for betre rettleiing og meir konsultasjon, syner at IOM og ARRA må endre seg til i større grad å vere ein hjelper og rådgjevar enn ein kontrollør av dei returnerte. Dei må i større grad rådgje dei returnerte om kva som er den beste løysinga for den enkelte og kva som kan gje dei det beste resultatet for deira reintegrering. Men, samtidig, dei som mottek UDI-støtte må sikre at der er ein solid og fungerande internkontroll og oversikt over korleis program fungerer og finansiering er nytta.

Yrkesopplæring bør kanskje i større grad vektleggast i reintegreringsprogrammet. Funn frå

Irakisk Kurdistan og Afghanistan tilseier at slike program er godt mottekne og etterspurde av dei returnerte. Kurs eller arbeidsplassering av lengre varigheit kan medføre at returnerte blir verande i opphavslandet over lengre tid.

I krigspåverka og i land med låg utviklingsgrad der det kan vere vanskeleg å opprette ein inntektsskapande forretning kan forbetra fagkunnskap/ferdigheiter gje dei returnerte ein lettare inngang til arbeidsmarknaden. I Etiopia, der det er ein høgare suksessrate for forretningar, er det ingen grunn til å endre modellen no, men også der må det haldast auge med den økonomiske utviklinga over tid.

Me har skissert forskjellige kategoriar av returnerte utifrå motivasjonen og evnene den enkelte har til å sikre ei meir varig reintegrering. Både dei som er i gruppa av «sårbare returnerte» og dei «uvarig returnerte» kan bli i betre stand til å mestre eiga integrering eller ombestemme seg dersom dei lukkast med å sikre inntekter eller jobb, og slik kan betre framtidutsiktene sine. Korleis dei vert mottekne, rådgjevne og følget opp i ein kritisk fase kan difor vere heilt avgjerande for om dei endar opp i kategorien av remigrerte eller blir varig integrerte. Vår oppfatning er at både IOM og ARRA med enkle endringar i stor grad kan påverke kva kategori dei returnerte endar opp i.

Det er mange måtar å gjere dette på, og det vil knapt vere nokon stor meirkostnad for organisasjonane. Men dei må prioritere å rekruttere/utvikle stab som er innstilt på å yte service til dei returnerte og som har erfaring med og evne til å rådgje dei. Likeins må det kome på plass ein rapporerings/klagemekanisme, klare anti-korrupsjons mekanismar og fungerande kontroll, større vilje til å dele informasjon med og trekke på (andre) regjeringsressursar i dei enkelte landa (inkludert for IOM) og sikre dokumentasjon av kor varige varig reintegreringa er utover dei tre til seks månadene som oppfølginga no varer. Den innovative introduksjonen av ei sosio-økonomisk orientering i Irakisk Kurdistan er eit eksempel på ei suksessrik endring av eit program basert på lokal stab sine observasjonar, og er anbefalt introdusert i alle returland.

Landstudiane frå Irakisk Kurdistan og Afghanistan syner kor viktig det er med fleksibilitet i form av å kunne gje meir sjenerøs støtte, som til barn og

husleige. Når forholda er vanskelege vil det også vere større behov for støtte. Dersom programmet skal fungere best mogleg må det kunne justerast etter forholda. Dette kan innebere større vektlegging

Det er viktig med forutsigbarheit og stabilitet i eit slikt program

av og meir støtte til enkelte deler av returprogrammet. Samstundes er det viktig med forutsigbarheit og stabilitet i eit slikt program, då mange vert informerte gjennom andre om kva dei kan forvente å få. Det kan raskt skape misnøye og mistillit dersom

det dukkar opp uventa endringar. Me foreslår å løyse dette dilemmaet ved å gjere diskrete endringar i programkomponentane og i støttebeløpa. I Irakisk Kurdistan og i Afghanistan er det for tida behov for å sjå på kriteria for å få yrkesopplæring og husleige, og kor mange som skal få slik støtte. Når konfliktane og usikkerheita forhåpentlegvis minkar kan støtta reduserast tilbake til opprinneleg nivå.

Tilrådingar

INFORMASJON OG UTADRETТА VERKSEMD I NOREG

Dette fungerer generelt bra. To forhold bør likevel endrast. Det eine er mangelen på informasjon om det assisterte returprogrammet hjå dei som ikkje har budd på mottakssenter, og nokre som har opphelde seg lenge i Noreg. Det andre er at dei som har budd lenge i Noreg har lite informasjon om dei praktiske sidene ved dagleglivet i opphavslandet. Me tilrår difor:

- Gje spesiell merksemd og tilby ekstra rådgjeving til dei som har opphalde seg lenge i Noreg. Vurder gruppemøte der dei kan dele planar og spørsmål kring retur og forholda i opphavslandet.
- Forbetre informasjonen om assistert retur på internettet: mange migrantar tyr til denne informasjonsskjelda når dei er i Noreg. Det at så mange som ikkje hadde budd på mottakssenter ikkje hadde informasjon om assistert retur, til trass for at dei er ivrige internettbrukarar, syner klart forbetringspotensial.
- Informer dei som returnerer om korleis dei kan motta uteståande skattepengar etter at dei er returnert.

SØKNADSHANDSAMING I NOREG

Dette fungerer også generelt bra, men det er viktig å sikre at det er ein *forutsigbar* prosess og at dei som skal returnere er godt informert om situasjonen i opphavslandet. Me tilrår difor:

- Forbetre returplanlegging og førebuing: etabler meir forutsigbarheit for den returnerte ved å etablere ein individuell kostnadsplan for tida etter retur slik at dei er betre førebudde på kva dei møter.
- Ver fleksible i forhold til å setje returdato; tillat barn og ungdom å avslutte skuleåret/semester slik at dei best mogeleg kan sikrast kontinuitet i utdanninga si.
- Spesifiser den økonomiske støtta i lokal valuta i opphavslandet for å unngå at svingingar og svekking av vekslingskurs medfører at dei føler seg urettferdig behandla eller får mistanke om

korruptsjon. Eit slikt grep vil også gjere returen meir forutsigbar.

ORGANISERING AV RETURREISA

Denne er godt organisert, men ei tilråding er å:

- Gje dei returnerte informasjon om returreisa på engelsk. Dersom det er behov kan slik informasjon nyttast som dokumentasjon under reisa.

LEVERING AV OG TYPE RETURASSISTANSE

Her er det behov for endring. Samstundes fungerer kontantstøtta ved ankomst og støtte til familiar og sårbare grupper/individ bra. Vår tilråding er difor å vidareføre denne støtta på same nivå. Me tilrår også vidareføring av husleigestøtte og til yrkesopplæring, men med nokre modifikasjonar og med større fleksibilitet i støtta. Me tilrår vidare:

- Å sikre at IOM (og ARRA) gjev oppdaterte råd til dei som returnerer om kva form for *in kind*-støtte som truleg vil gje den enkelte det beste høvet til å sikre inntekter og ein meir varig retur. Dersom IOM ikkje synest i stand til å gjere det bør UDI vurdere om det er andre organisasjonar (eller eit konsortium av organisasjonar) som kan tilby dei returnerte desse tenestene.
- I område med svekka tryggleik og dårlege forretningsutsikter bør IOM og andre implementerande partnarar vurdere om dei heller bør gje dei returnerte råd om å ta yrkesopplæring heller enn oppstart av ein forretning, eventuelt opplæring/kurs som går over lengre tid.
- Dersom utplassering i arbeidslivet skal vere del av programmet, så må det vere eit reelt alternativ. Om det er vanskeleg å gjennomføre det i enkelte land bør UDI informerast og det må eventuelt fjernast frå lista over mogleg returassistanse.
- Heller enn å drive med monitorering av dei returnerte må IOM og ARRA legge meir vekt på rådgjeving, rettleiing og å yte assistanse i reintegreringsfasen. Dei må endre seg frå å vere kontrollørar av den returnerte til å bli fasilitatorar i reintegreringsprosessen.

- Å krevje at IOM og ARRA etablerer ein klagemekaniske i dei enkelte landa, og at den er separat frå administrasjonen av returprogramma. Vurder også om det er mogleg å etablere eit system for innrapportering av klager eller manglar ved programmet til lokale norske ambassadar.
- Introdusere sosio-økonomisk orientering i alle land, og sikre at den vert tilbydd dei returnerte så snart som råd etter ankomst til opphavslandet.
- Å vere meir fleksible med husleigestøtta (basert på søknad) med tanke på støttesum og vurdering av kor mange som kan motta den.
- Ver merksam på at i nokre land vil kravet om tre skriftlege tilbod (som den returnerte må skaffe) for å få varer til oppretting av ein forretning ikkje nødvendigvis redusere korrupsjon, men heller bidra til ein korrump praksis. Andre metoder for innkjøp og kontroll av reintegreringsstøtte bør difor vurderast.
- Gitt manglande informasjon om korleis situasjonen er for dei returnerte over tid, bør det vurderast om UDI bør etablere eit eige system for telefonoppfølging og monitorering av dei returnerte. Dette kan gjerast anten ved å velje ut nokre få for intervju eller ved å prøve å nå alle som har returnert til eit land eller område.
- UDI bør budsjettere for eksterne og regelmessige gjennomgangar av alle dei assisterte returprogramma, og me vil argumentere for at det vert nytta ein metode som gjer samanlikning mellom land/program mogleg.

CMI REPORTS

This series can be ordered from:

Chr. Michelsen Institute (CMI)

Phone: +47 47 93 80 00

Fax: +47 47 93 80 01

E-mail: cmi@cmi.no

P.O.Box 6033, Bedriftssenteret
N-5892 Bergen, Norway

Visiting address:

Jekteviksbakken 31, Bergen

Web: www.cmi.no

Printed version: ISSN 0805-505X

Electronic version: ISSN 1890-503X

Printed version: ISBN 978-82-8062-584-7

Electronic version: ISBN 978-82-8062-585-4

This report is also available at:

www.cmi.no/publications

Cover photo: Bakery in Jalalabad, Afghanistan
(photo by Arne Strand)

Noreg oppmodar om å leggje til rette for assistert retur frå Noreg for personar utan gyldig opphaldsløyve, og for dei som ønskjer å returnere til sitt opphavsland. Dei som søker om assistert retur får hjelp med søknadsprosessen og reisa vert organisert tilbake til opphavslandet. Etter retur mottek dei kontantstøtte og eventuelt reintegreringsstøtte. For enkelte land er det utvikla spesifikke landprogram, tre er inkludert i denne studien: Afghanistan (IRRANA), Irak (IRRINI) og Etiopia (ARE). Dei som ønskjer å reise til andre land kan søkje om Finansiell Støtte for Retur (FSR). Kosovo, som er inkludert i denne studien, var eit slikt døme.