

TILBAKEVENDING FRA NORGE

**HISTORIKK, OMFANG OG VIDEREUTVIKLING
2002-2013**

Jan-Paul Brekke

Institutt for samfunnsforskning
Rapport 2014:2

Tilbakevending fra Norge

Historikk, omfang og videreutvikling 2002-2013

Jan-Paul Brekke

© Institutt for samfunnsforskning 2014
Rapport 2014:2

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
PO Box 3233 Elisenberg
NO-0208 Oslo, Norway

ISBN (trykk): 978-82-7763-427-2
ISBN (PDF): 978-82-7763-428-9
ISSN: 0333-3671

www.samfunnsforskning.no

Studien er finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet.

Innhold

1	Tilbakevending og retur	5
	Problemstillinger	6
	Metode	7
	Ordningens innhold	8
	Saksgang	10
	Guide til leseren	11
2	Tilbakevending, en sovende ordning	13
	Den første rapporten om tilbakevending	14
	Tilbakevending og midlertidig beskyttelse	16
	Retur skilles ut som egen ordning	18
	Forslag til reformer i 2005	19
	Evalueringen i 2008	21
	UDIs ferskeste forslag til forbedringer	22
3	Tilbakevendingen i tall	27
	Antall og nasjonalitet	27
	Kjønn og alder	30
	Familietilknytning	35
	Botid	36
	Gjeninnvandring og misbruk	40
	Hvilke tillatelser hadde de som vendte tilbake?	44
4	Tilbakevending fra andre land	47
	Tilbakevending fra Danmark	47
	Tilbakevending fra Sverige	51
	Tilbakevending fra Nederland	53
	Tilbakevending fra Tyskland	54
	Tilbakevending fra Storbritannia	55
	Vilkår for tilbakevending i Norges naboland	56

5	Informantenes vurdering	59
	Ordningens status	59
	Hensikten med ordningen	59
	Informasjon	62
	Ordningens innhold	63
	Motivasjon	64
	Misbruk	66
	Hjemflytting utenfor ordningen	66
6	Ordningens fremtid	69
	Alternativ 1: Beholde ordningen som i dag	69
	Alternativ 2: Avvikle ordningen	71
	Alternativ 3: Styrke ordningen	71
	Anbefaling	73
	Funn	73
	Ordningen i dag	73
	Ordningens fremtid	74
	Litteratur	77
	Appendiks	79
	Sammendrag/Summary	83

1 Tilbakevending og retur

Personer med fluktbakgrunn som ønsker å flytte tilbake til hjemlandet tilbys støtte fra norske myndigheter. Dette gjelder flyktninger og familiene deres som har fått opphold i Norge, men som likevel vender tilbake på permanent basis. Gjennom ordningen får de hjelp til å organisere reisen samt et moderat støttebeløp. «Tilbakevending» gjelder med andre ord personer som kan bli i Norge hvis de ønsker det, men som likevel velger å flytte hjem.

Det er få som har benyttet seg av dette tilbudet de siste ti årene. Enkelte av informantene i denne studien betegnet tilbakevending som en «sovende» ordning. I denne rapporten gjennomgås ordningen slik den har fremstått de siste ti årene. Evalueringen er basert på tall på hvem som bruker ordningen og intervjuer med dem som jobber med tilbakevending til daglig. På bakgrunn av dette materialet stilles det opp tre alternativer for hva som kan gjøre videre.

Det kan være flere grunner til at bare mellom 20 og 40 personer har benyttet dette tilbudet de siste årene. Forhold i hjemlandene, lavt støttebeløp og lite informasjon om ordningen kan ha medvirket til dette.

En ytterligere årsak kan være at norske myndigheter har vendt oppmerksomheten mot en annen del av returarbeidet. De siste ti årene har «assistert frivillig retur» og «tvungen retur» av personer *uten* regulært opphold i Norge kommet stadig mer i forgrunnen (Brekke 2009). Det er «retur» som har fått oppslagene i media, det er her politikere og embetsverk har utviklet nye løsninger. Under tiden har tilbakevending av personer *med opphold* inntatt en plass i skyggen.

Hvorfor skal man da løfte tilbakevendingsordningen frem i lyset nå? Bakgrunnen er at norske myndigheter ser seg forpliktet til å ha et tilbud til denne gruppen, som altså på absolutt fritt grunnlag velger om de vil bli eller vende hjem. Man viser til FN-normer som oppfordrer mottakerland til å legge til rette for personer med opphold som ønsker å reise hjem. Og, hvis Norge først skal ha en slik ordning bør den være tilpasset tiden og behovene til dem som bruker den, ifølge mine informanter i Justisdepartementet og Utlendings-

direktoratet. Andre alternativer ville være å legge ned eller å erstatte ordningen. Å la ordningen stå som den er i dag ble ikke ansett som noe godt alternativ av de offentlig ansatte som arbeidet med ordningen til daglig.

Evalueringen er basert på intervjuer med nøkkelinformanter, dokumenter, samt på et tallmateriale hentet fra Utlendingsdatabasen. Den inneholder blant annet en gjennomgang av intensjonene bak ordningen, en oversikt over praktiseringen av den, statistikk om hvem som benytter seg av den, samt en diskusjon av innspillene fra offentlige ansatte som kjenner ordningen godt. I oppdragsbeskrivelsen ønsket Justisdepartementet at fokus skulle være på utviklingen de siste fem årene. En diskusjon av de sentrale problemstillingene knyttet til ordningen krever likevel at det nøstes opp noen tråder som strekker seg lengre tilbake i historien.

Det er ikke første gang forskere evaluerer norske myndigheters arbeid med tilbakevending. Ordningen har blitt vurdert med jevne mellomrom (Holme mfl. 2000, Berg og Valenta 2003, Krogh 2008). Funnene fra disse studiene har likevel i liten grad ført til endringer i tilbudet til de som ønsker å vende hjem. I denne rapporten ser vi på forslagene fra forskerne sammen med konkrete innspill som har kommet fra embetsverket (2005 og 2008). Ordningen har vist seg nær immun mot disse endringsforslagene. Støttebeløpet på 15 000 NOK pr person (10 000 engangsstøtte + 5 000 til bagasje) har for eksempel stått stille siden 1996.

For å sikre et grunnlag for å vurdere ordningen slik den står i dag og kunne se på alternativene når det gjelder videreutvikling, må tre sett med spørsmål besvares. I tillegg til å se på bakgrunnen for ordningen og hvem som bruker den, vil en beskrivelse av parallelle programmer i våre naboland kunne bidra til diskusjonen om forholdene i Norge.

Problemstillinger

1. Hva var bakgrunnen for den norske tilbakevendingsordningen? Hvilke endringer er gjort de siste ti årene? Hvordan har eksterne evalueringer og interne vurderinger omtalt ordningen? Har den norske tilbakevendingsordningen fungert etter hensikten?
2. Hvem har benyttet seg av ordningen? Hva kan dette fortelle oss om ordningens attraktivitet? Hvor resultateffektiv er ordningen?

Hva forteller tallene om mulige nye målgrupper for tilbakevending?

3. Hvilke ordninger finnes for tilbakevending i nærliggende land som Sverige, Danmark, Tyskland, Nederland og Storbritannia? Hvilke betingelser har disse landene for eksempel når det gjelder støttebeløp, gjeninnreise og angrefrist?

Metode

Tre datakilder benyttes i denne studien: dokumenter, tallmateriale fra Utlendingsdatabasen (UDB), samt intervjuer.

Dokumenter og tidligere forskning står sentralt i gjennomgangen av bakgrunn og status for ordningen i kapittel 2. Ansatte i Utlendingsdirektoratet og Justisdepartementet har vært behjelpelige med å fremskaffe korrespondanse om tilbakevending. Denne knytter seg spesielt til to tidspunkt da man vurderte å gjøre endringer, rundt 2004-2005 og i 2008 som en følge av den hittil siste evalueringen (Krogh 2008). Tilgangen til dokumenter har vært god. Flere av de offentlige ansatte som har arbeidet med tilbakevending har ventet lenge på at ordningen skulle vurderes. Når dette stadig har blitt utsatt har det bidratt til frustrasjon. De hadde dermed et sterkt ønske om at mest mulig materiale skulle bli gjort tilgjengelig. En del av korrespondansen mellom direktorat og departement var unntatt offentlighet da den foregikk, men inneholder ikke sensitiv informasjon og har vært nyttig for analysene i denne studien.

Det er gjort noen avgrensninger når det gjelder forskning gjort i andre land, arbeider som omhandler retur/frivillig assistert retur, samt studier som ligger langt tilbake i tid. Samtidig refereres det til offentlige utredninger og studier fra 1990-tallet, en periode da tilbakevending ble mye diskutert.

Det kvantitative datamaterialet består av et uttrekk fra Utlendingsdatabasen og omfatter alle personer som vendte tilbake fra Norge mellom 1. januar 2002 og 30. september 2013. Valget av kjennetegn ved disse personene ble gjort av Institutt for samfunnsforskning, mens selve det tekniske uttrekket ble gjort av Utlendingsdirektoratet. I kapittel 3 blir de som velger å vende tilbake beskrevet blant annet når det gjelder alder, familietilhørighet, botid, oppholdsgrunnlag og gjeninnvandring.

I de kvalitative intervjuene med 6 kjerneinformanter fra forvaltningen var målet å få frem deres oppfatning av ordningen – dens status pr i dag, dens historikk og mulige endringer. Samtalene hadde en varighet på 45- 60 minutter og ble gjennomført på telefon.

Den danske tilbakevendingsordningen beskrives noe mer detaljert enn ordningene i de øvrige sammenligningslandene. Dansk Flyktninghjelp ble kontaktet. I tillegg ble det innhentet opplysninger fra deres og andre danske nettsider. Det er Flyktningehjelpen som har det operative ansvaret for tilbakevendingsarbeidet i Danmark.

Forskjellen på «tilbakevending» og «retur» er helt avgjørende å ha med seg inn i den videre lesningen av denne rapporten. Sagt på en enkel måte, betegner tilbakevending en situasjon der flyktninger eller asylsøkere med opphold selv velger å flytte tilbake til sitt hjemland. Retur brukes der en hjemreise skjer uten at opphold er innvilget i eksillandet. Reisen kan likevel være frivillig, i betydningen at personen samtykker til at retur skjer, eller den kan gjennomføres med tvang fra myndighetene (Brekke 2010). Dette poenget presiseres og gjentas flere ganger i denne rapporten fordi skillet mellom tilbakevending og retur lett fører til forvirring. En av grunnene til det er at retur av personer uten opphold og tilbakevending av personer med opphold i perioder har hatt en felles betegnelse; «tilbakevending». Utskillelsen av «retur» som eget satsingsområde og konsekvensene for det som ble igjen av «tilbakevending» blir beskrevet i kapittel 2.

Ordningens innhold

Ordningen med tilbakevending er beskrevet i et rundskriv fra Utlendingsdirektoratet (UDI R2013-009).¹ Formålet med ordningen beskrives her som å «legge til rette for at personer med oppholdstillatelse i Norge skal kunne vende tilbake og bosette seg permanent i opprinnelseslandet dersom de ønsker det». Det presiseres at det gjelder personer som har fått opphold etter søknad om beskyttelse, det vil si asylsøkere og flyktninger, samt familiemedlemmer som er gjenforent med disse. Dette betyr at både overføringsflyktninger og personer med såkalt kollektiv beskyttelse, slik som for eksempel bosnierne fikk på 1990-tallet, også er omfattet. Andre grupper, slik som personer som rukkit å bli norske

1. Dette rundskrivet erstattet UDI R-2004-0035.

statsborgere må søke spesielt om å kunne benytte ordningen. De offentlig ansatte som ble intervjuet kjente til få slike saker.

I følge Utlendingsdirektoratet er støtten ment som et bidrag til «reetablering i opprinnelseslandet og til dekning av reiseutgifter og frakt av personlige eiendeler» (UDI R2013-009). UDI tilbyr seg å organisere reisen. Hvordan direktoratet gjør dette, beskrives nedenfor. Reisen betales da av UDI. Den enkelte kan også organisere og gjennomføre reisen selv, men må da betale selv med unntak av en sjablongstøtte på 2500 NOK.

De fleste av dem som benytter ordningen reiser med hjelp fra Utlendingsdirektoratet og mottar da 15000 i støtte til reetablering og frakt av eiendeler. Tidligere ble støtten spesifisert som 10 000 til reetablering og 5 000 til frakt av eiendeler. De 5 000 ble utbetalt «uavhengig av faktiske fraktutgifter» (UDI R-2004-0035). I følge informantene i UDI innebærer ikke de nye formuleringene i rundskrivet fra juni 2013 likevel ikke noen innstramning. Støttebeløpet som utbetales i alle sakene er 15 000 NOK.

På nettsiden blir søkerne bedt om å fylle ut et enkelt søknadsskjema. De må også legge ved reisedokumenter og pass hvis de har det. Før man skriver under må søkeren bekrefte at hun/han kjenner til at beløpet bare betales ut én gang og at det må tilbakebetales hvis man senere flytter tilbake til Norge. Skjemaet inneholder med andre ord en advarsel mot misbruk. Søkeren blir også bedt om å melde fra om flyttingen til Folkeregisteret og blir gjort oppmerksom på at UDI vil melde fra til Husbanken, kommunen og Lånekassen. Før avreise må de framvise kvittering på flyttemelding fra Folkeregisteret for å få utbetalt støttebeløpet.

Vilkårene ved en eventuell gjeninnvandring til Norge blir gjort tydelige på direktoratets informasjonsside. De som benytter ordningen har rett til å «angre» og flytte tilbake til Norge innen visse frister, det vil si før oppholdstillatelsen i Norge løper ut. For personer med såkalt bosettingstillatelse vil det være to år etter utflytting. For personer med fornybare tillatelser vil det være frem til disse må fornyes (ofte 6, 12 eller 24 måneder). Beløpet som skal tilbakebetales når man kommer tilbake til Norge gjelder uavhengig av hvilken type oppholdstillatelse man har. Gjeninnvandrer man i løpet av det første året må hele støtten, 15000, tilbakebetales. Det trappes deretter gradvis ned mot null (etter to år).

I tillegg til denne individuelle støtten har norske myndigheter siden 1990-tallet gitt prosjektstøtte til tiltak som kunne fremme eller

forbedre tilbakevending og retur. Prosjektstøtten kunne for eksempel brukes til informasjonstiltak i Norge eller til å fremme re-integrering etter hjemkomst. Også på dette området har tilbakevending kommet i skyggen av returarbeidet for personer uten regulært opphold i Norge. Det siste prosjektet rettet mot tilbakevending som fikk støtte ble avsluttet i 2008.

To landgrupper står i en spesiell stilling når det gjelder hvilken støtte de kan forvente hvis de vender tilbake etter å ha fått opphold i Norge. Det gjelder irakere og afghanere. Norske myndigheter har de siste fem – syv årene satset spesielt på retur og tilbakevending til de to landene. Støtten til frivillig retur for personer uten opphold i Norge har her vært noe høyere enn for andre landgrupper. Det har også vært re-integreringsprosjekter som har vært skreddersydd for hvert av disse «landprogrammene» som går under forkortelsene IRRANA (Afghanistan) og IRRINI (Irak) (se Strand mfl. 2008, 2010). Personer med oppholdstillatelse som vender tilbake til disse landene blir nær likestilt med personer uten oppholdstillatelse som «returnerer frivillig». Det betyr at de også blir omfattet av reintegreringstiltak som hjelp til bedriftsetablering, skaffe arbeidsplass, utdanning, bolig mv.

Saksgang

En tilbakevendingssak starter som nevnt med at søkeren fyller ut et skjema med et sett enkle opplysninger om blant annet adresse i Norge og land vedkommende ønsker å vende tilbake til. Søknaden sendes til det nærmeste av Utlendingsdirektoratets regionskontorer. Her holder en «tilbakevendingsansvarlig» i saken i en innledende fase og sjekker blant annet om søkeren faller innenfor ordningen. Deretter sender kontoret en meddelelse til kommunen der vedkommende bor, i tillegg går det brev til Husbanken og Lånekassen.²

Saksansvarlig på det lokale regionskontoret har vedtaksansvar i saken og skal blant annet sjekke om det er behov for ytterligere reisedokumenter. Hun eller han skal også sjekke om det trengs en legeerklæring i tilfeller der søkeren er langvarig syk men likevel

2. Noen ansatte i Utlendingsdirektoratet mente de ble minnet på hvor utdatert ordningen var når de sendte standardbrevet til Husbanken. De mente at den prosedyren var mer aktuell på 1990-tallet da Husbanken hadde en mer dominerende stilling og ble brukt mye av for eksempel av chilenerne som skulle vende tilbake.

ønsker å reise (UDI IM 2011-021). Ofte vil søkerne ha pass med rett til å reise til alle *andre* land enn det de selv en gang kom fra som flyktning eller familiegjengenforent. Disse *utlendingspassene* skal leveres tilbake til politiet. Søkerne bes i stedet om å skaffe reisedokumenter fra den nærmeste av hjemlandets ambassader på egenhånd. Dette kan være en utfordring for mange og fører ofte til forsinkelser, i følge mine informanter. I enkelte tilfeller må UDI bistå med å skaffe reisedokumenter. Dette har vært mest aktuelt for irakere som har ønsket å vende tilbake, men også for de få somalierne som har benyttet ordningen. I enkelte tilfeller brukes også IOMs Oslo-kontor (International Organization of Migration) ekspertise til å fremskaffe reisedokumenter. Denne organisasjonen står sentralt i de beslektede programmene for *frivillig retur*, og har lang erfaring med å skaffe reisedokumenter.

Saken sendes så videre til direktoratets regionskontor Sør, som har ansvar for billettbestilling. Alle tilbakevendingssakene samles med andre ord ved dette kontoret. IOM står til sist for det praktiske rundt innkjøp av billetter. De som skal vende tilbake møtes av Norsk Folkehjelp på Gardermoen. NOFO hjelper til og støtter ved avreisen. I transitt er det igjen IOM-personell som står for assistansen. De ordner også med eventuell transport fra flyplass til endelig bestemmelsessted etter ankomst til hjemlandet. I enkelte tilfeller er det nødvendig med medisinsk eskorte for de som vender tilbake. I disse tilfellene er det også IOM som har ansvaret for organisering og gjennomføring.

Guide til leseren

I det neste kapitlet beskrives bakgrunnen for ordningen med tilbakevending. Her ser vi blant annet hvordan tilbakevending etter hvert kom i skyggen av arbeidet med retur for personer uten opphold. Tidligere vurderinger av ordningen presenteres også her.

Kapittel 3 er en gjennomgang av det statistiske materialet. Det gir et inntrykk av hvem det er som har benyttet ordningen fra 2002 til 2013 utfra kjennetegn som nasjonalitet, alder, kjønn og botid. Muligheten for misbruk av ordningen blir også drøftet.

I det neste kapitlet (4) gis en kortfattet beskrivelse av ordninger for tilbakevending fra et knippe andre land (Sverige, Danmark, Tyskland, Nederland og Storbritannia). Det legges vekt på rammene

for de som ønsker å vende hjem fra disse landene når det gjelder støttebeløp, angrefrister og tilbakebetaling.

I kapittel 5 presenteres de offentlige ansattes oppfatning av ordningen. Hvordan tenkte disse for eksempel når det gjaldt ordningens hensikt, informasjonsarbeidet som gjøres eller om motivasjonen til de som vender tilbake?

Det siste kapitlet i rapporten inneholder en kort diskusjon av tre ulike scenarier rundt ordningens fremtid. En serie oppsummerende konklusjoner avslutter rapporten.

2 Tilbakevending, en sovende ordning

Det finnes flere beskrivelser av hvordan tilbakevending og retur ble introdusert og utviklet seg i Norge fra 1990-tallet og fremover (Myrvold 1994, Krogh 2008, Berg 1998, Berg og Valenta 2003, Jonassen, Holm Hanssen og Tesli 2000, Brochmann 1997, 2000, Brekke 1998, 2001, 2002, 2008, 2010). Disse skal ikke gjentas her. Noen sentrale dimensjoner fra de siste 25 årene med tilbakevending må likevel trekkes frem som bakgrunn for en diskusjon av tilbakevendingsordningen slik den er i dag. Fremstillingen legger vekt på hendelsene fra 2002 og utover.

Det er to perioder med korrespondanse mellom UDI og de ansvarlige departementene som omtales spesielt. Det gjelder diskusjonen av en større omlegging i 2004/2005, samt en tilbakemelding fra UDI til Justisdepartementet i etterkant av evalueringen fra 2008. Disse ser ikke ut til å være beskrevet i detalj tidligere.

I tillegg har det vært gjort to evalueringer av tilbakevendingsordningen (Berg og Valenta 2003, Krogh 2008).³ Til sammen gir kapitlet den nødvendige bakgrunnen for å kunne diskutere dagens ordning og veier videre. I dette kapitlet får vi følge glimt fra utviklingen av tilbakevendingsordningen fra sent 1980-tall til dagens situasjon. Historien viser en puls fra lite oppmerksomhet, til en periode med mye omtale og utviklingsiver, og så tilbake til et liv i skyggen.

3. Ordningen har blitt evaluert med jevne mellomrom. I tillegg til de to nevnte arbeidene (Berg og Valenta 2003 og Krogh 2008) ble det gjort en intern evaluering i Utlendingsdirektoratet i 1998. NIBR-rapporten fra 2000, forfattet av Jonassen mfl. inneholdt også vurderinger av ordningen.

Den første rapporten om tilbakevending

Det var først mot slutten av 1980-tallet at norske myndigheter grep tak i tilbakevending og formaliserte en støtteordning som allerede hadde eksistert i noen år. Politiske skifter i landene i det sørlige Latin-Amerika (Uruguay, Argentina og Chile) gjorde det mulig for flyktninger å vende tilbake. Og norske myndigheter ga støtte til dem som ville reise. Til Chile dro det så vidt mange at man opprettet et eget landprogram som også inkluderte støtte til re-integrering i hjemlandet (Kommunaldepartementet 1990:4).

Berlin-murens fall i 1989 førte til en internasjonal optimisme på migrasjonsfeltet (Brekke 2001). Man så for seg at tidligere fastlåste konflikt- og flyktningssituasjoner nå kunne løses. Tilbakevending, eller repatriering som det het den gangen, kom høyt opp på den globale dagsorden (Bradley 2013). FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) utropte 1990-tallet til repatrieringens tiår.

I 1990 nedsatte Kommunal- og arbeidsdepartementet en tverrdepartemental gruppe som la grunnlaget for en norsk politikk om tilbakevending. I sluttrapporten diskuteres gruppens medlemmer de sentrale sidene ved ordningen (KAD 1990). Deres avveininger har hengt ved det norske tilbakevendingsarbeidet siden. Utover på 1990-tallet ble deres arbeid, som vi skal se, knyttet til en bredere satsing på retur og midlertidig opphold. De siste ti årene har likevel den rene formen for tilbakevending igjen vært frikoplet fra assistert frivillig retur av personer uten opphold, noe som har gitt rapporten fra 1990 fornyet aktualitet. Det er imidlertid verdt å merke seg at gruppen kun diskuterte tilbakevending for personer som hadde fått opphold på grunn av flukt eller lignende. Man vurderte ikke situasjonen for asylsøkere med avslag eller andre uten regulært opphold i Norge.

I rapporten beskriver arbeidsgruppen årsakene til at norske myndigheter var tilbakeholdne med å satse på tilbakevending for personer med opphold på 1980-tallet. Disse er fortsatt aktuelle: Få vender tilbake og man ønsker ikke å sende et signal om at personer med opphold er uvelkomne. Det presiseres at repatriering skal være frivillig for denne gruppen og at politikken ikke bør «stimulere» eller «legge noen former for press» på flyktingene (KAD 1990:6). Det vises til at repatrieringsaksjoner etter 2 verdenskrig av flyktninger fra vest til øst og av arbeidsmigranter i nedgangstider, ga ordningen et dårlig rykte. Gruppen gikk ikke nærmere inn på hvilke mekanismer som eventuelt kunne føre til at en mer aktiv tilbakevendingspolitikk

for personer med opphold, kunne gi etablerte flyktninggrupper en opplevelse av ikke å være velkomne. Målsettingen som gruppen setter opp for norsk politikk blir da følgelig at man ikke ønsker å føre en «særlig aktiv repatrieringspolitikk» (KAD 1990:6). I stedet ønsker man seg en bedre organisering av hjelpen slik den er, med andre ord å legge bedre til rette for de som selv velger å reise. Bistand til hjemlandene ble sett som en sentral komponent i tillegg til den individuelle støtten.

Et par elementer til skal nevnes fra 1990-rapporten som bakgrunn for diskusjonen i sluttkapitlet: FN-grunnlaget for ordningen, tilbakevending som den beste løsningen, integrering som forutsetning for vellykket tilbakevending, samt muligheten for eksport av velferdsytelser.

For norske myndigheter er det viktig å kople arbeidet med tilbakevending opp mot FNs målsettinger og normer. I rapporten fra 1990 ble det gjort ved å vise til Menneskerettighetserklæringen artikkel 13.2. som sier at «enhver har rett til å forlate et land, inkludert sitt eget, og returnere til hjemlandet» (KAD 1990:7). Man peker også på tekst fra UNHCRs executive committee fra midten av 1980-tallet som fremholder Høykommissærens rett til å overvåke situasjonen til flyktninger som vender tilbake til hjemlandet (KAD 1990:7). I rapporten vises det ikke til passasjer som direkte forplikter mottakerland til å bistå flyktninger som ønsker å repatriere.

I rapporten fra 1990 trekker arbeidsgruppen et viktig skille når det gjelder FNs holdning til tilbakevending. Mens Høykommissæren for flyktninger ser tilbakevending som den beste løsningen på en flyktningssituasjon, medfører ikke det at det er den beste løsningen for den enkelte (KAD 1990:9, se også Brekke 2001).

Gruppen presiserer at det var integrering som var normen for den norske flyktning- og innvandringspolitikken. Ikke tilbakevending. Man er også nøye med å fremheve at en person som er godt integrert i Norge, som har arbeid, nettverk og ressurser, også vil være best rustet til å takle en repatriering til hjemlandet. God integreringspolitikk blir dermed samtidig god tilbakevendingspolitikk. Omvendt ser man at «personer med en mislykket integrering» vil få det tøffere når de vender hjem (KAD 1990:10).

Det siste poenget fra rapporten som er sentralt for dagens situasjon er ambivalensen når det gjelder eksport av velferdsytelser. Hvordan skal norske myndigheter forholde seg til at de som vender kan ta med seg velferdsytelser, slik som alderspensjon, trygder mv.

Det ble gjort en innskjerpelse nettopp i 1990 som gjorde det vanskeligere å eksportere slike ytelser. For å få utbetalt alderspensjon krevdes for eksempel 20 års botid i Norge før utreise. Tilleggspensjon knyttet til arbeid kunne tas med etter tre års opphold. Disse endringene i Folketrygdens regelverk ble gjort uten tanke på flyktninger som skulle flytte hjem, men som en allmenn endring gjeldende for alle bosatte i Norge. I stedet for å gå igjennom reglene knyttet til hver enkelt trygdeordning konkluderer arbeidsgruppen med et spørsmål knyttet til mulighetene for velferdseksport: Hvilke forpliktelser har Norge overfor personer som har opparbeidet seg rettigheter i Norge når disse flytter ut av landet?

Dette spørsmålet kan utvides og stilles på et mer generelt grunnlag: Hvor langt strekker Norges forpliktelser seg for personer med fluktbakgrunn som vender tilbake til sine hjemland?

Gruppen foreslår avslutningsvis at støttenivået legges på nivå med støtten som den gang ble gitt til chilenerne som vendte tilbake. De fikk 4500 NOK i reetableringsstøtte, opptil 2250 til ekstra bagasje, dekning av reisekostnader, samt et års sykeforsikring.

Tilbakevending og midlertidig beskyttelse

Arbeidsgruppen som leverte rapporten i 1990 visste lite om hvor relevant deres arbeid ville bli de neste par årene. Den internasjonale løsningsoptimismen på flyktningefeltet smittet over på norske byråkrater og politikere. I Norge ga det seg utslag i nok en tverrdepartemental rapport, denne med tittelen «En helhetlig flyktningpolitikk» (Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) 1992). Blikket skulle nå rettes utover Norges grenser. Nå skulle forebygging, bistand, fredsarbeid, flyktningmottak, repatriering og gjenoppbygging sees i sammenheng.

Et element i rapporten var tanken om at flyktninger skulle reise tilbake hvis/når forholdene i hjemlandet tillot det. Og, dette skulle gjelde også for personer som hadde fått opphold. For personer som hadde flyktet, skulle oppholdet i eksil med andre ord i prinsippet være midlertidig. Grunnen til at man foreslo dette var at man anså at Norge kun hadde kapasitet til å gi beskyttelse til et begrenset antall personer. Beskyttelse var så å si et knapt gode. Hvis personer som kunne reise hjem i trygghet når forholdene der var endret, ville det åpne opp for at Norge kunne ta imot nye personer med behov for beskyttelse.

Året etter ble tanken om midlertidig beskyttelse utforsket videre i en tredje rapport med tittelen «Beskyttelse i fokus» (KAD 1993, se også Brekke 2001). Repatriering var her et helt sentralt element. Det ble ansett som den beste løsningen på en flyktningsituasjon. Hvorvidt man så det som den beste løsningen for den enkelte flyktingen var gjenstand for diskusjon (Brekke 2001). I løpet av 1992 og 1993 kom det til sammen 13 000 bosniske flyktninger til Norge. Man brukte instrumentene som man var ved å utvikle. Bosnierne fikk midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag. De som kom, og alle som arbeidet med gruppen, fikk beskjed om at flyktingene var forventet å repatriere hvis krigen på Balkan opphørte og det ble mulig å vende hjem. Imens skulle alle involverte holde to mulige utfall i hodet samtidig: muligheten for at flyktingene kom til å bli værende i Norge, og muligheten for repatriering. Denne parallelle satsingen på integrering og repatriering ble gitt merkelappen «det tosporete løpet». Sentralt for dagens diskusjon av tilbakevending var at det også ble åpnet for bruk av tvang overfor den bosniske gruppen. Hvis det ble fred i Bosnia, ønsket norske myndigheter at flyktingene reiste hjem frivillig. Men de som ikke ville, de måtte.

Begrepet repatriering ble dermed brukt både om tvungen repatriering og om frivillig repatriering i denne perioden (Brekke 2001). Fra bosnierne kom i 1992 til Kosovoflyktingene dro hjem frem til 2002, inneholdt den norske tilbakevendingsdiskusjonen denne dobbeltheten (Brekke 2010). Etter 2002 ble tvangselementet renset bort fra tilbakevending for personer med opphold. Trusselen om å bli sendt tilbake ble siden forbeholdt asylsøkere med avslag og andre personer uten gyldig opphold i Norge.

For den bosniske gruppen ble trusselen om obligatorisk retur fjernet allerede i 1996. De fikk permanent opphold og kunne selv velge om de ville dra eller bli. Den nye situasjonen ble fulgt opp med støtte til (frivillig) repatriering for bosniere med permanent opphold. Den individuelle støtten ble satt til 15 000. Denne ble kombinert med støtte til lokale myndigheter. Tanken var at pengebidragene til repatriering skulle hjelpe den enkelte i en overgangsfase, men også bidra til utvikling av nærområdet og dermed komme flere til gode (Brekke 2001, 2010:16).

Etter dette ble flere grupper gitt midlertidig beskyttelse. Den kollektive formen, der alle som kommer til Norge fra et bestemt land eller område får midlertidig opphold uten at sakene behandles individuelt, ble brukt for andre gang i 1999. Da fikk snaut 8000

Kosovoflyktninger dette oppholdsgrunnlaget (Brekke 2002). Mange av disse dro hjem straks det ble roligere ro i Kosovo sommeren 1999. Noen med støtte, andre ikke. Norske myndigheter arbeidet så med pisk og gulrot for å sikre at flest mulig Kosovoflyktninger reiste hjem i løpet av årene som fulgte (Brekke 2002). Uten oppholdstillatelse og under trussel om utsendelse var det mange fra gruppen som samtykket til å reise hjem. Disse var i realiteten det som senere skulle få betegnelsen frivillig assisterte returer. I statistikken ble de likevel registrert som «repatrierte» eller «tilbakevendte» (Krogh 2008, Brekke 2002, Brekke 2010).

En annen form for midlertidig beskyttelse ble innvilget asylsøkere fra Irak som kom til Norge fra 1998 og de neste par årene. Disse fikk en improvisert form for beskyttelse som fikk forkortelsen «Muf» (midlertidig opphold uten rett til familiegjengenforening). Det var meningen at «retur» skulle være normen også for denne gruppen. Når forholdene i Irak bedret seg, så skulle de tilbake. Men forholdene i hjemlandet varierte sterkt de neste ti årene og norske myndigheter forsøkte en rekke kombinasjoner av insentiver og trusler om tvang. Mange av disse «muferne» endte med å bli i landet og noen er synlige som tilbakevendte i datamaterialet som presenteres i neste kapittel.

Retur skilles ut som egen ordning

2002 er et nøkkel-år for utviklingen på returfeltet i Norge. Presset av høye ankomsttall for asylsøkere plukket norske myndigheter det året frem et forslag de hadde liggende om en returordning for personer uten regulært opphold i landet (Brekke 2010:20). IOM (International Organization for Migration) ble valgt som operativ partner. Personer uten oppholdstillatelse kunne søke om støtte til retur til hjemlandet. Søknadene til IOM strømmet inn den første tiden og etter kun to måneders drift hadde 550 personer uten opphold søkt om støtte til å forlate landet (Brekke 2010:20).

Konsekvensen for tilbakevendingsordningen var tydelig. Når alle uten permanent opphold i Norge ble henvist til returordningen, var det færre igjen som kunne repatriere. Som vi skal se i neste kapittel, stupte tallene på repatrierte, mens det var mange frivillige returer den første perioden (Brekke 2010). Deler av tilbakevendingsinnsatsen fortsatte likevel. Flyktninghjelpens informasjonstjeneste for tilbakevending (INCOR) og prosjektstøtten til tiltak som skulle lette

og fremme repatriering, ble beholdt. Med tiden ble også disse rettet mer mot «frivillig retur» av personer uten regulært opphold, og tilbakevendingsselementet i tilbakevendings- og returprosjektene forsvant til sist helt i 2008. Unntaket var fortsatt irakere og afghanere. Personer med rett til opphold som vendte tilbake til disse landene kom inn under samme ordningen som de som returnerte uten å ha fått opphold i Norge (IRRINI og IRRANA).

I 2002 ble det også drevet frem et nordisk initiativ knyttet til repatriering til Somalia. Nordiske myndigheter, organisasjoner og den somaliske diasporaen skulle sammen stimulere til overføring av kompetanse fra Norden til Somalia. Initiativet sprang ut av den nordiske samrådsgruppen på høyt nivå (NSHF). Sommeren 2002 ble alle parter invitert til et seminar i Stockholm. Til tross for god oppslutning ble ikke seminaret fulgt opp og initiativet døde ut. Ideene som lå til grunn for satstingen hadde flere av elementene som senere ble koplet inn i diskusjonen om migrasjon og utvikling, og om sirkulær migrasjon. Det nordiske samrådsgruppen NSHF var fortsatt aktiv i 2013. Da møttes gruppen et par ganger i året og diskuterte blant annet spørsmål knyttet til retur.

Forslag til reformer i 2005

I 2003 ble det norske arbeidet med tilbakevending evaluert av sosiologer fra NTNU-Universitetet i Trondheim (Berg og Valenta 2003). I de påfølgende årene ble ordningen gjennomgått i Utlendingsdirektoratet og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD, som da var ansvarlig). Våren 2005 hadde man kommet fram til en serie med reformforslag. Men, de ble aldri satt ut i livet. Etter sommeren 2005 ble forslagene disse puttet i skuffen og ordningen forble urørt. Regjeringsskiftet høsten 2005 kan ha medvirket til dette utfallet. Etter min mening bør disse forslagene like fullt omtales her som grunnlag for diskusjonen av det videre arbeidet med tilbakevending fra Norge.

Evalueringen i 2003 la vekt på opplevelsen for dem som vendte tilbake og alle utfordringene denne endringen i flyktningenes liv medførte på menneskelige, sosiale, økonomiske og praktiske plan (Valenta og Berg 2003). Men, rapporten inneholder i tillegg direkte innspill til hvordan tilbakevendingsordningen kunne forbedres. Disse gjaldt blant annet en lik to års angrefrist for alle, bedret oppfølging

etter hjemflytting og et økt fokus på barnas behov (Valenta og Berg 2003: 100).

Våren 2005 var det hyppige møter mellom Utlendingsdirektoratet og KRD. Flere avgjørelser var truffet på papiret allerede i løpet av mars måned. Da kunne departementet for eksempel fortelle direktoratet at man ønsket at den individuelle støtten skulle legges om og utbetales i tre rater (en før hjemreise og to etter), samt at man anbefalte overføring av periodiske velferdsytelser for eldre og funksjonshemmede (brev KRD til UDI 05/485-3). På dette tidspunktet gjensto fortsatt en serie praktiske avklaringer knyttet til den planlagte omleggingen. Det var for eksempel utfordringer knyttet til den praktiske utbetaling av ytelsene i hjemlandet, skulle den utbetales til norsk eller utenlandsk konto osv.

I begynnelsen av mai kom Utlendingsdirektoratet tilbake med en presisering av hvordan en revidert ordning kunne se ut. Her hadde man tatt hensyn til ønskene fra departementet og vurdert de administrative og økonomiske konsekvensene av en omlegging. Ordningen som ble foreslått inneholdt blant annet disse elementene:

Den økonomiske individuelle støtten heves fra 15 000 til det tre eller fire dobbelte (45 000 – 60 000). Reglene for tilbakebetaling ved gjeninnvandring i løpet av en «angreperiode» (satt frem til utløpet av oppholdstillatelsen i Norge) skulle beholdes og styrkes. Det ble videre foreslått utbetaling i tre rater, som vi så ovenfor, de to siste etter man har bodd i hjemlandet i ett og to år. Periodiske velferdsytelser blir foreslått å vare livet ut, og ikke kuttes etter for eksempel fem år i hjemlandet.

Ville slike ordninger øke tilbakevendingen? Utlendingsdirektoratet antok det, kanskje opp mot en tredobling av datidens nivå, det vil si til rundt 150 personer per år. Uten en endring antok man at nivået ville ligge rundt 50 i året (brev UDI til KRD 05/485-4). Samtidig var man klar over at det var «situasjonen i hjemlandet som er viktigst for omfanget av tilbakevendingen fra Norge». UDI innså at administrasjonen av utbetalingene av velferdsytelsene til hjemlandene kunne være ressurskrevende og kontrollen være krevende. Flere løsninger på disse spørsmålene ble foreslått.

Men, så skjedde det altså ikke mer med tilbakevendingsordningen det året. Og heller ikke det neste, eller neste. I 2008 var det på tide med en ny runde med evaluering. Lite eller ingenting hadde skjedd med tilbakevendingen siden sist gang.

Fokuset hadde i stedet vært rettet mot å utvikle ordningen med frivillig retur for personer uten opphold. Politikerne var opptatt av retur og det var her departement og direktorat satte inn kreftene.

Evalueringen i 2008

Arbeidet med tilbakevending ble evaluert i 2008 av den frittstående konsulent Hilde Krogh. Hennes oppgave var å vurdere om ordningen fungerte etter hensikten. Krogh beskriver utviklingen av ordningen og gir en tallmessig oversikt over enkelte kjennetegn ved dem som benyttet den. Spørsmålet om hvorfor flyktningene valgte å vende tilbake blir besvart ved å vise til to av de tidligere studier som har sett på kjennetegn ved hjemland og eksilland som forklaringsfaktorer (Jonassen, Holm Hanssen og Tesli 2000, Valenta og Berg 2003).

Forhold i hjemlandet står naturlig nok helt sentralt i vurderingen av tilbakevending. Grunnleggende forhold nevnes i disse studiene, slik som sikkerhet og trygghet, arbeid, bolig og adgangen til velferdstjenester (Krogh 2008:21). Men også sosiale og psykososiale faktorer vil spille inn når noen vurderer å vende tilbake. Nøkkelord her er nettverk, tilhørighet og verdighet, i følge studiene Krogh viser til.

Med støtte blant annet i evalueringen fra 2003 konkluderer hun med at den individuelle støtten er for ubetydelig til å stimulere til tilbakevending. Det lave beløpet kan i stedet være en hindring for å vende tilbake, mener hun (Krogh 2008:22). I følge forfatteren viser norske, danske og svenske studier at også manglende oppfølging etter hjemkomst kan virke avskrekkende på personer som vurderer å flytte tilbake.

Et annet nøkkelelement er angrefristen som er knyttet til programmet. Det er en stor avgjørelse å vende tilbake. Ikke minst for barna vil det kunne være viktig å ha mulighet til å opprettholde kontakten med eksillandet, i følge Krogh (2008:25).

De som vurderer å vende tilbake, sammenligner forholdene i eksillandet med det som vil møte dem i hjemlandet. Hvordan er opplevelsen av trygghet, mulighetene for arbeid, utdanning, bolig og adgangen til velferdssystemet i de to landene? Hvordan fungerer diasporaen og hvordan kan man veie (manglende) tilhørighet til eksillandet opp mot tilhørigheten og nettverk i hjemlandet?

Krogh diskuterer også forholdet mellom kvalitet og kvantitet når det gjelder myndighetenes arbeid med tilbakevending. Ønsker man kun å legge best mulig til rette for den enkeltes frivillige tilbakevending, eller ligger det samtidig ambisjoner om at antallet som benytter ordningen skal være så høyt som mulig? (2008:29). Hennes diskusjon baseres på omtalen av den generelle ordningen, men også på retur- og tilbakevendingsprosjektene som ble gitt støtte på 2000-tallet. I beskrivelsen av målsettingen med disse kombinerte prosjektene kunne språkføringen være glidende og begreper ment for frivillig retur kunne synes å gjelde også for de som hadde opphold i Norge og vurderte å vende hjem. Hun konkluderer med at «det å kombinere de to (målsettingene) virker, utfra denne undersøkelsens erfaringer, betenkelig» (Krogh 2008:29). Skillet mellom kvalitative og kvantitative aspekter ved tilbakevending har også vært analysert tidligere i forbindelse med midlertidig beskyttelse på 1990-tallet (Brekke 2001).

Vi kommer tilbake til denne helt sentrale diskusjonen, og hvordan den står i dag, i kapittel 5 i denne rapporten.

Tiltakene Krogh foreslår er først og fremst knyttet til prosjektene som frem til da hadde fått offentlig støtte. Hun foreslo mer støtte til prosjekter som skapte engasjement for eksempel blant unge og økt satsing på transnasjonale bånd med hjemlandet. Videre foreslo hun muligheten for eksport av for eksempel pensjon, i tråd med en dansk løsning samt en revurdering av angrefristen,

UDIs ferskeste forslag til forbedringer

Direktoratet sendte Kroghs evaluering til Kommunal- og regionaldepartementet og uthevet sitt eget syn på utvalgte sider ved ordningen med tilbakevending. I tillegg fremmet man et knippe forslag til forbedringer (UDI 2008, Vedlegg 1 til virksomhetsrapport 2. tertial).

Innledningsvis knyttet man i dette forslaget ordningen tettere til en oppdatert liste av retningslinjer fra FNs Høykommissær for flyktninger (Ex Com 2008). Her var spesielt konklusjonen om at vertsland bør (should) bistå flyktninger som ønsker å vende tilbake til sine hjemland (Conclusion no. 18. d.). Komiteen var også klar på at den så viktigheten av at flyktninger får den informasjonen om hjemlandet som er nødvendig i forbindelse med slik repatriering (pkt. e). Norge er med andre ord om ikke forpliktet, så oppfordret av FN til

å legge til rette for flyktninger som ønsker å vende tilbake til hjemlandet og til å bidra med informasjon i den forbindelse.

Direktoratet peker på at tilbakevendingsordningen, som vi også har sett i dette kapitlet, har beveget seg fra full frivillighet (Chile), via en dobbelthet med trussel om tvang (Bosnia), til ren trussel om tvang (Kosovo) tilbake til en kombinasjon (Irak (muf)) og tilbake til full frivillighet (UDI 2008:2). Man foreslår på den bakgrunn at frivillighetsprinsippet fremheves og at begrepet «motivasjon» ikke bør brukes i denne sammenhengen. Det er særlig i forhold til prosjektstøtten dette er aktuelt: «Tilbakevendingsstiltak bør legge til rette og støtte opp om flyktningers ønske om å vende tilbake, snarere enn å skulle virke motiverende for tilbakevending»(UDI 2008:2).

Uten å bore for dypt i spørsmålet om motivasjon, kan det være nyttig å skille mellom *indre* og *ytre* motivasjon (Brekke 2008:11). Mens den ytre vil peke i retning av handling som styres av sanksjoner og incentiver, vil indre motivasjon henspille på situasjoner der individet selv driver handlingen frem. Ved å peke på frivillighetsprinsippet kunne man si at direktoratet ønsket at tilbakevending skulle være indre motivert.

I forbindelse med diskusjonen rundt mulig misbruk av ordningen og tilbakebetaling av støtten ved gjeninnvandring peker UDI på et interessant poeng i vedlegget. Man mener støtteordningen har fått dårlig rykte etter perioden på slutten av 1990-tallet og i starten av 2000-tallet. Mange av de som benyttet ordningen i den perioden, tilhørte ikke kjernegruppen, dvs. personer med varig opphold, i følge vedlegget. Utfordringene som fulgte når det gjaldt gjeninnvandring og tilbakebetaling, kom som en følge at andre, mindre etablerte grupper, benyttet ordningen (UDI 2008:2).

I følge vedlegget har det hele tiden vært få personer med varig opphold i Norge som har vendt tilbake. Og man forventer heller ikke en økning i tilbakevending fra denne kjernegruppen. Den vil ligge rundt 50 i året, i følge vedlegget.

Og dette volumet er i orden og utfordrer ikke hensiktsmessigheten ved ordningen, hevder man i notatet fra 2008. «Kvantitet er ikke en god målestokk for tilbakevendingsarbeidet», påpeker man (UDI 2008:2). I stedet bør arbeidet «ha en kvalitativ karakter» og bør måles etter kvaliteten på forberedelsene, avviklingen av eksiltilværelsen samt på re-integreringen i hjemlandet. Disse uttalelsene avviker i noen grad fra hvordan de samme aktørene så den

samme ordningen fem år senere. Da ble det, som vi skal se, stilt spørsmål ved hvor lavt volum ordningen kunne tåle.

I vedlegget til evalueringen fra 2008 foreslår direktoratet igjen å øke den individuelle støtten (en dobling til 30 000), samt et tillegg til re-integrering. Tilleggsbeløpet skulle koples opp mot re-integreringskomponenten i returprogrammene. Det ville si at den strukturen som allerede var etablert for Irak (IRRINI), Afghanistan (IRRANA), og det generelle returprogrammet. Støtten til re-integrering under disse programmene ble foreslått økt fra henholdsvis (20 000 eller 0) til 30 000. Maksimal støtte for en som vendte tilbake med programmet ville etter forslaget være 60 000 NOK. Størrelsen på tilskuddet ville dermed ligge innenfor det intervallet som ble foreslått i korrespondansen mellom UDI og Kommunaldepartementet i 2005 (45 000 til 60 000)(UDI 05/1170 4). Denne samtenkningen av re-integreringen for tilbakevending og retur måtte etter direktoratets mening følges av klare skillelinjer i rundskrivet som legger føringer for retur- og tilbakevendingsfeltet.

Man noterer ellers at «det er kjent at mange» reiser hjem for godt utenom TBV-ordningen (UDI 2008, Vedlegg s. 3). Årsakene til disse hjemreisene utenfor ordningene oppgis til å være at de som drar ikke ønsker å ha et forpliktende forhold til norske myndigheter eller at ordningens ytelser ikke ansees som «gunstige nok» (UDI 2008, Vedlegg s. 3).

Direktoratet viser til de gunstige virkningene tilbakevendinger kan ha for lokalmiljøene i hjemlandet. Flyktningene som kommer tilbake fra Norge kan ha med seg ressurser, kompetanse og «vestlige verdier om samfunnsoppbygging». Den foreslåtte støtten til re-integrering mente man kunne bidra til gjenoppbyggingen gjennom næringsutvikling og arbeidsplasser.

Igjen dukker observasjonen opp om at mange av de som ønsker å vende tilbake ikke har funnet seg «så godt til rette i Norge» (side 4). Direktoratet mener at norske myndigheter bør fortsette å vurdere løsninger på eksport av velferdsytelser.⁴ Dette vil kunne være spesielt relevant for personer som aldri har funnet en plass i det norske samfunnet, er eldre eller syke. Man viser også til behovet mange tilbakevendte har ytret om å ha norske kontaktpunkter etter hjemkomst. Her foreslås norske organisasjoner og spesialutsendinger ved utenriksstasjoner som alternativer.

4. En god oversikt over dagens regelverk når det gjelder slik eksport finnes her: <http://goo.gl/KLFEqi>

Utlendingsdirektoratet konkluderer med at «tilbakevendingsordningen er hensiktsmessig og bør forbedres og styrkes».

Kommentarene fulgte virksomhetsrapporten og evalueringsrapporten høsten 2008. Så ble det stille. Det var ikke flere ideutvekslinger mellom de to institusjonene i årene som fulgte. Ordningen ble stående som den var før disse forslagene.

Internt i Justisdepartementet ble det likevel gått en runde to år senere. Da ble spørsmålene og forslagene fra UDI omarbeidet og lagt frem for den politiske ledelsen i departementet. Her ble det foreslått en økt støtte (størrelsen skulle utredes), behovsprøving, utbetaling i rater (etter hjemkomst), samt fokus på barn og eldre.

I notatet som fulgte initiativet klargjorde man hva man ønsket å oppnå ved en endring: «Målet med en styrking av tilbakevendingsordningen er å bidra til økt tilbakevending og hindre marginalisering av enkelte flyktninggrupper» (JD 15.11.2010). Det ble argumentert med at det ikke er hensiktsmessig å opprettholde en ordning som nesten ikke benyttes.

Tidligere samme år, i mars 2010, gjorde danskene store endringer i sin tilbakevendingsordning. Blant annet ble den direkte individuelle kontantstøtten firedoblet og var i 2013 på 124 500 DKK per person. Før vi ser nærmere på den danske og andre europeiske løsninger skal det statistiske materialet presenteres. Hvem er de som vender hjem fra Norge?

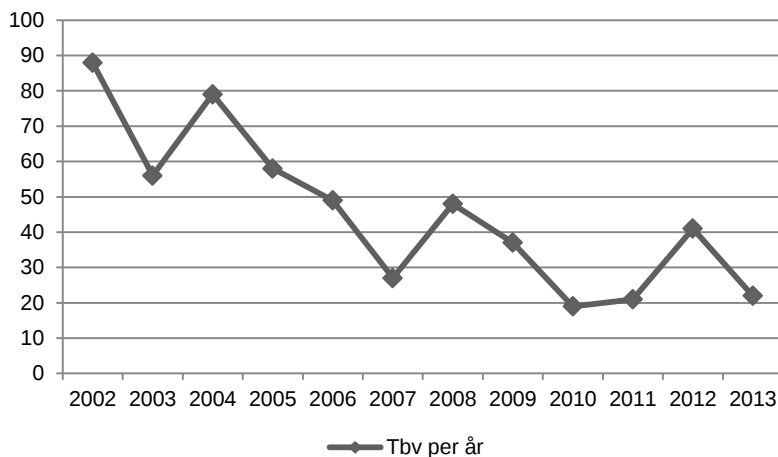
3 Tilbakevendingen i tall

Hovedfokus i denne evalueringen er på perioden fra 2008 til 2013. I dette tidsrommet var det liten bevegelse i antallet personer med oppholdstillatelse som vendte tilbake fra Norge. Tallmaterialet er strukket til en lenger tidsperiode for lettere å kunne finne mønstre, også om de som reiste i den siste femårsperioden. Dataene fra Utlendingsdatabasen omfatter alle individer som benyttet seg av tilbakevendingsordningen mellom 1. januar 2002 og 30. september 2013. Slike data har ikke vært analysert tidligere. Selv med en utvidet tidsperiode er det et begrenset antall personer i gruppen som studeres. Små tall gjør at man må bruke varsomhet når tallene skal tolkes. Samtidig er alle som vendte tilbake i perioden, eller hele populasjonen med i materialet. Det er ikke plass i denne studien til å foreta en dyp analyse av tallene. De deskriptive dataene gir likevel noe ny kunnskap om hvem disse menneskene er.

Antall og nasjonalitet

Til sammen benyttet 545 personer tilbakevendingsordningen fra starten av 2002 til september 2013. Det gir et snitt på snau 50 personer per år. Som vi ser i figur 1 var det en synkende tendens i anvendelsen av ordningen.

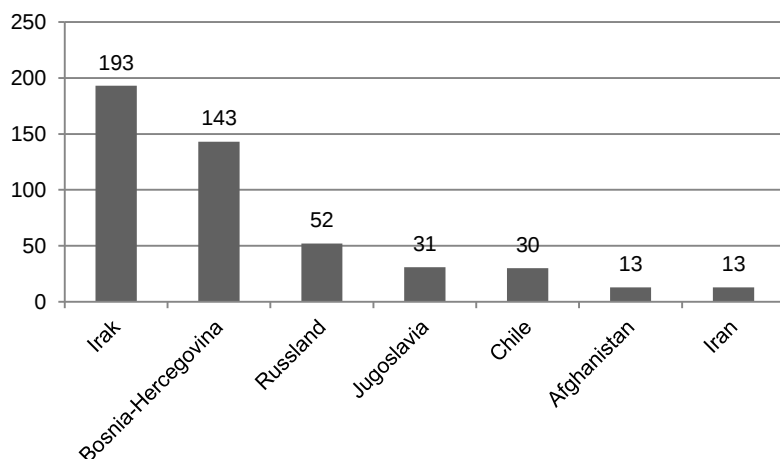
Figur 1. Antall tilbakevendinger pr år, januar 2002 – september 2013.



* Tallene for 2013 gjelder frem til 31.09. Estimert tall for hele året: 30 tbv.

Som jeg beskrev i forrige kapittel ble returer av personer uten opphold og tilbakevendning av personer med opphold tellet sammen frem til 2001. I 2002 ble disse tallene skilt fra hverandre og de 90 personene som vendte tilbake det året var det første rene uttrykket for bruken av den ordningen. Og selv i det året var tilbakevendingen dominert av grupper som tidligere hadde hatt midlertidig beskyttelse før de fikk permanent opphold. I det første året vi har med i figur 1 var 7 av 8 av de som vendte tilbake knyttet til de tidligere krigene på Balkan (Bosnia-Hercegovina, tidligere Jugoslavia (hovedsakelig Kosovo), samt Kroatia utgjorde 77 av 88 tilbakevendinger det året). I 2003 var det fortsatt halvparten av de som vendte tilbake bosniere (27 av 56), men stadig flere irakere meldte seg på ordningen (11 av 56). Ser vi alle årene fra 2002 til 2013 under ett var Irak den største landgruppen (se figur 2).

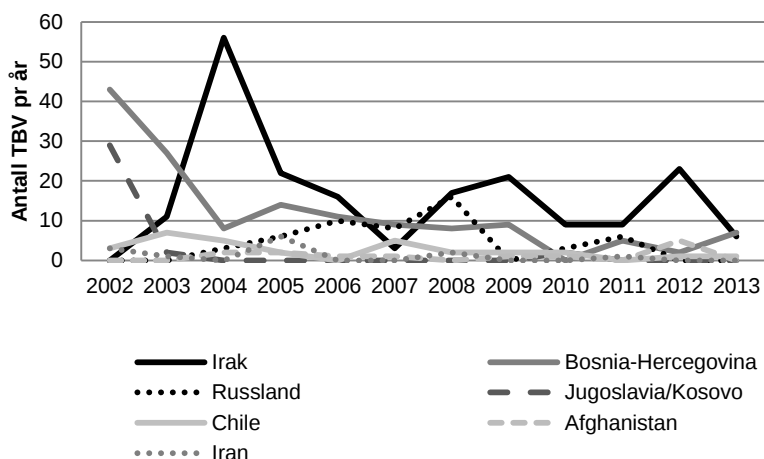
Figur 2. Antall tilbakevendinger fordelt på land med flere enn ti personer totalt i perioden januar 2002 – oktober 2013.



I figur 2 ser vi de syv største landgruppene som vendte tilbake mellom 2002 og 2013. Bildet er dominert av de to omtalte landene, Irak og Bosnia. Begge ligger godt over 100 totalt. Russland er det tredje største landet med 52 personer. Deretter er det et sprang ned til Jugoslavia (Kosovo) og Chile. Et siste trinn bringer oss ned til Afghanistan og Iran, begge med 13 registrerte tilbakevendinger. Alle andre nasjonaliteter hadde færre enn 10 tilbakevendinger totalt. For eksempel var det kun 7 personer som vendte tilbake til Somalia i løpet av de snaue 12 årene som studien dekker. De to største tbv-landene var med andre ord helt dominerende. Irak og Bosnia utgjorde til sammen over 60 prosent av alle tilbakevendingerne i perioden (336 av 545).

Utviklingen av landgrupper over tid viser økningen av irakere og nedgangen i tilbakevendinger til Balkan.

Figur 3. Antall tilbakevendinger over tid, fordelt på land med flere enn ti personer totalt i perioden januar 2002 – oktober 2013.



I figur 3 fremgår utviklingen som er beskrevet over, den første delen av perioden var et etterslep fra Bosniakrigen og krisen i Kosovo på 1990-tallet. Irak overtok så som ledende tilbakevendingsland. Ellers er det verdt å merke seg at ingen fra Jugoslavia/Kosovo benyttet ordningen etter 2003. Man kan også se i figuren at det har vært enkelte år med relativt mange tilbakevendinger til Russland (mellom 8 og 16 pr år mellom 2006 og 2008). Landene med lavere totaltall, Iran, Chile og Afghanistan hadde flere år uten at noen vendte tilbake. Ingen av disse landene hadde flere enn 7 personer som reiste tilbake på ordningen i løpet av et år.

Til tross for disse strømmene på lavbluss var det toppene i de to store landgruppene som gjorde utslag på totaltallene.

Kjønn og alder

Når vi nå har etablert hvor mange personer som vendte tilbake og hvilket land de dro tilbake til, kan vi se litt nærmere på hvem disse menneskene var. Vi skal se på kjønnsfordelingen i enkelte grupper og deretter gå nærmere inn på alder. Til sammen kan disse to kjennetegn kunne gi noen hint om hva slags prosjekt tilbakevandringen var den del av.

Se på alle som vendte tilbake i perioden finner vi at kjønnsfordelingen var jevn, men en liten overvekt av kvinner (285 mot 260 menn). Kjønnssammensetningen varierte likevel noe mellom landgruppene. Afghanistan var det eneste av de syv største tilbakevendingslandene der vesentlig flere menn enn kvinner vendte tilbake (11 menn og 2 kvinner). Den samme skjevheten fant man blant bosnierne som vendte tilbake (60 prosent menn og 40 prosent kvinner).

Blant irakerne var det en overvekt av kvinner blant dem som vendte tilbake (52 prosent kvinner, 48 menn).

I de andre landene var det en jevn fordeling mellom de to kjønnene.

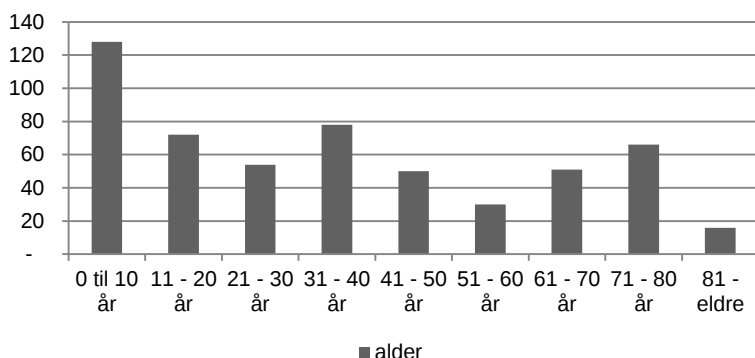
Man kan spørre seg om skjevhetene i enkelte av landgruppene var uventet. For å kunne svare på det, må man kjenne til kjønnsfordelingen blant de landgruppene som har fått opphold i Norge. Er de som benytter tilbakevendingsordningen representative for sine landgrupper?

For å teste ut dette sammenlignet vi med kjønnsfordelingen i to landgrupper. Blant alle irakere i Norge (per 01.01.2008) var kjønnsfordelingen 56 prosent menn og 44 prosent kvinner. Blant de som vendte tilbake var den altså motsatt, 52 prosent kvinner og 48 menn. Noe av forskjellen i kjønnssammensetning mellom tilbakevendte og øvrige irakere kan grunne i at det var mange barnefamilier med unge barn som vendte tilbake.

Gjør vi samme øvelsen for de bosniske flyktningene finner vi at mens fordelingen blant de tilbakevendte var 60 prosent menn og 40 kvinner, var sammensetningen noe jevnere i bosniergruppen som helhet (52 prosent menn og 48 kvinner).

Alder er et sentralt kjennetegn for å kunne beskrive de som vender tilbake. I datamaterialet fra Utlendingsdatabasen angis den alderen personene hadde på det tidspunktet da tilbakevendingen fant sted. I figur 4 ser vi fordelingen for alle 545 som har vendt tilbake med ordningen de siste tolv årene. Bildet som fremtrer skjuler store forskjeller mellom landgruppene.

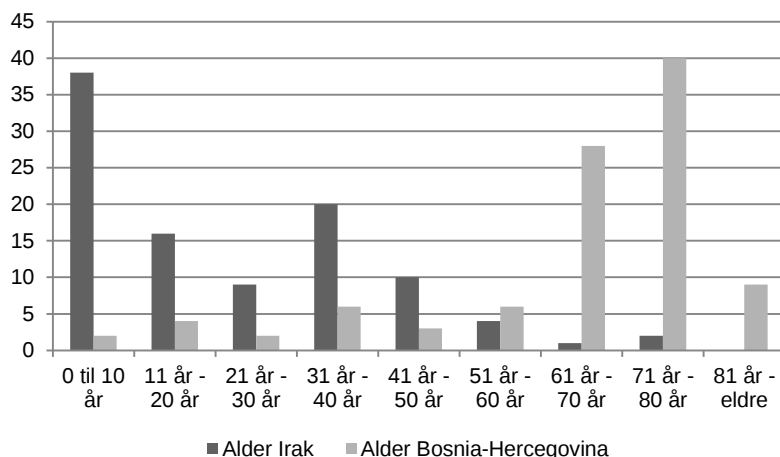
Figur 4. Alder ved tilbakevending. Alle tilbakevendte i perioden januar 2002 – september 2013.



Ser vi på alle de tilbakevendte under ett var det barn under 10 år som utgjorde den største gruppen. Det var også mange ungdommer som var reist hjem med ordningen. Vi må anta at alle disse dro som en følge av at familien vendte tilbake til hjemlandet. Detaljene rundt familietilknytning kommer vi til om litt.

To andre søyler peker seg ut i figur 4. Den ene er personer mellom 30 og 40, mens den andre er eldre, mellom 71 og 80. I det hele er det kanskje overraskende at så mange tilbakevendte var over 60 år (25 prosent). Som nevnt skjuler aldersfordelingen store nasjonale forskjeller. I figur 5 kommer dette tydeligst til uttrykk for de to største landene.

Figur 5. Alder ved tilbakevending til Irak og Bosnia-Hercegovina. Prosent av alle tilbakevendinger fra de to landene. I perioden januar 2002 – september 2013.



Vi ser at aldersfordelingen var nær motsatt mellom Irak og Bosnia. Mens mange av de som vendte tilbake til Irak var barn, over halvparten var under 20 år, var nær åtte av ti bosniere over 60 år da de reiste.

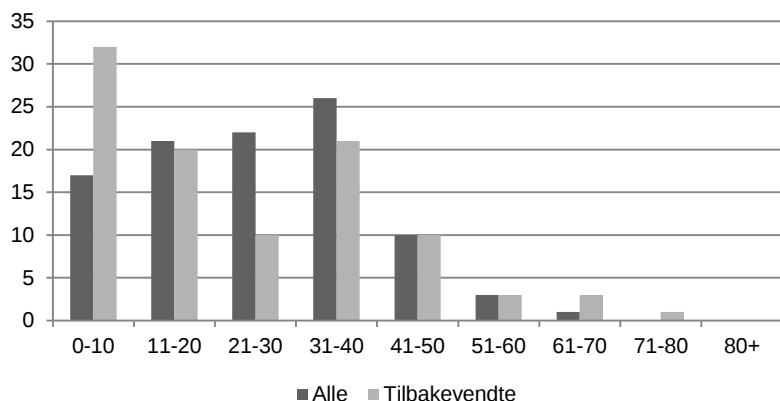
Dette er et viktig funn. Grunnen er at det tyder på at ordningen ble benyttet i to forskjellige livsfaser, at den inngikk i to ulike prosjekter, så å si. Dette har betydning for diskusjonen av støtteordningene og muligheten for å eksportere langvarige velferdsytelser. Behovene og ønskene til unge familier fra Irak vil være andre enn for bosniere som vil tilbringe alderdommen i hjemlandet.

De mange eldre bosnierne som benyttet ordningen kan muligens knyttes til et nordisk tilbakevendings- og returprosjekt for eldre bosniere som ble gjennomført i perioden 2000-2003. De som reiste i denne perioden fikk ekstra støtte og oppfølging, blant annet juridisk hjelp knyttet til eiendom i Bosnia og dekning av utgifter til medisiner. Effekten av dette tiltaket på tilbakevendinger fra Norge er uklart. Det er ikke sikkert at aldersprofilen på den bosniske gruppen ville vært særlig annerledes uten prosjektet. Grunnen til at man kan anta dette er at det var en overvekt av eldre bosniere som ønsket å vende hjem også før det nordiske prosjektet startet opp. I

Stortingsmelding 17 (2000-2001) skriver man om bosnierne at «Det har vist seg at særleg eldre flyktningar ønskjer å vende tilbake» (pkt. 10.1). Dette ble skrevet før prosjektet hadde kommet i gang.

Vi så at det var mange unge blant dem som vendte tilbake. Det kan ha vært et uttrykk for at irakere med opphold i Norge som gruppe var ung. Skilte de som vendte tilbake til Irak seg fra denne gruppen som helhet? Ved å se på tall som dekker alle irakere (26 000) i Norge per januar 2008 får vi et godt sammenligningsgrunnlag (figur 6).

Figur 6. Aldersfordeling alle irakere bosatt i Norge per januar 2008 og aldersfordeling irakere som vendte tilbake til Irak (2002-2013). I prosent.



I figur 6 ser vi at de som reiste skilte seg ut som yngre enn referansegruppen. Det var spesielt flere barn under 10 år blant de som reiste tilbake (32 prosent). I referansegruppen var tallet nær det halve (17 prosent). Dette ble kompensert ved at andelen unge voksne (21-30 år) var mer enn dobbelt så stor blant de som bodde i Norge i forhold til de som vendte tilbake.

Familietilknytning

Var det enslige eller familier som vendte tilbake?

Datamaterialet i denne studien viser at mange som vendte tilbake var en del av en familieenhet i Norge. For eksempel reiste nær alle som vendte tilbake til det tidligere Jugoslavia/Kosovo i 2002-2003 som en del av en familie (27 av 31). I kontrast til dette sto chilenerne, der over halvparten av dem som vendte tilbake oppga å være uten familie (18 av 30). Ser vi nærmere for eksempel på bosniere som oppga å tilhøre en familie på to medlemmer, reiste over halvparten (28 av 53) hjem sammen med partneren. Det samme forholdet var det for familier med fire medlemmer fra Bosnia, 13 av 30 dro hjem alene.

Av alle de 545 som vendte tilbake i perioden var det kun 108 som oppga at de ikke var en del av en familie da de kom til Norge første gang (se tabell 1).

Tabell 1. Antall personer i familien oppgitt ved ankomst. Alle tilbakevendte i perioden januar 2002- september 2013

Familiestørrelse	Antall tilbakevendte
1	108
2	77
3	45
4	93
5	102
6	67
7+	53
Totalsum	545

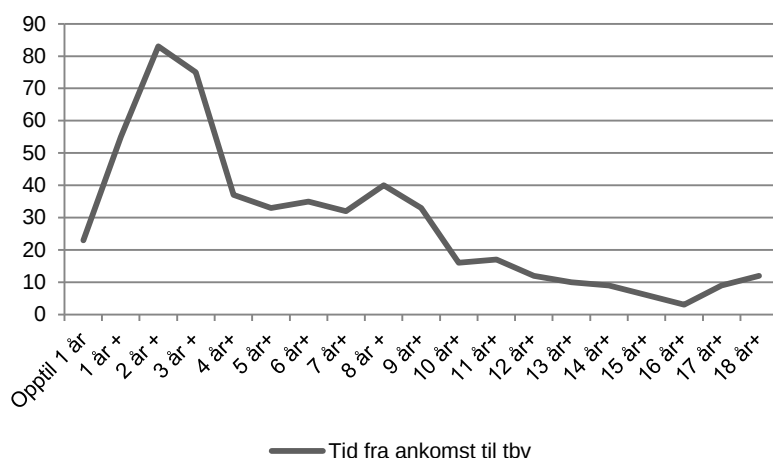
De som ikke oppga å ha familie var eldre i snitt (48) enn de som hadde søkt med familiemedlemmer. Ser vi på alle de tilbakevendte under ett var gjennomsnittlig alder 36.

.

Botid

Botid kom opp som et sentralt tema under intervjuene med informantene til denne studien. Hadde de som vendte tilbake vært i Norge i kort eller lang tid? Spørsmålet ble blant annet knyttet til integrasjon. Var det slik at de som vendte hjem gjorde det etter bare et år eller to i landet fordi de ikke fant seg til rette her? Eller kom avgjørelsen etter mange år i landet? Vi kan som nevnt ikke gjøre rede for på motivene for hjemvendingen i denne studien, men små hint kan likevel plukkes opp underveis i analysen. Botiden viste et klart mønster (se figur 7).

Figur 7. Botid i Norge fra første søknad til tilbakevending. Alle tilbakevendte i perioden januar 2002- september 2013.

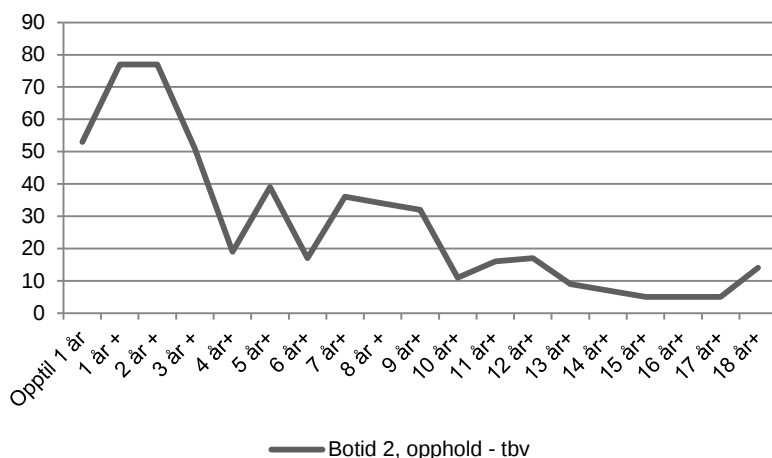


Av de som benyttet tilbakevendingsordningen fra 2002 og utover, var det flest som reiste ett, to eller tre år etter de hadde søkt om opphold. I figur 7 ser vi at toppen av kurven for tilbakevendinger ligger på mellom to og tre år etter første søknad. I løpet av perioden denne studien dekker hadde 83 personer vendt tilbake mellom to og tre år etter de hadde søkt. I figuren ser vi også at antall tilbakevendinger går gradvis nedover med økt botid. Det ligger et nytt lavere topp-punkt etter åtte til ni år. Den lille tilsynelatende oppgangen helt til høyre,

etter 18 år, skyldes at man her finner alle som vendte tilbake etter atten år eller lengre opphold i Norge.

Denne botiden var regnet fra første gang man søkte om asyl eller familiejenforening til Norge. Det betyr at tiden det tok å behandle søknaden er regnet med. For å se hvor lang tid det tok fra personene fikk opphold til de reiste, må denne tiden trekkes fra. I figur 8 er dette gjort og vi ser på botid forstått som tiden fra søkeren første gang fikk opphold til vedkommende var registrert som tilbakevendt.

Figur 8. Botid i Norge fra første innvilget opphold til tilbakevending. Alle tilbakevendte i perioden januar 2002- september 2013.



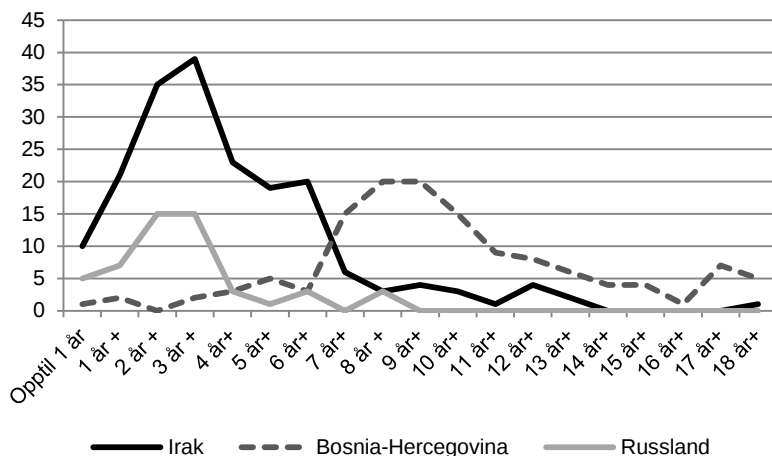
I figur 8 kjenner vi naturlig nok igjen mønsteret fra figur 7. Men, figuren og toppen på kurven er nå rykket nærmere nullpunktet, dvs. at tiden mellom opphold og avreise var kortere enn søknad og reise.

Funnet her må være at relativt mange vendte tilbake relativt kort tid etter at de fikk opphold. For Kosovoflyktningene, i denne studien registrert under merkelappen «Jugoslavia», var det kjent at slike reiser kom tett på innvilgelsen av opphold (Brekke 2002). Dette var likevel ikke mange nok til å forklare at reisene kommer tett etter innvilgelsen. Før tre år var gått etter innvilgelse hadde 40 prosent av tilbakevendingene skjedd (207 av 524 (21 mangler opplysninger)).

Dette funnet er viktig fordi tiden som går fra innvilgelse til tilbakevending kan både spille inn på diskusjonen om motivasjon og ha betydning for utformingen av støtteordninger. La oss derfor se om

de tre største landgruppene oppførte seg forskjellig når det gjaldt botid.

Figur 9. Antall tilbakevendte pr år etter botid (fra første innvilget opphold til tilbakevending). Absolutte tall. Utvalgte landgrupper i perioden januar 2002- september 2013.



De tre største landgruppene har sin egen profil når det gjelder hvor lang tid det går fra de får innvilget opphold til de vender tilbake. Ser vi på figur 9 går det frem at irakerne og russerne hadde flest tilbakevendinger to til fire år etter de fikk godkjent søknadene. Den bosniske gruppen skiller seg klart fra dette mønsteret. Fra denne gruppen var det flest som reiste hjem etter syv til ti år. Til sammen danner de tre landene grunnlaget for den totale botids-profilen som kom frem i figur 7 og 8. Irakerne og russerne trakk opp den første toppen, mens bosnierne utgjorde flertallet i den lavere toppen etter rundt åtte år.

Det er viktig å peke på et par feilkilder i denne fremstillingen av botid og landgrupper. Vårt datamateriale omfatter alle som benyttet tilbakevendingsordningen mellom januar 2002 og september 2013. Flertallet av bosnierne hadde fått sine tillatelser mellom 1993 og 1995. For å komme med i vårt materiale hadde disse automatisk mellom syv og ni år botid etter de hadde fått tillatelsen. For å kunne se om bosnierne hadde hatt en tilsvarende kurve hvis vi hadde tatt med alle tilbakevendinger tilbake til 1993, er uklart. Som vi husker blir tallene fra den perioden forstyrret av blandingen av

tilbakevending og retur i hver fall frem til utgangen av 1996 (Brekke 2001). Tilbakevendingstall for denne gruppen viser at de fleste bosnierne flyttet hjem da forholdene i hjemlandet bedret seg noe i 1996. Samme år ble gruppen innvilget permanent opphold i Norge (Brekke 2001). Det året vendte rundt 850 bosniere hjem med støtte. I 1997 falt tallet 500 før nedgangen fortsatte i årene som fulgte. I 2000 dro kun 120 flyktninger tilbake til Bosnia med ordningen (St. melding 17. (2001-2002) tabell 10.2). Med andre ord, hadde vi sett på botiden før tilbakevending for alle bosniere de siste 20 årene, så hadde den bosniske profilen lignet mer på den for irakere.

Irakerne hadde en ankomstperiode tettere opp mot startpunktet for vårt datamateriale, 2002. Mange irakerne fikk tillatelsene sine i perioden rundt år 1998-2000. De som kom med i materialet hadde dermed kort botid. Dette forklarer likevel ikke fullt ut irakerlinjen i figur 9. Mange nok skulle ha lang nok botid til å kunne strekke kurven ut mot høyre. Den topper seg etter to til fire år. Som sagt fikk de første tillatelser 13 år før siste registrering som kom med i materialet. Går man inn på enkeltcasene kan man se at det var mange irakere som fikk tillatelser i andre halvdel av 2000-tallet og som vendte tilbake kort tid senere. Ser vi nærmere på de 9 irakerne som vendte tilbake i 2010, hadde én person fått opphold tre år tidligere, fire hadde fått to år tidligere, tre fikk tillatelsene året før, og én person samme år. Det var med andre ord snakk om relativt nyankomne som igjen forlot landet.

Utfra denne argumentasjonen kan man konkludere med at de fleste irakere som vender tilbake med ordningen, gjør det få år etter at de har fått opphold.

Ytterligere en feilkilde må imidlertid tas med i betraktningen. I den irakiske gruppen var det mange små barn. De som ble født i Norge fikk automatisk kort botid. Det var for øvrig en høy andel barn blant de irakerne som reiste ut innen tre år etter de hadde fått opphold. Tre av fire irakere som vendte tilbake fra Norge innen tre år etter at de fikk opphold var 14 år eller yngre.

Som et allment funn kan vi støtte konklusjonen fra den siste brede norske studien av alle utvandringene fra landet: «Sannsynligheten for å utvandre er størst de første årene etter ankomst, for så å avta med økende botid» (Pettersen 2013:4). Etter ti år i Norge er det nesten ingen som utvandrer, i følge denne studien fra Statistisk Sentralbyrå. I vårt materiale finner vi noen

tilbakevendinger fra bosniere og chilenerne, men disse er unntakene fra denne hovedtendensen.

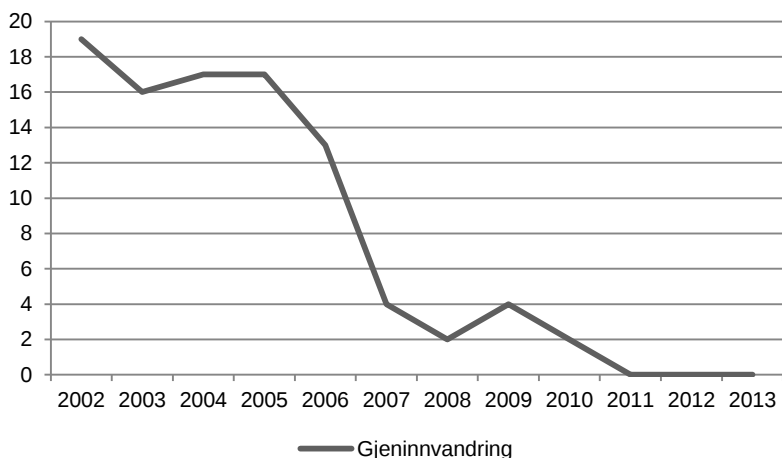
Gjeninnvandring og misbruk

Flere av informantene i Justisdepartementet og i Utlendingsdirektoratet tok opp muligheten for at ordningen kunne bli misbrukt. En form for misbruk kunne være en rask gjeninnvandring til Norge. Personer som vender tilbake med støtte fra norske myndigheter kan, som nevnt, tilbake igjen til Norge i tidsrommet deres oppholdstillatelser varer. Støttebeløpet skal da tilbakebetales etter en gitt skala som gjengitt i kapittel 1.

Det var to aspekter ved gjeninnvandring som opptok informantene. Den ene gjaldt angrefristens betydning som insentiv for at nølere skulle våge å vende tilbake. Her kunne man tenke seg at en utvidelse ville gjøre ordningen mer attraktiv. Jo enklere det er å ombestemme seg etter man har vendt tilbake til Bosnia, desto lavere vil terskelen være for å gjøre et forsøk.

Det andre gjaldt gjeninnvandringen som et uttrykk for at ordningen ble misbrukt. Var det slik at de som gjeninnvandret gjorde det som et ledd i en strategi for å utløse støttebeløpene, få finansiert hjemreise eller lignende? Riksrevisjonen pekte på muligheten for dette i en rapport fra 2004 (Riksrevisjonen, Statsregnskapet 2003, KRD). Gjeninnvandring og mulig misbruk var ellers et tema i forbindelse med mottaket av Kosovoflyktningene i 1999 og den påfølgende tilbakevendings- og returoperasjonen (Stortingsmelding 17 (2000-2001), Brekke 2002). Valenta og Bergs evaluering fra 2003 undersøkte også muligheten for at ordningen ble misbrukt. Kan datamaterialet i denne studien bidra til å belyse diskusjonen om gjeninnvandring?

Figur 10. Personer som vender tilbake til hjemlandet for så å komme tilbake til Norge, januar 2002- september 2013.



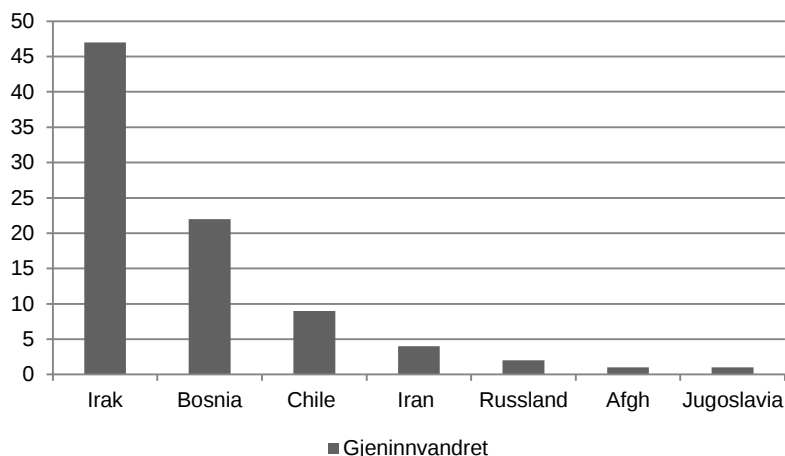
Kurven i figur 10 viser at tallmaterialet absolutt kan si noe om dette. Vi ser at antallet gjeninnvandringer gikk fra noe over 15 i året i starten av perioden før antallet falt fra midten av 2000-tallet. Fallet ble så fulgt av lave tall ut resten av tiåret. De siste tre årene har det ikke vært registrert gjeninnvandring. I perioden som denne evalueringen skal omtale spesielt, det vil si mellom 2008 og 2013, var det kun 8 personer som gjeninnvandret til Norge etter først å ha vendt tilbake til hjemlandet.

Hva ligger bak denne utviklingen? Hvem var det som gjeninnvandret i første halvdel av 2000-tallet?

Utfra beskrivelsen av retur- og tilbakevendingsaksjonen for Kosovo, kunne man kanskje tenke at gjeninnvandringen de første årene etter 2002 kunne bestå av denne gruppen. Men, en nærmere studie av tallene viser at Kosovoflyktningene i dette utvalget snarere var fraværende fra gruppen som gjeninnvandret.

I figur 11 ser vi de største landgruppene som gjeninnvandret.

Figur 11. Antall personer som vender tilbake til hjemlandet for så å komme tilbake til Norge. Etter hjemland. Totalt januar 2002-september 2013.



Som vi ser i figur 11 var det flest gjeninnvandringer av irakere i perioden sett under ett. 47 irakere kom tilbake til Norge etter å ha benyttet tilbakevendingsordningen, de fleste altså mellom 2002 og 2006. Bosnierne var den nest største gruppen med litt over 20 gjeninnvandringer, fulgt av chilenerne med 9. Russerne, afghanerne og de tidligere jugoslavene utmerket seg med svært lave tall.

Nå husker vi at selv om disse syv landene var de største når det gjaldt tilbakevending, så var det stor variasjon i antallet som vendte tilbake. Når vi tar dette med i beregning så forandrer det rangeringen av landene. Mens 30 prosent (9 av 30) av de tilbakevendte chilenerne kom tilbake igjen til Norge, var prosenten for Irak 25 prosent (47 av 193), for bosniere 15 prosent (22 av 143). Fra Iran gjeninnvandret 4 av de 13 som vendte tilbake, noe som gir en høy prosent (30), men utfra veldig beskjedent volum. Det er ellers verdt å merke seg at kun to av de 50 som vendte tilbake til Russland gjeninnvandret til Norge. De to klart største tilbakevendingslandene, Irak og Bosnia-Hercegovina utgjorde også de fleste gjeninnvandrede (til sammen 73 prosent, 69 av 94).

Man kan lete videre etter kjennetegn ved dem som gjeninnvandret. Det er ikke rom for å gå i dybden i denne studien, men noen eksempler kan trekkes frem. To av tre irakere som

gjeninnvandret var barn (16 år eller yngre). Blant alle irakere som vendte tilbake var rundt halvparten 16 år eller yngre. Det var med andre ord en større andel barn blant dem som gjeninnvandret. Brorparten av disse tilhørte store familier. Av de 46 irakerne som gjeninnvandret i perioden var 35 del av familier på fem eller flere medlemmer, mens kun to personer hadde status som uten familie. I kontrast til dette var det færre med familietilknytning blant chilenerne (4 av 9 var uten slik tilknytning).

Hva forteller disse tallene oss om misbruk av ordningen? Denne evalueringen skal fokusere på utviklingen siden 2008. I denne femårsperioden har kun åtte personer gjeninnvandret til Norge, og i løpet av de siste tre – ingen. Potensialet for at det har forekommet misbruk i form av å utløse støtte, reise hjem for så å komme raskt tilbake til Norge, har derfor vært ubetydelig. For å kunne vurdere om det var snakk om denne formen for misbruk tidligere, må vi strekke tidshorizonten lenger tilbake.

Hvis vi starter med den største gruppen, irakere, og ser på hele perioden fra 2002 til 2013, var det 47 personer som gjeninnvandret. Av disse var det 24 som gjeninnvandret samme kalenderår som de reiste ut. Dette behøver ikke bety et misbruk av ordningen (Brekke 2002, Valenta og Berg 2003). Det kan ha gått flere måneder mellom de to hendelsene. Det er også verdt å minne om at reglene for gjeninnvandring gjør at dette må skje før oppholdstillatelsene i Norge løper ut. Det betyr at vinduet for å gjeninnvandre er lite og avgjørelsen må tas raskt. Og hvor lang tid tar et ærlig forsøk på å vende tilbake? Dette diskuteres i studien av Kosovoflyktingene (Brekke 2002) og evalueringen fra 2003 (Valenta og Berg, note 79).

Vi finner langt lavere tall når vi ser på den nest største landgruppen når det gjaldt tilbakevending. Av de 22 bosnierne som gjeninnvandret til Norge etter et opphold i Bosnia, var det kun tre personer som gjorde hele operasjonen i løpet av ett år. Fra Russland var det ingen av de to gjeninnvandrede som gjorde det samme år som de dro. For de som gjeninnvandret fra Chile var det heller ingen som gjorde det samme år som tilbakevendingen fant sted. Skal man lete nøyere etter misbruk av denne typen bør man med andre ord se på gjeninnvandrede fra Irak og spesielt i perioden 2002-2006.

Ser vi nærmere på 47 irakerne som gjeninnvandret til Norge, finner vi at ingen kom tilbake før det var gått en måned. En familie på fem kom tilbake etter halvannen måned i Irak. Til sammen gjeninnvandret ti personer før tre måneder var passert. 14 personer

gjeninnvandret mellom tre og seks måneder etter tilbakevending. Ytterligere 12 kom tilbake igjen til Norge før det var gått et år. Til sammen gjeninnvandret 36 av de 47 irakerne før det var gått et år. I evalueringsperioden fra 2008 – 2013 var det kun fire irakere som gjeninnvandret etter kort utetid, to i 2009 og to i 2010.

I diskusjonen rundt misbruk kan være nyttig å skille mellom *strategisk* tilbakevending og *mislykket* tilbakevending. Kort utetid før gjeninnvandring kan peke i retning av begge disse fenomenene. Som vi senere skal se hadde danske myndigheter en annen forståelse av korte tilbakevendinger. De mente slike reiser kunne bidra til en vellykket avklaring av hvor ens fremtid er.

Valenta og Berg (2003) nevner også en annen type mulig misbruk knyttet til at støtten ble brukt til å finansiere opphold for slektninger i Norge. Mistanken var at noen hentet personer til Norge på familiegjenforening, og at disse så vendte tilbake til hjemlandet etter kort tid i Norge.

Kan vi finne spor etter denne typen misbruk i materialet? Svaret på dette er «Nei». Bare i noen enkelttilfeller ble søknaden om opphold mottatt samme år som tilbakevendingen fant sted. Kun 23 av de 545 (4 prosent) som vendte tilbake i perioden gjorde det etter å ha vært i Norge opptil et år (365 dager eller færre). Disse var i all hovedsak barn og ofte småbarn. 16 av de 23 var fem år eller yngre.

Hvilke tillatelser hadde de som vendte tilbake?

Personer som søker om asyl eller familiegjenforening og får opphold blir registrert med en status i Utlendingsdatabasen. I vårt materiale er oppholdstillatelsene basert på beskyttelse eller humanitære hensyn, eller familiegjenforening med disse. For enkelhets skyld kan vi dele tillatelsene inn i flukt eller familie. I realiteten var de tilbakevendte registrert med hele 32 ulike statuser i UDB.

Førsteintrykket når man ser på tillatelsene som ble gitt er at relativt få av de som vendte tilbake var familiegjenforente (156 av 545, tilsvarende 29 prosent). Av de resterende var 194 tillatelser direkte knyttet til fluktrelaterte forhold (36 prosent). Legger man til personene med tidligere midlertidig opphold, les bosnierne, i denne gruppen, ender man med 337 personer med tillatelser knyttet til beskyttelse (62 prosent). De resterende grunnene til opphold gjaldt ordinære tillatelser gitt på 1980-tallet, samt flere lite brukte kategorier.

Det var forskjeller mellom landene når det gjaldt tillatelsene til de som vendte tilbake. Nær alle bosnierne hadde opphold på kollektivt grunnlag. Kun to tillatelser var knyttet til familiegjenforening. Blant irakerne var over halvparten av tillatelsene knyttet til familieband (101 av 193). Blant russerne var 73 prosent (38 av 52) knyttet til flukt.

En av problemstillingene i denne studien gjaldt hvem som er målgruppene for tilbakevendingsordningen i Norge. I dette kapitlet har vi sett hvem som har benyttet ordningen de siste tolv årene. Hva med nye målgrupper? Ser vi på flyktning- og asylgruppene som har fått opphold de siste årene, så er det få nye land som fremstår som aktuelle. Forholdene i hjemlandet er helt sentrale for om tilbakevending er aktuelt. Den store nye flyktninggruppe som har fått opphold i Norge de siste årene har vært eritreere. Det var ikke utsikter til bedring i forholdene i Eritrea høsten 2013. Somalia var et annet land med stor asyl-befolkning i Norge, men med usikre framtidsutsikter i hjemlandet. Også her lå en eventuell tilbakevending langt fram i tid. Som vi skal se i neste kapittel lå de samme to landgruppene på topp i den danske statistikken over brukere av ordningen som i den norske. Irakere og bosniere var de som hyppigst vendte tilbake med støtte fra danske myndigheter.

Gjennomgangen av data knyttet til de tilbakevendte gir en inngang til diskusjonen rundt tilbakevendingsordningen i de neste kapitlene. Tallene forteller noe om hvem det er som har benyttet ordningen. I det neste kapitlet fremstilles tilsvarende ordninger i et knippe naboland på utlendingsfeltet. Deretter presenteres noen av tankene de ansatte på Utlendingsdirektoratets regionskontorer, sentralt i direktoratet og i Justisdepartementet hadde gjort seg om ordningen. Dette leder så opp til diskusjonen, konklusjonene og anbefalingene i det avsluttende kapittel 6.

4 Tilbakevending fra andre land

Hvilke tilbud gir andre land til personer med fluktbakgrunn som ønsker å vende hjem? I dette kapitlet gis en oversikt over ordningene i nabolandene Danmark og Sverige, i tillegg til Tyskland og Nederland. Utviklingen og omleggingen av ordningen i Danmark de siste årene er spesielt interessant her. Grunnen er at man der gjorde ordningen vesentlig mer attraktiv for noen år siden og at man denne høsten har samlet erfaringer av omleggingen.

Slik sett utmerker Danmark seg i forhold til de andre sammenligningslandene, der støtten til tilbakevending er beholdt på et beskjedent nivå.

Tilbakevending fra Danmark

Hensikten med den danske ordningen er todelt og inkluderer en informasjonsbit. Målet er å gi utlendinger som kvalifiserer et best mulig grunnlag for «å ta stilling til og eventuelt å treffe en beslutning om å repatriere og å støtte utlendingers repatriering» (Repatrieringslovens paragraf 1. www.flygtning.dk). I Danmark kan både flyktninger og innvandrere med lovlig opphold benytte seg av ordningen. Særlige regler gjelder for familieinnvandrere til disse. Ordningen ble innført i år 2000, ble justert i 2004 før støttenivået og annet ble endret kraftig i begynnelsen av 2010. Endringen innebar blant annet at støttebeløpene ble firedoblet (fra rundt 30 000 DKK til over 120 000 DKK).

Den privat humanitære organisasjonen Dansk Flygtningehjælp er engasjert av Social-, Børne og Integrationsministeriet for å informere når det gjelder tilbakevending fra Danmark. Flygtninghjælpen tilbyr for eksempel en individuell veiledning- og samtaletjeneste. Kommunene behandler søknadene fra utlendingene som ønsker å vende hjem og bistår med det praktiske. En del av saksbehandlingen består av behovsprøving. Hvis man finner at personer med fluktbakgrunn har oppsparte midler kan støttebeløpet reduseres eller falle bort. Det samme gjelder den andre hovedgruppen som kan

benytte ordningen, de som omtales som innvandrere, dvs. arbeidsinnvandrere og familiegjenforente med flyktninger (flygtning.dk).⁵ Det er likevel forskjell på hva de to hovedgruppene har rett til, som vi ser i tabell 2.

Tabell 2. Rettigheter for flyktninger, innvandrere og familiegjenforente under det danske tilbakevendingsprogrammet.

	Flyktninger	Arbeidsinnvandrere og familiegjenforente
Behovsprøving	Ja, kommunene vurderer + fast grense (20-40 000)	Ja, kommunene vurderer + fast grense (20-40 000)
Angrefrist	1 år etter utreise (2 år etter søknad)	Ingen angrefrist
Informasjon/veiledning	Full tilgang (Flygtningehjælpen)	Full tilgang (Flygtningehjælpen)
Individuelt støttebeløp	125 000 DKK voksen (>18) 38 000 barn	125 000 DKK voksen (>18) 38 000 barn
Utgifter til verktøy/ transport mv	33 000 DKK (maks) kun enkelte land 14 000 DKK (tidl. utstyr)	33 000 DKK (maks) kun enkelte land 14 000 DKK (tidl. utstyr)
Sykeforsikring mv. Vaksiner/medisiner	6 000 DKK (maks, 1 år) kun enkelte land 6 000 DKK (maks) kun enkelte land	6 000 DKK (maks, 1 år) kun enkelte land 6 000 DKK (maks) kun enkelte land
Tilbakebetaling v/ gjeninnvandring	Kommunen avgjør i hvert tilfelle	Ikke aktuelt – ingen angrefrist
Langvarig velferdsytelser	2 000 – 4 500 DKK pr mnd. avhengig av land. + 800 – 1000 supplerende reintegrasjon (for de før 2002)	2 000 – 4 500 DKK pr mnd. avhengig av land. +800 – 1000

Som vi ser i tabellen ligger støttebeløpene i den danske ordningen langt over de norske, der 15 000 NOK pr person er maksimal utbetaling (35 000 NOK for Irak og Afghanistan).

Det knytter seg likevel spesielle betingelser til de ulike delene av støttepakken. Spesielt gjelder det de langvarige velferdsytelsene. Her

5. Det er bare en spesiell gruppe arbeidsinnvandrere som kan benytte ordningen. Den gjelder personer som fikk arbeidsrelatert opphold før 1983. Familiegjenforente med disse kan også søke, samt deres barn. Familie av senere ankomne arbeidsinnvandrere er kvalifisert, forutsatt 5 års lovlig opphold mv.

kreves det blant annet av søkeren må være over 50-55 år og ikke kunne forsørge seg selv, samt ha minst 5 års lovlig opphold i Danmark bak seg. For de langvarige utbetalingene kan man velge mellom å få et høyere beløp hver måned i fem år etter flytting, eller et litt lavere resten av livet. Hvilket beløp man får avhenger av dette valget samt hvilket land man vender tilbake til.

For alle som benytter ordningen i Danmark, det være seg flyktninger, arbeidsinnvandrere eller familie, gjelder kravet om at man ikke kan dansk statsborgerskap.

Vender man tilbake til høykostland som Saudi Arabia eller Qatar vil man for eksempel kunne få 4 500 DKK pr måned i fem år eller 4 000 pr måned livet ut. Tilsvarende tall for land som Somalia eller Bosnia er 2 500 i fem år eller 2 000 DKK så lenge man lever.

Det gjøres ellers klart at når innvandrerne vender tilbake, eller når angrefristen går ut for flyktningene, så mister man alle andre rettigheter man måtte ha i Danmark.

Kontantbeløpet utbetales i to etapper. En før avreise (18 000 pr voksen) og hoveddelen etter ett år i hjemlandet (det vil si etter angrefristen har gått ut).

Kombinert med den omfattende tilbakevendingspakken har danske myndigheter hatt flere prosjekter der man har arbeidet med eldre bosniere og tilbakevending. Disse har blant annet omfattet reiser til Bosnia for å komme frem til om tilbakevending er noe de ønsker (Dansk Flygtningehjælp 2013). Erfaringen med disse «avklaringsprosjektene» blir fremstilt som positiv.

Som nevnt blir den nye danske tilbakevendingsordningen evaluert i 2013. Regjeringen kom i den forbindelse med innspill på bakgrunn av erfaringene etter de første par årene. Man foreslo for eksempel at man skulle kunne ha høyere formue og likevel kvalifisere til støtte (økt til 50 000 pr. person) (flygtning.dk). Regjeringen mente også at det burde bli enklere å få besøksvisum til Danmark for personer som hadde vendt tilbake til hjemlandet.

Samtidig utvidet Dansk Flygtningehjælp innsatsen for å nå ut med informasjon til utvalgte landgrupper. I tillegg til spesielt fokus på Balkan, Irak, Tyrkiet og Vietnam skulle man fra 2014 også ha fokus på Thailand og Pakistan (flygtning.dk).

Ser vi kort på utviklingen i antall tilbakevendinger fra Danmark, finner vi en markant økning i forbindelse med omleggingen av støtten i 2010.

Tabell 3. Tilbakevendte til Danmark. Største grupper og totaltall.
2009 – 2013.

	2009	2010	2011	2012	2013
Bosnia	24	96	122	86	56
Irak	66	88	98	53	45
Tyrkia*	6	37	112	109	65
Andre	42	149	281	248	153
Totalt	138	370	613	476	319**
Av disse flyktninger	105	253	261	218	161
Innvandrere	33	117	352	258	158

* NB innvandrere uten fluktbakgrunn

** Tall frem til utgangen av september 2013

I tabell 3 ser vi den sterke økningen i antall tilbakevendte etter omleggingen i mars 2010. Antallet ble mer enn doblet fra et år til det neste. Og de høyere tallene holdt seg også i årene som fulgte. Det kan likevel se ut som om 2011 ble et toppår så langt, da totalt antall tilbakevendinger passerte 600. I de to påfølgende årene lå tallene lavere. Spørsmålet er om noe av effekten ved økningen i støttebeløp og informasjonsinnsats ble tatt ut i løpet av det andre året, og at volumet siden har stabilisert seg på et nytt normalnivå. På dette nivået er antallet «innvandrere» sterkt økt fra 2009-tallene, mens tallen for de med «fluktbakgrunn» er noe over doblet.

Det er verdt å merke seg at Dansk Flygtningshjelp i dette tallmaterialet har tallet familiegjenforente med flyktninger som «flyktninger» og ikke som «innvandrere». Det betyr at disse tallene er sammenlignbare med de norske. Hvis vi slår sammen alle med fluktbakgrunn ser vi i tabell 3 at antall tilbakevendinger ble doblet fra rundt 100 i året før omleggingen til godt over 200 i årene etter.

Vi ser også at andelen i den danske innvandrerguppen som ikke ville ha kvalifisert til tilbakevendingsstøtte i Norge lå på mellom 50 og 60 prosent i de fleste av årene. Tyrkia og Serbia var de to største av disse landgruppene. Dette må tas med i beregningen når potensialet for den norske ordningen ved en eventuell opprustning av støttenivå.

Reformene i det danske tilbakevendingsprogrammet ble innført under sentrum-høyre regjeringen som hadde sittet siden valget i 2001. Den regjeringen hadde lagt om innvandringspolitikken i Danmark og hadde blant annet hatt stor oppmerksomhet knyttet til returarbeidet. Da den nye sentrum-venstre regjeringen med Thorning Smith som statsminister tok over i 2011 gjorde man noen mindre justeringer på ordningen. Et viktig moment for den norske diskusjonen er at Smith-regjeringen tok ut målsettingen om å «motivere» til tilbakevending. Det var kommunene som var ved å bli pålagt en slik rolle gjennom endringene i loven i 2010. Det ble også snakket om at kommuner som utløste tilbakevending skulle belønnes økonomisk. Men dette ble altså reversert før det kom i gang. I følge informantene i Dansk Flygtninghjælp var dette et blaff som aldri ble satt ut i live. Etter 2011 eksisterte det ikke noen målsetting i det danske arbeidet om at «så mange som mulig» skal velge å vende tilbake.

Man satt da igjen med arbeidet med å informere og støtte de som ønsket å vende tilbake. Målsettingen var at så mange som mulig skulle «få en avklaring» når det gjaldt tilbakevending og fremtidig hjemland. Intensiteten i den danske satsingen på tilbakevending forble imidlertid uforandret.

Tilbakevending fra Sverige

Den svenske ordningen med tilbakevending ligner på den norske. Beløpene er moderate og målsettingen er å «underlätta återvandring för personer som fått permanent uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar, skyddsbehövande, av humanitära skäl eller som tagits ut på flyktingkvoten» (migrationsverket.se/info/493). Man gir også støtte til prosjekter som kan lette tilbakevendingen, eller gjøre bidra til at personer i målgruppen kan komme nærmere en avgjørelse.

Støttebeløpet er vesentlig lavere enn i Danmark. Som i nabolandene er støtten gjenstand for behovsprøving. Søkeren må selv vise at hun/han ikke har tilstrekkelig med midler til selv å dekke kostnadene ved hjemreisen. I tillegg til personkretsen som er nevnt over, får også familiegjenforente støtte til reisen samt et kontantbeløp.

Maksbeløpene på kontantstøtten i Sverige er 10 000 per voksen og 5 000 per barn. Det er et tak på 40 000 per familie. Dette kommer altså i tillegg til reisestøtte. Disse beløpene utbetales før utreise fra

Sverige. Pengestøtten begrunnes med at dette er midler for at de som vender tilbake skal klare seg den første tiden etter hjemkomst (migrationsverket.se). Det gis ikke støtte til besøksreiser eller avklaringsreiser. Man kan etter søknad få støtte ved flytting til et annet land enn hjemlandet.

Svenske myndigheter bruker ikke begrepet angrefrist eller tilsvarende. De åpner likevel for at de som har fått permanent opphold som flyktning eller av andre beskyttelsesgrunner kan komme tilbake innen to år. Andre må søke spesielt om ny oppholdstillatelse i Sverige. Det er Migrationsverket som behandler søknadene om gjeninnvandring. Hvis man har vært ute av Sverige kortere enn 1 år, så innvilges det normalt ny innreise. Med opphold mellom 1 og 3 år, så kreves det at man hadde et lengre opphold (fire år eller lengre) i Sverige før man vendte tilbake. Hvis man er borte lenger enn tre år og så vil gjeninnvandre til Sverige, så kreves det normalt at man bodde i Sverige i 15-20 år før man vendte tilbake til hjemlandet. Personer med midlertidige oppholdstillatelser kan gjeninnvandre så lenge tillatelsene varer.

Oppsummert kunne man si at angrefristen i Sverige er 1 år for alle og 2 år for personer med fluktbakgrunn. Utover dette vil tilknytningen til Sverige telle inn. Svenske statsborgere kan ikke søke om støtte til utflytting.

Som i Norge ligger støttebeløpene for tilbakevending likt eller lavere enn den støtten som gis til personer uten opphold, avviste asylsøkere og andre, som velger «frivillig assistert retur». I Sverige gis det slik re-integreringsstøtte til asylsøkere fra en lang liste med land som inkluderer Irak, Sudan, Syria, Eritrea, Somalia og Afghanistan. Avviste asylsøkere fra disse landene kvalifiserer til 30 000 per voksen og 15 000 per barn i støtte til reetablering (maks 75 00 per familie, utbetales etter hjemkomst).

Eksport av velferdsytelser for dem som vender tilbake følger ordinære retningslinjer i Sverige. Det betyr at de rettigheter en har opparbeidet seg i Sverige kan tas med til utlandet. Det gjelder samme regler for tilbakevendte som for svenske borgere som flytter til utlandet i lengre tid.

Tilbakevending fra Nederland

I Nederland dekker tilbakevendingsprogrammet både innvandrere og personer med fluktbakgrunn. Deres arbeid er styrt av «the Remigration Act» (svb.nl). Det gis to typer støtte under denne lovhjemmelen, et engangsbeløp og en mer langvarig ytelse.

Engangsbeløpet skal dekke reiseutgifter, utgifter til bagasje og en første reetableringsfase. Det kan også dekke transport av verktøy og utstyr knyttet til næring.

I tillegg kommer muligheten for å få utbetalt et månedlig støttebeløp. Her gjelder flere forutsetninger. Blant annet må man være 45 år eller eldre, eller ha fluktbakgrunn og man må reise tilbake til landet man kom fra eller der man er statsborger.

Hvis man benytter denne muligheten vil man miste et eventuelt nederlandsk statsborgerskap. Ved gjeninnvandring må beløpene betales tilbake. Man vil også miste medlemskapet i det nederlandske helsesystemet ved utreise. Hvis man er nådd pensjonsalder vil pensjon utbetales i hjemlandet.

Hva så med gjeninnvandring for dem som forlater Nederland? Her er reglene enkle for dem som ønsker å besøke slektninger eller andre som ble igjen. Visum gis til slike reiser og utbetalinger av de langvarige ytelsene påvirkes ikke.

Utover dette har man en ett års angrefrist. Hvis man ombestemmer seg og kommer tilbake til Nederland innen et år er gått er det fortsatt enkelt å få nytt opphold. Da kreves det kun at støtten til reise og bagasje betales tilbake.

Hvis det har gått mer enn ett år, må man søke om opphold på linje med andre som vil bosette seg i Nederland. Hvis gjeninnvandringen skjer fra 1 – 3 år etter utreise, må hele støttebeløpet betales tilbake, med unntak av de langvarige velferdsytelsene. Skjer tilbakeflytting til Nederland etter mer enn tre år er gått siden utreisen, så skal ingenting betales tilbake (<http://goo.gl/D2z2mR>).

Det er verdt å merke seg at mange som kvalifiserer under Remigration Act i Nederland også vil ha tilgang til helseforsikring. I visse tilfeller vil man få beholde medlemskapet i det nederlandske systemet, eller man vil få utbetalt en månedlig ekstra sum til dekning av helseforsikring i landet man har vendt tilbake til. Reglene rundt dette er nyanserte og med en del unntak. Hovedprinsippet synes

likevel å være at personer eldre enn 45 som ikke vil være dekket i hjemlandet, vil få helseforsikring eller støtte til en slik fra nederlandske myndigheter.

Tilbakevending fra Tyskland

Tyskland har valgt å samle returprogrammet for asylsøkere og andre uten opphold, og tilbakevending av personer med fluktbakgrunn og lovlig opphold (<http://goo.gl/ovH63m>). De to programmene omtales som REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany) og GARP (Government Assisted Repatriation Programme). Det første programmet bidrar med organisering og støtte til reiser, mens det andre bidrar med «starthjelp» (Starthilfe).

Reisestøtten omfatter dekning av billigste reise til bestemmelsesstedet i tillegg til 200 Euro per voksen og 100 euro per barn under 12 år. Størrelsen på starthjelpen avhenger av hvilket land returen eller tilbakevendingen går til. Blant landene med lavest støtte finner vi Pakistan, Eritrea og Somalia. For de som reiser dit vil det utbetales 300 Euro per voksen og 150 Euro per barn. I det øverste sjiktet av land finner vi Irak, Kosovo og Afghanistan. De som vender tilbake hit, eller reiser med assistert frivillig retur, vil få 750 Euro per voksen og 375 Euro per barn.

Det er noen unntak fra hovednormen om hvem som kvalifiserer til støtte. Folk med utvisningsvedtak er unntatt fra asylgruppen. Personer man mistenker at har kommet til Tyskland for å utløse støtten til hjemreisen skal heller ikke innvilges støtte.

Angrefrist og tilbakebetaling ved gjeninnvandring er differensiert etter om vedkommende har fluktbakgrunn eller ei. Hvis personer som har hatt opphold som flyktninger eller familiegjennomførte med slike gjeninnvandrere, kan de under visse betingelser unntas fra kravet om at reisestøtten og starthjelpen skal betales tilbake. Ellers er dette normen. Det har ikke vært mulig å finne hvilke angrefrister som praktiseres i Tyskland for personer som vender tilbake og deretter ønsker å gjeninnvandre til eksillandet. Det som er klart er at det ikke utbetales reisestøtte eller starthjelp i tilfeller der slike personer ønsker å vende tilbake ytterligere en gang (<http://goo.gl/ovH63m>).

Tilbakevending fra Storbritannia

Fram til 2012 støttet britiske myndigheter repatriering for personer med opphold som ønsket å vende tilbake til hjemlandet. Programmet var åpent for alle utlendinger med permanente oppholdstillatelser i landet. Forutsetningen var at de ikke selv kunne finansiere reisen. Ordningen omfattet støtte til reise og frakt av eiendeler. Det ble ikke gitt økonomisk tilskudd utover dette. Ved utreise med dette programmet opphørte, i følge min informant, alle rettigheter til annen finansiell støtte fra Storbritannia. Det var med andre ord ikke anledning til å eksportere velferdsrettigheter.

Da programmet ble avsluttet i mars 2012, var det etter flere år med nedgang i bruken. Rundt 20 personer benyttet seg da av ordningen per år.

Oppgavene knyttet til informasjon og praktisk gjennomføring var satt ut til en ikke-statlig organisasjon (International Social Service). Ansvarlig instans var Home Office, UK Border Agency. I følge en informant knyttet til denne etaten, anså man i 2012 at oppgaven med å støtte hjemreise for personer med opphold ikke hørte inn under deres område. I 2011 ble det gått en runde med offentlige instanser som var ansvarlige for utbetaling av sosialhjelp og andre støtteordninger. Ingen av disse ønsket å ta over oppgaven. Resultatet ble da at man avvirket tilbudet.

Det finnes ikke noe alternativ ordning for støtte til tilbakevending i Storbritannia. Som i Norge var ordningen lite kjent. Som her var fokus i stedet på arbeidet med (frivillig) retur av personer uten opphold.

Vilkår for tilbakevending i Norges naboland

Denne korte gjennomgangen av tilbakevendingsordningene i noen av landene som norske myndigheter sammenligner seg med på innvandringsfeltet viser at tre modeller følges idag: Enten satser man på stimulere til at folk skal vende tilbake, slik som Danmark, eller man går for nøkterne løsninger, slik som i Sverige og Norge, eller man har en mellom-modell, slik som i Nederland.

I tabell 4 ser vi en oversikt over noen av kjernepunktene i de ulike nasjonale ordningene som fortsatt eksisterer.

Tabell 4. Tilbakevendingsordningene i Norge og et utvalg nærliggende land.

	Norge	Danmark	Sverige	Nederland	Tyskland
Støtte-beløp	Reise + 15 000 NOK (barn/voksne) inkl. bagasje (tillegg for Irak og Afghanistan)	Reise + 125 000 DKK + Bagasje + Transport av verktøy mv	Reise + 10 000 SEK voksen 5 000 barn	Reise +Engangssum (eks Bosnia: 8 000 NOK + 10 000 for under 45 + langvarig støtte for 45+ (behovs-tilpasset 4 000 til 5 000 NOK)	Reise + 1 600 NOK – 6 000 NOK pr voksen 800-3 000 NOK barn
Angre-frist	Tillatelsens utløp maks 1-2 år	1 år 2 år etter søknad «Innvandrere » kan ikke angre	1 år gir enkel innreise, Noen to år, ellers søknad m tilknytning	1 års m forenklet prosedyre ellers etter søknad	Fremgår ikke
Person-krets	Personer med flukt-bakgrunn + familie	«Flyktninger» og «innvandrere » (NB – se over)	Flyktninger og familie	Flyktninger og innvandrere, familie	Asylsøker e m/ avslag og flyktninger
Tilbake-betaling	Ja, i løpet av første år: 100 % Deretter ned-trapping Etter 2 år=0	Ja, kommunene avgjør etter individuell vurdering	N/A	Ja, det første året kun reise, år 1-3 alt utenom langvarige ytelser, etter 3 år null	Ja, tilbake-betaling er normen, noen unntak for flukt-bakgrunn
Helse-forsikring	Nei	Kan støttes første året (verdi 6 000)	N/A	Ja, under visse betingelser	Fremgår ikke
Eksport av ytelser	Alders-pensjon knyttet til botid (20+ år). Arb. relatert Pensjon kan eksporteres	2 000 – 4 500 DKK avhengig av tbv.land 5 år eller evig Krav 50 år + 5 års opphold i DK	Ja, men ikke noen særordning Samme regler for svensker	Ja, aldersstøtte 45 år+ helsetjeneste	N/A
Informasjon/ Rådgivere/ NGO	UDI, Regions-kontor, i prinsippet også kommunene	Flyktninge-hjælpen	Migrasjonsv erket, kommuner	NMI – NederlandMigra tie Instituut	Bundes-länder, IOM

Oversikten i tabell 4 viser at både Danmark og Nederland hadde en utvidet personkrets for sine ordninger. Ved å inkludere «innvandrere» i ordningen fikk den preg av å skulle bidra til tilbakemigrasjon. Den nederlandske ordningen brukte da også en lignende betegnelse på sitt program: «Remigratie». Nederland var også det eneste av landene som åpnet for at statsborgere kunne benytte ordningen. Mens Danmark og Nederland skilte seg ut når det gjaldt de brede målgruppene, så var det Danmark alene som hadde klart høyest støttebeløp.

Landene som er omtalt i dette kapitlet hadde også noen fellestrekk utover de som fremgår i tabellen. Med unntak av Norge hadde samtlige land en behovsprøving av søkerne. Dekningen av reisen og kontantstøtten var avhengig av at søkerne ikke hadde formue. Danskene var de eneste som hadde fastlagt en beløpsgrense, og da bare for gruppen «innvandrere» (dvs. arbeidsinnvandrere og familieinnvandrere). Her var grensen 20 000 og 40 000 DKK avhengig av om det var en person eller et par. Disse beløpene ble, som vi husker, foreslått økt i 2013. I Norge er det ingen regel om at støtten skal behovsprøves. Som vi så i det interne notatet i Justisdepartementet fra november 2010 som ble omtalt i kapittel 2, at en eventuell økning i de norske satsene måtte følges av behovsprøving.

Ellers er det verdt å merke seg at lokale myndigheter spilte viktige roller i flere av landene. I Tyskland var det fylkene eller Bundesländerne som var ansvarlige for gjennomføringen på dette politikkområdet. De skjøt også til penger til tilbakevendingsstøtten mv. I Danmark var kommunene saksbehandlere og motpart i eksport av velferdsytelser. I Sverige spilte også kommune en viktig rolle, ikke minst som informasjonskilder. Se for eksempel Återvandringsskontoret i Stockholm (<http://goo.gl/6Flfft>). Enkelte frivillige initiativ hadde imidlertid sviktet som partnere i tilbakevendingsarbeidet i løpet av de siste fem årene. Et eksempel der var Gøteborgsinitiativet, som lenge hadde fremstått som en lokal støttespiller i tilbakevendingsarbeidet (<http://goo.gl/fFNHtM>).

5 Informantenes vurdering

Hvordan ble tilbakevendingsordningen oppfattet av de som jobbet med den til daglig, eller som hadde fulgt dens utvikling fra 1990-tallet og fremover? I dette kapitlet presenteres inntrykkene som ansatte i Utlendingsdirektoratet og Justisdepartementet satt igjen med etter å ha hatt nærkontakt med tilbakevendingsarbeidet.

Ordningens status

Tilbakevending har vært lavt prioritert av norske myndigheter etter at retur tok over fokuset i første halvdel av 2000-tallet. Informantene uttrykte dette på ulike måter. De mente at ordningen «har stått stille», det er «ikke bedrevet noe utviklingsarbeid» og at den fremsto som «et vedheng til returordningen».

Og ordningen har fått lite oppmerksomhet internt i departement og direktoratet. Et eksempel ble trukket fram av de ansatte i Utlendingsdirektoratet. På et ledermøte i UDI om rapporteringen til Justisdepartementet for et par år siden ble det foreslått at man skulle droppe ordet «tilbakevending» i teksten og i stedet bare skrive «retur». Lederne kjente ikke til skillet mellom «tilbakevending» for personer med opphold og «retur» for personer uten. Misforståelsen ble raskt oppklart, men viste, etter informantenes mening, hvor lite kjent og ditto lav status ordningen hadde i organisasjonen.

Hensikten med ordningen

Har ordningen fungert etter hensikten? Dette er hovedspørsmålet som norske myndigheter ønsker svar på i denne evalueringen. Da jeg stilte spørsmålet videre til informantene i Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet var det tydelig at de måtte tenke seg godt om før de svarte. Og de svarte da med et motspørsmål. De sa: «Man må første spørre: *Hva* er hensikten med ordningen?»

Dette spørsmålet bringer oss tilbake til diskusjonen om *ambivalensen* som ligger i arbeidet med tilbakevending, om det

mulige spennet mellom målsettingen om en kvalitativt god ordning og mulige ambisjoner om kvantitet. Ordningen skal legge best mulig til rette for dem som reiser, men samtidig eksisterer det forestillinger om antallet som benytter ordningen.

Noe av forvirringen som kom til uttrykk i intervjuene med dem som jobbet på feltet, mener jeg kan knyttes til en sammenblanding av to ulike forståelser av hva kvantitet betyr når det gjelder tilbakevendingsordningen: En *innvandringsregulerende* og en *pragmatisk*. Her må vi gå litt i dybden for til sist å kunne løse opp i noe som har skapt uklarhet rundt ordningen.

Forståelsen av tilbakevending som *innvandringsregulerende* instrument henger igjen fra tidligere versjoner av ordningen, fra tiden med midlertidig beskyttelse og tanken om at flyktninger burde vende hjem når det ble fred i landet de kom fra. Det var denne forståelsen som var det ideologiske grunnlaget gjennom 1990-tallet og frem til de mange Kosovoreturene rundt årtusenskiftet. Tilbakevending ble sett som et *innvandringsregulerende* instrument ved at de som vendte hjem gjorde det mulig for Norge å holde døren åpen for nye ankomster. Samtidig sto tanken sterkt om at repatriering var en god varig løsning på en flyktningssituasjon, for hjemlandet og for flyktningene selv. Noen av informantene pekte på forestillingen om at Norge kunne spare penger på tilbakevendingsordningen. Den var knyttet til antagelsen om at mange av dem som vender tilbake aldri har blitt integrert i Norge. De lever på utsiden og er dermed potensielt kostbare for landet.

Det jeg kaller den *pragmatiske* forståelsen av kvantitet viser til at norske myndigheter mener et visst minimum antall personer må benytte ordningen for at den skal kunne forsvares. Dette hensynet kom til uttrykk i Statsregnskapet for 2003 der Kommunal- og Regionaldepartementet svarte på bekymringer uttrykt av Riksrevisjonen: «Departementet vil snarlig utrede om måloppnåelsen for ordningen er god nok i forhold til ressursbruken, eller om en større omlegging er nødvendig» (Riksrevisjonen 2004-2005:52). Det er kanhende dette hensynet som også uttrykkes i Stortingsproposisjon nr. 1 (2012-2013), der man ønsker «en mer målrettet ordning som kan bidra til at flere flyktninger som ønsker det, vil vende tilbake til hjemlandet». Man ønsker altså at *flere* skal benytte ordningen. Formuleringen «som ønsker det», peker likevel på at det kvantitative hensynet er underordnet individenes ønske om å vende tilbake.

Vil så norske myndigheter at «flere skal ønske å vende tilbake»? Eller ser man for seg at det finnes flere «der ute» som allerede ønsker å bruke ordningen enn de som faktisk reiser? Mine informanter holdt en knapp på det siste. Man så for seg at en bedre ordning (høyere kvalitet) ville føre til at flere brukte den.

Slik den fremsto i 2013, mente informantene at ordningen var til for dem som «virkelig» ønsket å dra hjem, og nærmest gjorde det til tross for de lave støttebeløpene. Men, dette skulle altså være en avgjørelse som den enkelte tok «uten press» eller «lokking», som en informant uttrykte det. Man skulle ikke «motivere» til tilbakevending, kun «legge til rette» (Brekke 2008).

Sammenblandingen av den *innvandringsregulerende* og den *pragmatiske* kvantiteten skapte forvirring blant informantene rundt hvorvidt dette var en del av hensikten med ordningen. Noen mente at de innvandringsregulerende ambisjonene forsvant da retur ble skilt ut som eget satsingsområde i 2002. Tilbakevendingsordningen satt igjen med den «humanitære resten», den myke delen av politikken, fri fra kvantitative krav. Samtidig var alle informantene klar over at få tilbakevendinger truet ordningen. Hvis antallet ble for lavt var den vanskelig å forsvare.

Inntrykket man sitter igjen med etter å ha lest dokumentene knyttet til ordningen er at den *innvandringsregulerende* kvantitative komponenten er overført til arbeidet med retur for personer uten opphold. For de som har opphold, er det integrasjon og Norge som gjelder. Glemte er tanken om integrasjon og tilbakevending skulle holdes levende også for de med opphold. Som en informant uttrykte det; «det tosporete løpet er dødt». I denne forstand er det ikke noen kvantitativ ambisjon knyttet til tilbakevendingsordningen.

Det er heller ikke riktig å si at det er en *hensikt* med ordningen at et visst antall må bruke den. Det vi har kalt den *pragmatiske* forståelsen av kvantitet viser snarere til et *hensyn*.

Utfra denne gjennomgangen kan vi konkludere med at det høsten 2013 ikke var knyttet noen innvandringsregulerende hensyn til ordningen. I tillegg var ønsket om at flere skulle benytte ordningen ikke en del av hensikten med ordningen, men snarere et *hensyn*.

Det som gjenstår som hensikten med ordningen er dermed kun den kvalitative målsettingen. La ordningen til rette for en vellykket tilbakevending for de som valgte det? Dette spørsmålet peker mot hvordan det ble arbeidet med ordningen og om innholdet i den.

Informasjon

Visste for eksempel de potensielle brukerne av ordningen om at den eksisterte? Her ga informantene litt blandete svar. Det ble ikke arbeidet med å spre kunnskap om ordningen. Samtidig oppfattet informantene at tidligere informasjonsinnsats fortsatt bar frukter blant enkelte landgrupper.

«Vi gjør ikke noe aktivt for å informere om ordningen». Denne uttalelsen fra en ansatt ved et av UDIs regionskontor pekte igjen på ordningens sovende status. Noen mente at de lave tilbakevendingstallene gjorde det lite aktuelt å gjøre mer for å spre informasjon. Dessuten, tilbakevending var ikke et prioritert område. Andre så det som litt kinkig å skulle informere uten å oppfattes som om myndighetene ønsket å «motivere folk til å bruke ordningen». Som nevnt ville man unngå at «de som var i målgruppen skulle føle at de ikke var velkomne i Norge». Man kunne dermed se det som en balansegang; myndighetene ønsket å nå frem med informasjon til målgruppen, uten å signalisere at de var uønsket i landet. Her er det fristende å spørre; ville flere benyttet ordningen hvis flere kjente til den?

Samtidig er det ikke riktig at ingenting ble gjort på informasjonsfronten. I 2013 gjorde UDI en mindre oppgradering av opplysningene som lå ute på direktoratets hjemmesider. Rundskrivet om ordningen ble gjennomgått og styringsdokumentet til internt bruk ble oppdatert.

Mye var likevel ved det gamle. Brosjyren om tilbakevending, det første møtepunktet med ordningen for de som vurderte å vende tilbake, var den samme høsten 2013 som i 2001. Opplysningene i brosjyren var også tolv år gamle. Støttebeløpene var fortsatt korrekte, ironisk nok ville noen si, mens annen informasjon var utdatert. Brosjyren var fra tiden før opprettelsen av NAV og man viser for eksempel til Rikstrygdeverket som ikke lenger eksisterer. Flere adresser og departementsnavn var også utdaterte.

Som eksempelet fra direktørmøtet i UDI viste, ble det heller ikke informert aktivt om ordningen internt i direktoratet. Da Flyktningshjelpens informasjonstjeneste om tilbakevending (INCOR, se Brekke 2008) ble lagt ned i 2008 forsvant de siste eksterne informasjonssprederne. Noe informasjon fantes det likevel om ordningen på nettet. Nettsidene til UDI og IOM pekte begge til ordningen. I tillegg mente informantene at arbeidet med å informere som ble gjennomført frem til 2008, blant annet gjennom INCOR

prosjektet, gjorde at ordningen fortsatt var kjent for eksempel blant bosniere og chilenerne.

Ordningens innhold

Informantene mente at støttenivået var for lavt. Pengestøtten hadde vært den samme siden 1996. Noen målte de 15 000 kronene opp mot hva de samme personene ville få i lønn eller sosialstøtte på en måned hvis de ble værende i Norge. Andre så beløpet i forhold til reelle kostnader ved å flytte tilbake til flyktningenes hjemland. På den bakgrunnen mente de at støtten fremsto som «fislete». En informant mente at hjelpen til å skaffe billetter og organisere selve reisen kunne være like viktig som pengene, for dem som reiste

Beløpet ble ansett som såpass lavt at det ikke kunne bidra vesentlig til reetablering og re-integrering i hjemlandet. Det var mer snakk om en symbolsk sum, i følge informantene. Som nevnt fikk de som vendte tilbake til Afghanistan og Irak etter opprettelsen av landprogrammene (IRRANA og IRRINI) en utvidet pakke. Men det var få afghanere som hadde vendt tilbake siden IRRANA-avtalen ble underskrevet (maks 8 personer). En del irakere har nytt godt av den ekstra re-integreringspakken under IRRINI (maks 25 000 til kvalifisering eller næringsoppstart). Denne kom i tillegg til tilbakevendingsstøtten (15 000). Det ligger utenfor denne studien å gå nærmere inn på bruken av denne potten for irakere (se Strand mfl. 2008).

Flere informanter pekte på at det for mange ville være viktigere å få med seg langvarige velferdsytelser fra Norge. Her så vi jo at danskene hadde utviklet et mer omfattende program. Særlig for de eldre flyktninger ville slike langvarige penger kunne virke attraktive og samtidig være nyttige i reetableringen.

Det ligger utenfor denne studien å se på hvilke langvarige ytelser som har blitt eksportert av de som har vendt tilbake. UDI foreslo at slik eksport skulle forenkles (UDI 2003) og i Justisdepartementet anbefalte byråkratene at slike ordninger skulle utredes. Dette har man ikke gått videre med. Grunnregelen er som vi har sett at eksport av alderspensjon krever 20 års botid. Tilleggs pensjon er enklere å få med siden den er knyttet til arbeidsinnsats i Norge. Hvis man har opptjent rettigheter gjennom arbeid, så vil det også kunne gi noe uttelling i form av grunnpensjon (BLD/NOU 2011:7). Reglene knyttet til arbeidspensjon nevnes også i brosjyren fra 2001. En

kopling mot SSBs registre ville kunne vise i hvilket omfang trygdeytelser eller arbeidsrelaterte ytelser utbetales til dem som har vendt tilbake.

«Angrefrist» er et annet sentralt punkt som jeg tok opp med informantene. Høsten 2013 var denne fristen som tidligere begrenset til utløpet av oppholdstillatelsen (som oftest 12-24 måneder).

I forbindelse med diskusjonen av et mulig misbruk av ordningen mente Riksrevisjonen i 2004 at det ansvarlige departementet burde vurdere å kutte angrefristen helt (Riksrevisjonen 2004). Det burde ikke være noen vei tilbake til Norge for de som flyttet til hjemlandet med ordningen, mente man. Her kunne man bemerke at selv om en slik fjerning kanskje ville løse utfordringen med gjeninnvandring, ville man samtidig risikere å gjøre tilbakevendingsordningen mindre attraktiv og terskelen for å velge tilbakevending høyere.

Motivasjon

Hvorfor velger noen å vende tilbake til hjemlandet med støtte fra tilbakevendingsordningen, mens den store majoriteten blir boende i Norge? Det er ikke rom for å gå i dybden på dette spørsmålet i denne studien. Det ville også krevd en annen metodikk for eksempel med kvalitative intervjuer med de som faktisk reiser. De offentlig ansatte informantene hadde likevel oppfatninger om dette. Spørsmålet er også viktig for diskusjonen rundt mulige endringer i ordningen.

I evalueringen fra 2003 ble forhold i hjemlandet trukket frem som avgjørende. De som hadde flyttet tilbake til Bosnia og Chile oppga muligheten for «fast inntekt, et sted å bo og en trygg tilværelse» som nøkkelelementer (Valenta og Berg 2003). Disse tingene måtte være til stede for at de skulle vende hjem. Forskjellene i levkår mellom Norge og hjemlandet talte imot å vende tilbake, i følge evalueringen. På toppen av disse tunge faktorene kom ønsket om en dag å vende hjem til sitt fødeland. I forhold til disse tunge hensynene fremsto støtten på 15 000 kroner som mindre betydningsfull (Valenta og Berg 2003).

Det samme inntrykket hadde informantene i årets evaluering av tilbakevendingsordningen. De oppfattet ikke at støttebeløpet hadde noen betydning for avgjørelsen om å vende tilbake. Pengene kunne komme godt med, men virket ikke som en motivasjonsfaktor i seg selv.

I stedet mente informantene at spørsmålet om motivasjon var avhengig av hvilken gruppe man snakket om. Eldre bosnierne som reiser tilbake vil kunne ha andre grunner til å reise enn irakiske barnefamilier.

Manglende integrasjon var også et gjennomgangstema. Det samme var opplevelsen hos de offentlig ansatte av at det var en del svake og psykisk eller fysisk syke blant de som dro. Som en ansatt i UDI uttrykte det: «De er ikke veldig integrerte her. Mange av dem som bruker ordningen er ikke arbeidsføre. De er ikke eksperter som drar hjem for å bygge opp hjemlandet». Det var uklart om denne observasjonen først og fremst gjaldt gruppen med eldre bosniere, eller om det samme gjaldt i på tvers av nasjonalitet og alder.

Flere informanter trakk også frem at noen burmesere hadde vendt tilbake det siste året. Det skapte en viss optimisme for ordningen. Det politiske skiftet i Burma/Myanmar i 2012 hadde gjort at tidligere forfulgte personer ønsket å vende tilbake. Slik sett passet denne gruppen inn i idealtypen for tilbakevending fra 1990-tallet; beskyttelse så lenge det var nødvendig og tilbakevending når det blir mulig. Statistikken viser likevel at det bare var registrert tre, 3, tilbakevendinger til Burma/Myanmar i 2012 og 2013. De tre mennene hadde kommet til Norge i 2004. Entusiasmen blant de som arbeider med tilbakevending må derfor tolkes inn i det positive lyset som omga disse hjemreisene. De ble sett på som idealister som ville hjem for å bygge landet. Noen knyttet disse tilbakevendinger til at gruppen hadde kort botid i Norge. Fokus var holdt på hjemlandet.

Misbruk

Evalueringen fra 2003 pekte på to typer potensielt misbruk av ordningen (Valenta og Berg 2003). Den ene typen omfattet personer som utløste tilbakevendingsstøtte, reiste til hjemlandet, for så å vende raskt tilbake til Norge. Denne typen misbruk så vi i kapittel 3 at var mer aktuell i første halvdel av 2000-tallet. Den andre typen var personer som ble hentet til Norge på familiegjenforening og deretter raskt vendte tilbake til hjemlandet. Litt forenklet kunne man si at tilbakevendingsstøtten i det første tilfellet ble (mis)brukt til å finansiere «besøk» i hjemlandet, mens pengene i det andre tilfellet ble brukt til å finansiere «besøk» i Norge.

Informantene fremstilte alle at muligheten for misbruk var en del av ordningen, men de var klare på at dette var mer aktuelt tidligere. Opplysningen presentert i denne rapporten tyder på det mulige misbruket allerede var over da Riksrevisjonen pekte på denne utfordringen i 2004. De siste årene har det som nevnt heller ikke vært noen registrert gjeninnvandring etter tilbakevending og følgelig heller ikke noe misbruk.

Diskusjonen rundt misbruk av ordningen er viktig å ha i bakhodet når man skal vurdere endringer for eksempel når det gjelder støttenivå, angrefrist, tilbakebetaling ved gjeninnvandring, eksport av velferdsytelser, samt botid før innvilgelse av tilbakevendingsstøtte.

Som vi så har danske myndigheter utviklet en positiv retorikk rundt dem som gjeninnvandrer. De ansees ikke å utnytte ordningen, men å bruke den i en prosess som ender med at de har et avklart forhold til hjemlandet og er mer motivert for integrasjon i Danmark.

Hjemflytting utenfor ordningen

I følge mine informanter flyttet mange personer med fluktbakgrunn til hjemlandet uten å benytte ordningen. At mange reiser utenfor ordningen var i følge dem «noe alle vet» og som de fant bekreftet i de årlige rapportene fra Statistisk Sentralbyrå om utvandring fra Norge.

Flere mulige fordeler ved *ikke* å bruke ordningen ble nevnt. Blant dem var at de som flytter ville stå friere i forhold til norske myndigheter. Ved å droppe støtten vil man samtidig unngå å ha gjeld hvis man senere ombestemmer seg og kommer tilbake til Norge.

Ifølge en informant hadde man blitt opptatt av dette fenomenet i Sverige etter at man hadde promotert tilbakevendingsordningen der. Resultatet var at flere reiste, men at de som reiste gjorde det utenfor ordningen.

Datamaterialet som ligger til grunn for denne studien har ikke opplysninger om utflyttinger fra Norge i samme periode. Statistisk Sentralbyrå laget i 2013 en oversikt over de som flytter fra landet. (Pettersen 2013). Der fremgår det at utflyttinger av irakere nådde en topp i 2003, da flere enn 700 forlot Norge. Dette var det samme året som man også registrerte en topp i tilbakevendinger til Irak (56). Mens tilbakevendingsene fra Norge i normalttilfellet går til hjemlandet, er det ingen garanti for at de andre utflyttede irakere i SSBs statistikk flytter tilbake til Irak. Tallene er derfor ikke direkte sammenlignbare. De 700 irakerne som forlot Norge i 2004 kan ha flyttet til Storbritannia eller til et annet land. I gruppen kan det også ha vært innvandrere med oppholdstillatelse som ikke kvalifiserte til tilbakevendingsstøtte. Til tross for denne usikkerheten kan forholdet mellom tilbakevendinger og registrerte utvandring (1–12) gi en pekepinn om at det foregår en returnmigrasjon som går utenom tilbakevendingsordningen.

6 Ordningens fremtid

I de foregående kapitlene har vi sett hvordan ordningen med tilbakevending for personer med fluktbakgrunn har utviklet seg i Norge. Vi har sett hvor mange som bruker den, hvor de kommer fra og hvilke tilsvarende ordninger som finnes i noen utvalgte naboland. Til sist har vi hørt hvordan de som arbeider med tilbakevending oppfatter ordningen. På bakgrunn av dette vil vi svare på problemstillingene som ble stilt i innledningskapitlet.

Dette gjøres ved å skissere tre ulike veier norske myndigheter kan bevege ordningen med tilbakevending. De kan velge å *beholde* den som den er, de kan *avvikle* ordningen, eller de kan velge å gjøre den *mer attraktiv*.

Kapitlet avsluttes med en punktvis oppsummering av funnene fra studien.

Alternativ 1: Beholde ordningen som i dag

Tilbakevendingsordningen i Norge har ikke vært endret siden 1996. Omgivelsene rundt ordningen har endret seg. I 2002 ble innsatsen fra norske myndigheter dreid mot å sikre «retur» av personer uten permanent opphold. Tilbakevending har eksistert i skyggen av retursatsingen siden den gang. Ordningen har vært lite benyttet og har blitt viet liten oppmerksomhet fra byråkrater og politikere. Til tross for dette bør man se på positive og uheldige sider ved å beholde ordningen som den er. Om ikke annet så vil man da ha en bevissthet om hva man «velger» ved ikke å foreta seg noe. Ser man på historien til ordningen, er det jo dette alternativet som har blitt utfallet etter de to foregående evalueringene i 2003 og 2008. Det kan fort skje igjen.

Så hva er fordelene med den norske ordningen slik den står i dag? Tolket i et positivt lys kan man finne noen slike.

Selv om ordningen fungerer på lavbluss med mellom 20 og 40 tilbakevendinger i året, så har man et tilbud og en oppmerksomhet rettet mot dem som finner frem til ordningen.

Norske myndigheter viser gjentatte ganger til konklusjoner fra FNs Executive Committee som oppfordrer medlemslandene til å informere og støtte personer med opphold som vil vende tilbake til hjemlandet. Man vil gjerne følge FNs anbefalinger. Det opplever man at man gjør ved dagens ordning. Selv om mye av FNs omtale av tilbakevending/repatriering handler om å finne kollektive løsninger på flyktningssituasjoner, ser det også ut til at organisasjonen mener at landenes myndigheter bør støtte enkeltindividers tilbakevending. Med andre ord at landene støtter selv en slik drypp-tilbakevending som man har sett i Norge de siste årene.

Med et så beskjedent støttebeløp som man har i dag er ikke en negativ signaleffekt noe problem. Norske myndigheter behøver ikke å frykte at ordningen sender signaler om flyktninger ikke er velkomne i Norge.

Beløpets størrelse gjør også at sjansen for misbruk er liten. I denne studien har vi for eksempel sett at det har vært få mistenkelige gjeninnvandringene siden 2002, og at det ikke har vært noen siden 2010.

En siste fordel som skal nevnes her er at dette er en rimelig løsning. Det går med lite ressurser til informasjon og de direkte utgiftene til saksbehandling og gjennomføring er begrensede.

De svake sidene ved dagens ordning er beskrevet tidligere i denne rapporten: Lave tall utfordrer ordningens legitimitet, støttebeløpet er beskjedent og ordningen er lite kjent. Reglene rundt overføring av ytelser fra Norge til utlandet er ikke formidlet tydelig.

Hvis hensikten med ordningen er å legge til rette for personer med opphold som ønsker å vende tilbake til hjemlandet, kan det spørres om ordningens innhold bidrar til å oppfylle denne hensikten. Kritikere, og flere informanter i denne studien, ville si at ordningen slik den er i dag hverken oppfyller *hensikten* om å sikre en kvalitativt god tilbakevending, ei heller ivaretar *hensynet* til et kvantitativt minstemål av tilbakevendinger.

Disse innvendingene må veies opp mot fordelene ved å beholde dagens ordning når alternativet vurderes.

Sverige har en tilbakevendingsordning som ligner på dagens norske ordning.

Alternativ 2: Avvikle ordningen

Flere av informantene mente at hvis myndighetene ikke ønsket å styrke ordningen, så kunne den like godt fjernes. Spørsmålet er om dette er et reelt alternativ? Fordelene ville være økonomiske besparinger samt at man som med dagens ordning ikke sender signaler om at noen er uvelkomne.

Ulempene ved en slik løsning vil være at man da går bort fra å følge oppfordringene fra FN om å legge til rette for tilbakevending. Videre vil man risikere at personer med opphold i Norge som ønsker å vende tilbake, ikke gjør det. Disse kan bli boende i Norge uten å ønske det, noe som kan ha med negative konsekvenser med hensyn til integrasjon. Følger man den danske retorikken vil man si at disse vil leve i en uavklart situasjon. Dette siste argumentet synes likevel å svekkes når man ser hvor få registrerte tilbakevendinger det har vært fra Norge de siste årene.

En ulempe med å kutte ut ordningen vil være at personer med opphold da vil stå uten noen form for støtte ved hjemreise. Dette i kontrast til personer som ikke har fått opphold. Allerede i dag gir returprogrammene for personer uten opphold lik eller høyere kompensasjon enn tilbakevendingsordningen. Hvis forskjellen gjøres enda større vil man kunne spørre om det er en legitim forskjellsbehandling.

Storbritannia avviklet sin ordning med støtte til tilbakevending i 2012 og står i dag uten noe alternativ til personer med opphold som ønsker å flytte hjem.

Alternativ 3: Styrke ordningen

Det har blitt fremmet forslag om å styrke tilbakevendingsordningen fra flere ulike kilder. Disse er gjengitt tidligere i denne rapporten. De stammer fra evalueringene av ordningen (2003 og 2008), fra Utlendingsdirektoratet (blant annet i 2005 og 2008), samt fra Justisdepartementet (2010). Ingen av dem førte til noen endring.

Disse foreslo blant annet en økning av tilbakevendingsstøtten (3 til 4 dobling), en utbetaling i rater, et fokus på misbruk og en videre utredning av muligheten for å eksportere langvarige ytelser. Videre pekte man på muligheten for å revurdere angrefristen og å styrke oppfølgingen etter hjemkomst.

Fordelene med å styrke ordningen ville være flere. Antallet personer med opphold som benytter ordningen vil antagelig stige. En styrket informasjonsspredning ville kunne bidra til en slik kvantitativ økning. Selv om det altså ikke er en hensikt med ordningen, er det et av flere *hensyn* som må tas med i betraktningen.

Samtidig ville et økt støttebeløp kunne øke kvaliteten på overgangen og reetableringen etter hjemkomst.

Ytterligere en fordel ville være at det ble gitt større støtte til personer med opphold som ønsket å vende tilbake enn til personer uten opphold som «returnerte frivillig».

Ulempene med en styrking kan være flere. Her skal et par nevnes. Den vil kunne medføre økte kostnader, i alle fall på kort sikt. Regnstykket der kontantytelser i nåtid veies mot potensielt langsiktige velferdsytelser har ikke blitt gjort i denne studien. Eksport av slike ytelser fra Norge er et omstridt tema. Det er funnet ulike løsninger på dette i andre europeiske land, der noen tillater eksport av ytelser, mens andre begrenser tilbudet. En sikring av korrekte utbetalinger til personer som flytter til utlandet kan være en utfordring. Man vil også måtte sikre at ordningen ikke misbrukes. I den forbindelse er det samtidig viktig å ha med seg danskenes vri med å se gjeninnvandring som avklaring av hvor fremtiden ligger for den enkelte.

Vil en styrking av tilbakevendingsordningen føre til en stigmatisering av flyktninger og deres familier i Norge? Diskusjonen rundt dette var allerede i gang blant norske myndigheter i 1990. Man har ikke etablert vitenskapelig at det eksisterer en slik sammenheng mellom støttebeløp og signalene som sendes. Men, antagelsen om at det finnes en slik sammenheng er utbredt.

En alternativ måte å styrke ordningen på ville være å knytte tilbakevending tettere til returprogrammene. Landprogrammene IRRANA (Afghanistan) og IRRINI (Irak) fungerer allerede som paraplyer for tilbakevending til de to landene. Man kunne se for seg at tilbakevending til alle andre land falt inn under det generelle returprogrammet (VARP). For at dette skulle være en styrking av tilbakevendingsordningen, så ville det kreve at re-integreringsstøtte ble innført som en del av VARP. En ulempe med en slik løsning ville være at den likestiller de med opphold med de uten. Her spiller rettferdighetshensyn inn, men forskjeller i behov. Det vil kunne være noe annet å flytte tilbake til hjemlandet etter ett eller to år, i forhold til å vende tilbake etter mange år i Norge.

Danske myndigheter fremsto som fornøyde med å ha styrket tilbakevendingsordningen i 2010. En økning til rundt 125 000 DKK per person førte til en dobling i tilbakevendingen derfra.

De tre alternativene å *beholde*, *avvikle* eller *styrke* ordningen kan være nyttige når tilbakevending skal diskuteres i tiden som kommer. Her vil også konklusjonene fra evalueringen av den danske ordningen være viktige innspill. Legger man til det omtalte notatet fra UDI etter evalueringen i Norge fra 2008, samt initiativet i Justisdepartementet i 2010, skulle det gi et godt grunnlag for å videreutvikle den norske ordningen.

Anbefaling

Hvis norske myndigheter ønsker å videreføre ordningen bør den styrkes, for eksempel ved å øke den individuelle støtten. En økt støtte vil kunne styrke kvaliteten på tilbakevendingene. Det vil også gjøre ordningen mer attraktiv og dermed sikre et visst minimum av brukere. Man bør også bedre informasjonsarbeidet og klargjøre rettigheter knyttet til overføring av velferdsytelser. Slik ordningen fungerer i dag er den lite kjent og det er få som benytter seg av den.

Funn

Gjennomgangen av dokumenter, korrespondanse, intervjuer og tallmateriale har frembrakt en serie funn. Disse besvarer også spørsmålsstillingene fra innledningskapitlet.

Ordningen i dag

- Norge tilbyr flyktninger med opphold i Norge og familiene deres støtte hvis de ønsker å vende tilbake til hjemlandet. Støtten er beskjedent (15 000 per person) og har vært uendret siden 1996.
- Få benytter seg av ordningen. De siste årene har mellom 20 og 40 personer vendt tilbake med støtte. Offentlige ansatte omtalte ordningen som «sovende».

- Ordningen fremsto som lite kjent. Det informeres ikke aktivt om ordningen.
- Norge ønsker å følge FNs oppfordring til å legge til rette for personer med opphold som ønsker å vende hjem.
- Evalueringer i 2003 og 2008 foreslo å styrke ordningen. Ansvarlige departement og Utlendingsdirektorater har stilt seg bak. Ordningen har forblitt uendret.
- Irakiske barnefamilier og eldre bosniere er de største gruppene som har benyttet ordningen. De vil med all sannsynlighet ha ulik motivasjon for å vende tilbake og ulike behov. Den tredje største gruppen de siste 12 årene har vært russiske statsborgere.
- Det er ingen åpenbare nye målgrupper blant personer med opphold i Norge. Langvarige konflikter i hjemlandet gjør det uaktuelt for mange asylsøkere å vende hjem.
- Det har vært lite misbruk av ordningen de siste 12 årene. De siste tre har ingen av dem som vendte tilbake, blitt registrert som gjeninnvandret.
- Informantene mente tilbakevendingene ofte var knyttet til manglende integrering i Norge. Tilbakevending som et alternativ til en marginalisert tilværelse i Norge, ble oppfattet som et viktig argument for å beholde og styrke ordningen.
- Flere informanter mente at ordningen slik den er i dag, hverken oppfyller hensikten om å sikre en kvalitativt god tilbakevending, ei heller ivaretar hensynet til et kvantitativt minstemål av tilbakevendinger.

Ordningens fremtid

- I rapporten skisseres tre ulike veier videre for ordningen: Beholde den som den er, utvikle den eller styrke den.

- I Sverige er tilbakevendingsstøtten rundt samme nivå som i Norge. I Storbritannia har man avviklet ordningen. Danske myndigheter styrket tilbakevendingsordningen vesentlig i 2010. Støttebeløpet der er nå på 125 000 DKK per person. Endringen førte til en dobling i hjemreiser.
- Hvis norske myndigheter ønsker å videreføre ordningen med tilbakevending bør den styrkes.
- En styrking vil innebære en økning i den økonomiske støtten. Den vil også kreve en økt informasjonsinnsats og at man blant annet tar stilling til utbetaling i rater, behovsprøving, samt en klargjøring når det gjelder eksport av velferdsytelser.

Litteratur

- Barne-, Likestillings- og Inkluderingsdepartementet (2011), *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. NOU:7.
- Berg, Berit (red.) (1998), *Kommet for å bli? Om integrasjon og tilbakevending blant bosniske flyktninger i Norden*. NORD nr. 8. København: Nordisk Ministerråd.
- Brekke, Jan-Paul (2001), *Velkommen og farvel? Om midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge* (Welcome and Goodbye? On temporary protection in Norway). Oslo: Unipax Forlag.
- Brekke, Jan-Paul (2002), *Kosovo – Norge, tur og retur. Midlertidig opphold for kosovoflyktninger*. ISF-rapport 2002:8. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Brekke, Jan-Paul (2008), *Fra tilbakevending til retur. En evaluering av Flyktninghjelpens informasjonstjeneste, INCOR*. ISF-rapport 2008:13. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, Jan-Paul (2010), *Frivillig retur fra Norge*. Institutt for samfunnsforskning. Nr. 10.
- Bradley, Megan (2013), *Refugee Repatriation - Justice, Responsibility and Redress*. Cambridge University Press
- Dansk Flygtninghjelp (2013), *Opplevelser og erfaringer fra prosjektet "Tilbake til Bosnien eller blive i Danmark?"*.
- Flyktningrådet (2000), *Å vende tilbake. Erfaringer fra INCOR-prosjektet*.
- Flyktningrådet (2004) *Veiledningstjenesten for mottaksansatte om retur, tilbakevending og hjemlandsfokus. Pilotprosjekt*.
- Hammond, Laura (1999), «Examining the Discourse of Repatriation. Towards a Proactive Theory of Return Migration». I: Black, Richard og Khalid Koser (red.) (1999), *The end of the refugee cycle?. Refugee Repatriation and Reconstruction*. New York: Berghahn Books.
- Jonassen, W, J. Holm-Hansen og Arne Tesli (2000), *Tilbake fra eksil. Retur og reintegrering av bosniske flyktninger*. NIBR Pluss-serien 2000:2.
- Justisdepartementet/Kommunal- og arbeidsdepartementet (1993), *Beskyttelse i fokus*.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1990), *Repatriering. Rapport fra en arbeidsgruppe*.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1992), *En helhetlig flyktningpolitikk. Rapport fra en arbeidsgruppe*.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1995), *Tilbakevending og trygd. Rapport fra en arbeidsgruppe*.
- Krogh, Hilde (2008), *Returarbeid i mottak. En kartleggingsundersøkelse*. Utlendingsdirektoratet.
- Myrvold, Hanne (1992), *Chile, endelig! Repatriering av eksilchilenere fra Skandinavia*. Hovedfagsopp gave i sosialantropologi. Universitetet i Bergen, desember.

- Myrvold, Hanne (1993), *Evaluering av programmet for frivillig repatriering*. Kommunal og arbeidsdepartementet, Innvandringsavdelingen. Desember.
- Myrvold, Hanne (1994), *Flyktning og tilbakevending - en kunnskapsstatus*. Kommunal- og arbeidsdepartementet, innvandringsavdelingen. Oslo, mai.
- Papademetriou, Demetrios G. og Kevin O'Neil (2007), *Idéer for en bedre styring av innvandringen til Norge*. Migration Policy Institute. Washington.
- Pettersen, Silje Vatne (2013), *Utvandring fra Norge 1971 – 2011*. SSB.
- Riksrevisjonen (2004), *Kommunal- og Regionaldepartementet. Statsregnskapet 2003*.
- Strand, Arne m.fl. (2008), «Return with Dignity, Return to What? Review of the Voluntary Return Programme to Afghanistan». Christian Michelsen Institute. Draft March.
- UN High Commissioner for Refugees, *Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions*, August 2008. Third edition. Online.
- Utlendingsdirektoratet (2008), Vedlegg 1 til virksomhetsrapport 2. tertial. Internt dokument
- Utlendingsdirektoratet (2013), *Regelverk for tilbakevendingsstønad for personer med flyktningbakgrunn med oppholdstillatelse i Norge som ønsker å vende tilbake til sitt hjemland* (Kap. 490, post 72), RS 2013-009.
- Utlendingsdirektoratet (2013) *Individuell støtte ved tilbakevending til hjemlandet* (utgått). RS 2004-035.
- Utlendingsdirektoratet (1993) *Disposisjonsregler ved tildeling av tilbakevendingsstøtte ti personer med statsborgerskap som tidligere har hatt asyl eller opphold på humanitært opphold*. RS 1993-006.
- Utlendingsdirektoratet (2011), *Rutiner for behandling av søknader om støtte til tilbakevending*.
- Utlendingsdirektoratet (1996), *Evaluering av tilbakevendingsprosjekter med støtte over statsbudsjettets kap. 521 Post 72*. UDI.
- Utlendingsdirektoratet (1990), *Omlegging av oppgaver med rutiner og informasjon/veiledning i tilknytning til repatriering*. (forfatter: Jostein Soldal).
- Utlendingsdirektoratet (1997), Statsbudsjettet Kap. 521, Post 72: *Tilbakevendingstiltak*. Oppsummering av UDIs erfaringer.
- Utlendingsdirektoratet (1998), *Gjennomføring av tilbakevendingspolitikken - en helhetlig gjennomgang*. (forfatter: Catrine Corneliussen).
- Valenta, Marko; Berg, Berit. (2003) *Tilbakevending? Evaluering av tilbakevendingsordningen for flyktninger*. 2003. ISBN 82-14-03001-3. SINTEF Rapport.

Appendiks

Tilbakevendte fra Norge fra januar 2002 til september 2013

År for utreise	Land	Totalt
2002	Bosnia-Hercegovina	43
	Chile	3
	Colombia	3
	El Salvador	1
	Iran	3
	Jugoslavia	29
	Kroatia	4
	Rep. Kongo (Brazzaville)	1
	Somalia	1
Totalt		88
2003	Bosnia-Hercegovina	27
	Chile	7
	Colombia	1
	Irak	11
	Iran	1
	Jugoslavia	2
	Kroatia	2
	Libanon	1
	Syria	3
	Vietnam	1
Totalt		56
2004	Afghanistan	2
	Bosnia-Hercegovina	8
	Chile	5
	Irak	56
	Makedonia	1
	Russland	3
	Somalia	2
	Sovjetunionen (gamle pass)	1
	Tyrkia	1
Totalt		79

2005	Afghanistan	2
	Bosnia-Hercegovina	14
	Chile	2
	Irak	22
	Iran	6
	Kenya	1
	Namibia	3
	Russland	6
	Somalia	1
	Vietnam	1
Totalt		58
2006	Afghanistan	1
	Bosnia-Hercegovina	11
	Burundi	1
	Colombia	1
	Irak	16
	Kroatia	1
	Malaysia	4
	Russland	10
	Somalia	3
	Thailand	1
Totalt		49
2007	Afghanistan	1
	Bosnia-Hercegovina	9
	Chile	5
	Irak	3
	Russland	8
	Togo	1
Totalt		27
2008	Argentina	3
	Bosnia-Hercegovina	8
	Chile	2
	Irak	17
	Iran	2
	Russland	16
Totalt		48

2009	Afghanistan	1
	Bosnia-Hercegovina	9
	Chile	2
	Indonesia	4
	Irak	21
Totalt		37
2010	Afghanistan	1
	Chile	2
	Etiopia	1
	Irak	9
	Palestina	3
	Russland	3
Totalt		19
2011	Bosnia-Hercegovina	5
	Irak	9
	Iran	1
	Russland	6
Totalt		21
2012	Afghanistan	5
	Bosnia-Hercegovina	2
	Chile	1
	Indonesia	5
	Irak	23
	Libanon	1
	Myanmar	1
	Usbekistan	3
Totalt		41
2013	Bosnia-Hercegovina	7
	Chile	1
	Irak	6
	Myanmar	2
	Sri Lanka	3
	Sudan	3
Totalt		22
Totalsum		545

Sammendrag/Summary

2014:2

Forfatter/ Author	Jan-Paul Brekke
Tittel/ Title	Tilbakevending fra Norge Historikk, omfang og videreutvikling 2002-2013
Sammen- drag	I denne rapporten drøftes tilbakevending for personer som har fått opphold i Norge. De som har fluktbakgrunn og ønsker å flytte til hjemlandet på permanent basis kan få hjelp til å organisere reisen og en støtte på 15 000 kroner. Støtteordningen har vært uendret siden 1996. Ordningen har vært lite kjent og få har reist. Ordningen har kommet i skyggen av returordninger for personer uten opphold. De siste fem årene har mellom 20 og 40 personer med opphold vendt tilbake årlig. De største gruppene har vært irakiske barnefamilier og eldre bosniere. Det har vært lite misbruk av ordningen de siste tolv årene. Informanter i Utlendingsdirektoratet og Justisdepartementet betegnet tilbakevending som en «sovende» ordning. Mens svenske myndigheter har lave støttebeløp slik som Norge, hadde man en kraftig oppgradering av den danske ordningen i 2010. Der får nå hver person som vender tilbake en støtte på over 130 000 DKK. Tilbakevendingen fra Danmark doblet seg etter endringen. Rapporten konkluderer med at ordningen kan beholdes som den er, den kan avvikles den eller den kan styrkes. Det siste vil innebære en økning i den økonomiske støtten, en avklaring blant annet når det gjelder angrefrist, utbetaling i rater, behovsprøving, samt eksport av velferdsytelser
Emneord	Flyktninger, asylsøkere, tilbakevending, repatriering, retur, politikk, migrasjon, Norge, Danmark
Summary	This is an evaluation of the voluntary repatriation program in Norway. The scheme is offered to persons with refugee background who have been granted residence. They are offered a lump sum of NOK 15 000 in addition to travel expenses. However, the program has drawn little attention over the past 12 years. The lump sum has been the same since 1996. Only 20 to 40 persons have used the program per year since 2002. The largest groups have been elderly Bosnian refugees and Iraqi families with children. Civil servants referred to the program as being "asleep". They found benefits to be too low and information efforts to be lacking. Sweden has a similar program. The UK discontinued theirs in 2012. In Denmark a major reform, including an increase in individual payments above 15 000 Euros per person, doubled the number of voluntary repatriations of persons with residency. Norwegian authorities now face three options: They can continue today's program as it is, they can discontinue or strengthen it. If they choose the latter option, the lump sum should be increased. A series of issues then have to be considered, including right to re-enter, needs assessments, and export of government support.
Index terms	Refugees, asylum seekers, repatriation, return, migration, migration policy, Norway, Denmark