Fafo

Silje Sønsterudbråten

Assistert retur

En kunnskapsstatus

Fafo-rapport
2018:16

Silje Sønsterudbråten

Assistert retur

En kunnskapsstatus

Fafo-rapport 2018:16

© Fafo 2018
ISBN 978-82-324-0440-7 (papirutgave)
ISBN 978-82-324-0441-4 (nettutgave)
ISSN 0801-6143 (papirutgave)
ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsillustrasjon: Colourbox.com
Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord **5**

Sammendrag **7**

Summary **16**

1 Innledning **25**

1.1 Hva snakker vi om når vi snakker om retur? 26

1.2 Hva innebærer assistert retur? 27

1.3 Dagens utfordringer 30

1.4 Rapportens oppbygning 31

2 Metode **33**

2.1 Begrepsbruk 35

3 Hva har studier om retur lagt vekt på? **39**

3.1 Returbeslutningen – hva sier forskningen? 40

4 Fører støtteordninger ved retur til flere returer? **43**

4.1 Metodiske utfordringer ved kvalitative prosessevalueringer 44

4.2 Overordnede effektevalueringer av returstøtte 47

4.3 IRRANA – assistert retur til Afghanistan 49

4.4 IRRINI – assistert retur til Irak 52

4.5 Øvrige returstøtteordninger 54

4.6 Internasjonale studier 59

4.7 Oppsummert 63

5 Hvilke andre faktorer påvirker returbeslutningen? **65**

5.1 Årsaker knyttet til oppholdsland 66

5.2 Årsaker knyttet til forhold i opprinnelsesland 74

5.3 Årsaker knyttet til individuelle kjennetegn 80

5.4 Returbeslutningen oppsummert 88

6 Hva sier forskningen om gjennomføring? **91**

6.1 Før retur – å sikre god og tilgjengelig informasjon 91

6.2 Etter retur – å sikre en trygg reise, integrering og hindre mobilitet 104

7 Konklusjon og oppsummering **111**

7.1 Hva vet vi? 111

7.2 Hva vet vi ikke? 114

Referanser **117**

Forord

Denne kunnskapsstatusen om assistert retur er utarbeidet på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI). Retur er et politikkfelt som har økt i aktualitet det siste tiåret, og det har blitt produsert en rekke kunnskapsbidrag av relevans for politikkutviklingen. Arbeidet med denne rapporten har hatt som ambisjon å se nærmere på denne forskningslitteraturen, sammenligne de ulike bidragene og slik gjøre kunnskapen tilgjengelig for representanter for myndigheter og allmennheten.

Prosjektet hadde ikke vært mulig å gjennomføre uten hjelp fra forskningsassistent Thea Eide som har bistått med systematiske søk i ulike databaser.

En stor takk rettes til vår kontaktperson i UDI, Rachel Eide, for upåklagelig dialog og samarbeid underveis i prosjektet. Og takk til Bente Scott Amundsen i UDI for raus deling av ekstraordinær innsikt i feltet gjennom hele prosessen – også når det spiste av egen fritid. Det setter jeg stor pris på.

Videre ønsker jeg å takke referansegruppen som i tillegg til de overnevnte har bestått av Anders Aakhus og Knut Holm i UDI, Espen Thorud i Justis- og beredskapsdepartementet og Elin Johnsen i Politiets utlendingsenhet (PU). Takk til alle for kritisk, konkret og grundig gjennomgang av ulike utkast.

Helt til slutt vil jeg rette en stor takk til mine kollegaer her på Fafo. Guri Tyldum har vært intern kvalitetssikrer og har bidratt med gode, konkrete, kritiske innspill og diskusjoner – tusen takk! Takk også til Bente Bakken som har sørget for at Fafo-rapporten har funnet sin grafiske form. Til slutt takk til Språkkonsulentene for korrekturlesing som har sørget for at rapportens språk har blitt langt bedre enn det ellers kunne vært. Takk også til Akasie for engelsk oversettelse av sammendrag.

Gjenværende mangler og unøyaktigheter er forfatternes eget ansvar.

Fafo, juni 2018
Silje Sønsterudbråten

Sammendrag

I denne rapporten går jeg gjennom den eksisterende forskningen om assistert retur. Assistert retur (tidligere kalt «frivillig retur») er en søknadsbasert ordning der personer som venter på svar på sin asylsøknad, personer med avslag på sin asylsøknad, personer som skal overføres til andre land i henhold til Dublinforordningen og personer uten registret sak hos UDI, men som er i landet uten lovlig opphold kan få støtte til å reise hjem og etablere seg på nytt i hjemlandet. Det er bred enighet i forskningen og praksisfeltet om at assistert retur er den mest hensiktsmessige måten for utreisepliktige å returnere på. Assistert retur anses å være mer humant, mindre kontroversielt og mer kostnadseffektivt enn tvangsretur.

Når denne rapporten går i trykken, er to landspesifikke programmer operative – Afghanistan og Somalia. For alle øvrige land og områder som er omfattet av stønadsordningen, gis det gradert reintegreringsstønad som kontantstønad (FSR). Det er egne ordninger for sårbare grupper og enslige mindreårige asylsøkere. Ved gjennomgang av eksisterende forskning får man imidlertid nødvendigvis et tidsetterslep, og forskningen som her presenteres, tar også for seg ordninger som i dag ikke er operative, og problemstillinger som kanskje ikke er like aktuelle. Når denne rapporten går i trykken, er situasjonen slik at det kommer få nye asylsøkere, det er derfor også få som får avslag på sine søknader om beskyttelse. Det er rett og slett færre utreisepliktige og færre mottaksbeboere enn på lenge og utfordringene har derfor endret seg. Likevel er den kanskje mest sentrale utfordringen i dette arbeidet uforandret: Hvordan kan man motivere utreisepliktige til å velge å returnere assistert?

Hva har studier av assistert retur vektlagt?

Det meste av forskningen på assistert retur har rettet blikket mot det som også er myndighetenes store utfordring: Hva er det som motiverer folk til å

søke assistert retur? Det synes å ha vært et styrende mål å framskaffe svar på om de enkelte returprogrammene har vært effektive. Sagt på en annen måte: Forklarer returprogrammene (som myndighetene rår over) viljen/motivasjonen til å søke assistert retur? Og videre: Kan programmene endres/justeres for slik å øke antallet/andelen som returnerer assistert?

Forskning på assistert retur viser at en rekke faktorer påvirker antallet assisterte returer og dermed sannsynligheten for at utreisepliktige velger assistert retur. Det er stort samsvar på tvers av forskningsbidragene når det gjelder hvilke faktorer dette er, men kun et begrenset antall av disse faktorene lar seg enkelt kvantifisere og slik sett undersøkes stringent i statistiske analyser.

Uavhengige variabler som forklarer viljen til å returnere assistert, kan kategoriseres i fire grupper: i) faktorer knyttet til oppholdsland (situasjonen personen med utreiseplikt har her i Norge, og hvor store mulighetene er for et godt liv her), ii) faktorer knyttet til opprinnelseslandet vedkommende skal returnere til (for eksempel sikkerhetssituasjon og mulighetene for et god liv der), iii) personlige egenskaper hos den utreisepliktige (for eksempel kjønn, alder, helsetilstand) og iv) hvilke muligheter de har i andre land (mulighet for opphold og arbeid i andre europeiske land).

Disse forholdene har blitt undersøkt kvantitativt og kvalitativt. Det har blitt gjennomført effektevalueringer som har hatt som sitt primære mål å svare på om støtteordningene er effektive, det vil si om de fører til flere returer. Og det har blitt gjennomført evalueringer som ikke primært har vært opptatt av å dokumentere *resultater*, men snarere *prosesser*, det vil si innsikt i og forståelse av hvordan assistert retur konkret er iverksatt, og hva slags erfaringer de som har returnert assistert eller er i målgruppen for slike returer, har.

Resultatorienterte og prosessorienterte studier gir komplimenterende innsikt, og det er slik en styrke for feltet at det finnes bidrag av begge typer. Men det er knyttet metodiske svakheter til begge former for evalueringer, og disse er det viktig å ha med seg i lesing og tolking av forskningen.

Resultatorienterte studier med bruk av multivariate analyser åpner for at vi kan studere og kontrollere for en rekke variabler og slik isolere effekten av en variabel ved å holde de andre konstante. Likevel er det ikke alltid mulig å statistisk kontrollere for alle faktorer som kan tenkes å påvirke returer i en

gruppe. Slike returprogrammer innføres ikke i et vakuum. Innføring av returprogrammer kan sammenfalle med en rekke endringer som kan tenkes å påvirke viljen og evnen til å returnere assistert, både i positiv og negativ retning. Det kan være økninger i tvangsreturer, endringer i sikkerhetssituasjonen i opprinnelsesland eller endringer i rettigheter for utreisepliktige i Norge for å nevne noe. Det er derfor en komplisert øvelse å skulle dokumentere effekter av slike støtteordninger, og det er løst på ulike måter av ulike forskningsbidrag. Effektstudiers styrke er å kunne si noe om isolerte og målbare virkninger, men det er slett ikke alltid studiene gir innsikt i mekanismene bak, altså hvorfor effekter forekommer eller er fraværende. Det kan for eksempel være krevende å skille mellom effekten av innføringen av et program og et programs innhold og innretning.

Prosessorienterte studier er best egnet til å gi innsikt i prosesser og konkret implementering – hva som skjer når dette settes ut i live. Det er ikke en metode for å vurdere effekt. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt støtteordninger fører til at flere returnerer assistert, er det åpenbare begrensninger i det å lene seg på utreisepliktiges egne vurderinger. Det er vanskelig å legge til rette for gode, ærlige intervjuer om returspørsmålet med personer som befinner seg i en uavklart situasjon. Forskere på tvers av studier finner at respondenter med endelig avslag opplever at de fremdeles er i en søknadsprosess eller fortsatt kjemper for å få opphold i Norge, og at de er lite villige til å reflektere rundt retur. Å velge å søke om frivillig retur kan oppleves som at man gir opp sin egen asylhistorie. Det kan synes som om man slår ben under sin egen troverdighet når man søker frivillig retur, at man gjennom dette indirekte innrømmer at man ikke hadde et reelt beskyttelsesbehov i utgangspunktet. I et slikt perspektiv vil det være urimelig å anta at mange vil erkjenne at økonomisk støtte vil være avgjørende for returbeslutningen, siden det vil implisere at økonomiske forhold, og ikke beskyttelsesbehov, var styrende i deres migrasjonsprosjekt. Prosessorienterte casestudier er imidlertid sentrale for å kartlegge og synliggjøre hvordan tiltaket er iverksatt og gjennomført, og hvilke erfaringer ulike aktører har.

Samlet gir forskningen på assistert retur viktig innsikt i hvordan myndighetene best kan utforme slike ordninger.

Fører støtteordninger ved retur til flere returer?

To norske bidrag ser på effekter av innføring av returprogrammer gjennom kvantitative analyser av assisterte returer koblet sammen med en rekke tilgjengelige bakgrunnsvariabler hentet fra utlendingsdatabasen (DUF). Bidragene identifiserer begge en økning av assisterte returer i perioden etter at programmene for assisterte returer ble innført. Både antallet som har returnert, og sannsynligheten for å returnere har økt. Bidragene er varsomme med å konkludere om kausalitet, men viser til at det er mye som tyder på at innføringen av returstøtte har bidratt til denne utviklingen.

Når man ser på den samme sammenhengen brutt ned på land, identifiseres store forskjeller. Bidragene som ser på assisterte returer til *Afghanistan*, finner en nedgang i antallet assisterte returer i kjølvannet av innføringen av returprogrammet, og det er heller ingen økning i sannsynligheten for å returnere assistert. Returstøtte synes derfor ikke å ha hatt innvirkning på verken antallet assisterte returer eller sannsynligheten for at utreisepliktige returnerer assistert. På tvers av både kvantitative og kvalitative studier påpekes det at sikkerhetssituasjonen i landet har blitt forverret, og at dette er en sentral forklaring på hvorfor økonomisk støtte ikke ser ut til å ha gjort assistert retur mer aktuelt.

Bidragene som ser på assisterte returer til *Irak*, identifiserer en økning i antallet assisterte returer, og sannsynligheten for å returnere assistert øker etter innføringen av programmet. Forskning som tar for seg returstøtte for utreisepliktige fra *Kosovo*, antyder at returstøtte har vært viktig, både for å motivere utreisepliktige til å bestemme seg for å returnere og ved ankomst i opprinnelseslandet. Studier av Kosovo illustrerer også en risiko ved å utvikle slike støtteordninger. På grunn av sterke mistanker om misbruk (at personer søkte asyl i Norge for å kunne utløse slik støtte) ble programmet i 2013 trukket.

Studier som ser på assisterte returer til *Etiopia*, viser begrenset bruk av returstøtteordninger. Det identifiseres en beskjeden økning i antallet assisterte returer etter at det ble åpnet for at utreisepliktige fra Etiopia kunne få støtte gjennom FSR-ordningen (Finansiell Støtte ved Retur). Det identifiseres ingen økninger i assistert retur i perioden etter innføringen av et landspesifikt program noen år senere.

Gjennomgangen av litteratur har ikke identifisert statistiske analyser av assisterte returer til øvrige land. Det foreligger i dag et landspesifikt returprogram til *Somalia*, men svært få har til nå returnert, og statistiske analyser er derfor av begrenset interesse. Forskning på landprogrammet har vært kvalitativt orientert og bidrar med innsikt i hvor komplekst og utfordrende det kan være å stable et liv på bena etter retur, da spesielt i lys av de forventninger som ligger i nettverk og familie man returnerer til. Innsikt i utfordringene etter retur er også godt dokumentert når det gjelder assistert retur til *Nigeria*, men det foreligger ingen kvantitative studier som har undersøkt effekten av de norske returstøtteordninger på assisterte returer til landet.

Også i andre land er det gjennomført forskning som søker svar på om returstøtteordninger er effektive. Her finnes gjennomgående samme funn som i studiene fra Norge – finansiell støtte er en medvirkende faktor til at frivillig retur blir valgt. På tvers av studier fra Norge og andre land finner denne gjennomgangen en tendens til at kvantitative analyser som søker å måle effekten av returstøtte, ofte finner at slik støtte synes avgjørende. Likevel er det tydelige landspesifikke forskjeller (som mellom Afghanistan og Irak) som illustrerer kompleksiteten i returbeslutningen. Studier som er prosessorientert, og der returnerte selv kommer til orde, viser at returstøtten ikke oppleves og beskrives som avgjørende. Som tidligere argumentert vil det være urimelig å anta at utreisepliktige vil erkjenne at økonomisk støtte vil være avgjørende for returbeslutningen, da det vil implisere at økonomiske forhold, og ikke beskyttelsesbehov, var styrende i deres migrasjonsprosjekt. Dette diskuteres i varierende grad i de gjennomgåtte bidragene.

Hvilke andre faktorer påvirker returbeslutningen?

Det er, som nevnt innledningsvis, stort samsvar på tvers av bidrag når det gjelder hvilke uavhengige variabler som påvirker viljen til å returnere assistert. Disse kan kategoriseres i fire grupper. Jeg vil her kort oppsummere hva forskningen sier om de ulike variablene.

For det første understrekes det at *situasjonen i opprinnelseslandet* er avgjørende for returbeslutningen. Alle bidrag ser ut til å peke i samme retning – sikkerhetssituasjonen i opprinnelseslandet påvirker bruken av assistert retur. Sikkerhetssituasjonen som påvirker enkeltindividers opplevelse av frykt,

er likevel mangefasettert og ikke alene et resultat av målbare sikkerhetsindikatorer, men også personlige nettverk, ressurser og muligheter.

For det andre er *situasjonen i oppholdslandet* relevant for om personer søker assistert retur eller ikke. I litteraturen som er gjennomgått, finnes støtte for at begrensede rettigheter er med å forklare hvorfor personer søker om assistert retur, men erfaringer med forsøk på å gjøre tilværelsen i Norge verre, har vist seg å ha alvorlige uintenderte konsekvenser. Videre viser forskningen at effektuering av tvangsreturer øker potensialet for assisterte returer for de som bor på samme mottak som tvangsreturen skjer.

I tillegg viser forskningen at returbeslutningen også må forstås i lys av *individuelle kjennetegn*. Gjennomgangen viser at kjønnsforskjeller i syn på retur er lite utforsket, funn er delvis motstridende, og mangel på data gjør det vanskelig å trekke bastante konklusjoner. Alder ser ut til å påvirke på den måten at det er mindre sannsynlig at yngre returnerer assistert. Internasjonale studier finner at effekten av alder er kurvelineær – at både yngre og eldre har lav sannsynlighet for å returnere assistert, men denne sammenhengen gjenfinnes ikke i de norske studiene. Det å ha barn skaper andre behov og beveggrunner i en beslutningsprosess om retur enn det å være enslig, men forskningen peker i ulike retninger når det gjelder hvordan det påvirker villigheten til og sannsynligheten for å returnere assistert. Forskningen viser også at det har noe å si hvor lenge utreisepliktige har bodd i Norge. Jo lengre tid i Norge, jo lavere er sannsynligheten for å returnere assistert.

Effektive returprogrammer – avhengig av et godt informasjonsarbeid

Forskning understreker viktigheten av godt informasjonsarbeid, og kvaliteten på informasjonsarbeidet anses å være en viktig faktor for å få asylsøkere til å velge assistert retur. Det er bred enighet på tvers av forskningsbidragene om at det å nå ut med forståelig og tilgjengelig informasjon til utreisepliktige er en krevende oppgave. Fire sentrale elementer diskuteres på tvers av bidrag som avgjørende for å få dette til: forståelse, timing, troverdighet og tilgang.

Forståelse: Det dokumenteres i forskningen som er gjennomgått, at retur er et av de temaene asylsøkere har dårligst kunnskap om, og informasjonen blant personer som ikke bor i mottak, er enda mer mangelfull. Selv om de fleste har hørt om konseptet og er kjent med at man kan returnere assistert,

beskrives kunnskapsnivået på tvers av forskningsbidrag som flyktig. De ulike bidragene trekker fram flere potensielle forklaringer på et slikt kunnskapshull. For det første pekes det på at mottaksansatte ikke selv opplever å ha god nok kunnskap om returprogrammene og innsikt i erfaringer fra personer som har returnert. Videre pekes det på at utreisepliktige pepres av informasjon fra mange ulike kanaler, og at feilkildene til informasjon om assistert retur er mange. For eksempel pekes det på at ikke bare mottaksansatte, men også andre aktører med ansvar for informasjonsspredning ikke er godt nok opplært og har god nok kunnskap om ordningene. Dette igjen kan delvis henge sammen med at informasjonen om assistert retur er vanskelig å forstå, noe som trekkes fram i flere bidrag.

Timing: Et sentralt dilemma i arbeidet med å spre informasjon om assistert retur handler om når slik informasjon bør gis. Flere bidrag peker på at asylsøkere generelt er uinteressert i informasjon om retur og returprogrammene så lenge de ikke har fått avslag – de føler seg ikke berørt. Når de har fått avslag, motsetter de seg ofte informasjonen og lever i stedet i håpet om å få bli – de er ikke mottakelige. Hva som er det mest gunstige tidspunktet å informere om hva, konkluderes det ulikt om. Det synes likevel å være et gjennomgående funn at informasjon om assistert retur må gjentas på ulike stadier og være en del av en kontinuerlig dialog med utreisepliktige, snarere enn et veltimet informasjonsopplegg på et gitt tidspunkt.

Troverdighet: Ikke bare skal informasjonen om assistert retur forstås og bli formidlet på riktig tidspunkt, men forskningen på feltet vektlegger også viktigheten av at man har tillit til den som formidler informasjonen, og at utreisepliktige opplever informasjonen som troverdig. Sentrale dimensjoner for å forstå dynamikken i spill her handler om tilknytning til myndighetene og hvorvidt det er sannsynlig at den som gir informasjon om assistert retur, har en interesse av utfallet. IOMs rolle tematiseres og diskuteres spesielt, men også andre aktørers. Det er et komplisert sett med aktører, med delvis uklar rolleforståelse og ulik innsikt i returprogrammene som har ansvaret for å gi informasjon, da spesielt til personer som ikke bor i mottak. Dette er en utfordring som svekker troverdigheten til programmene. I tillegg er det en utfordring at de organisasjoner og aktører som i dag nyter tillit hos målgrup-

pen, risikerer å miste denne dersom den brukes aktivt for å nå fram til målgruppen. Men også i mottakene er troverdighet og tillit avgjørende for å få på plass gode retursamtaler.

Tilgang: Forskningen på feltet viser med all tydelighet at de største utfordringene med informasjonsarbeid ligger i å nå utreisepliktige som ikke bor i mottak. Blant utreisepliktige som ikke bor i mottak, synes forståelsen av returordninger mindre, tilliten til myndigheter er lavere, og hvilke aktører som har en rolle i informasjonsarbeidet, er mer uoversiktlig og variert. Dette handler grunnleggende sett om tilgang. God, forståelig informasjon som er godt timet og kommer fra en troverdig kilde, hjelper lite dersom man faktisk ikke møter de som skal påvirkes.

Etter at beslutningen er tatt – reisen og tiden som følger

Flere studier ser på landspesifikk implementering av programmene for assistert retur ved å la personer som har søkt om assistert retur, eller som har gjennomført returene, komme til orde. Det synes å være et generelt funn at behandlingstiden for søknader om assistert retur er kort på tvers av ulike land, og at oppfølgingen fra IOM i Oslo fungerer godt på tvers av landbakgrunner. Oppfølgingen fra myndighetenes samarbeidsorganer lokalt i opprinnelseslandene er det mer varierte erfaringer med. Det er stor forskjell på hvor komplisert det er å arbeide i ulike land; variasjon i sikkerhetsutfordringer og graden av korrupsjon har vist seg avgjørende for effektiv implementering

Når det gjelder støtten som ytes, er det et gjennomgående funn på tvers av land at kontantutbetalingen ved ankomst er svært nyttig, og dette er også det returnerte selv ønsker. Likevel er det ingen forskningsbidrag som tydelig tar til orde for det samme.

Til slutt viser gjennomgangen av forskningen med stor tydelighet at en gjennomført assistert retur ikke betyr vellykket reintegrering. Basert på forskningen som foreligger, er det lite som tyder på at støtteordninger ved retur forhindrer sekundærmigrasjon. I forskningsporteføljen på assistert retur blir programmenes manglende evne til å sikre såkalt «bærekraftig retur» kritisert. Dette er imidlertid ikke en nedfelt målsetting for innføring av assistert retur, og det må understrekes at dette er et svært ambisiøst mål for slike programmer, og sannsynligvis er det lite realistisk. Returstøtteordninger i

oppholdsland kan ikke forventes å eliminere viljen til å migrere igjen etter retur, og det er lite hensiktsmessig å evaluere støtteordningen ut fra en slik parameter.

Summary

In this report I review existing research on assisted return. Assisted return (previously called 'voluntary return') is an application-based scheme that grants support to people who wish to return home and re-establish in their home country. There is a broad consensus among researchers and practitioners that assisted return is the preferred return option. Assisted return is considered to be more humane, less controversial and more cost-effective when compared to forcible return.

As this report goes to print, two country-specific programmes are in operation –Afghanistan and Somalia. For returnees of other nationalities graded reintegration support is provided as a cash benefit (FSR, Financial Support to Return). Special arrangements apply to vulnerable groups and unaccompanied minor asylum seekers. Any review of research, however, will necessarily have a time lag, and the research presented here also includes schemes that are no longer operative and issues that may no longer be as relevant. At the time of printing, the situation in Norway is that few new asylum seekers are arriving, and hence there are fewer people whose applications for asylum are rejected. There are quite simply fewer people under expulsion orders and fewer residents in reception centres than has been the case for a long time. The key challenge in this context nevertheless remains unchanged: how can people without legal residency be motivated to choose assisted return?

What has been the focus of studies on assisted return?

The majority of the studies on assisted return have focused on what also constitutes the greatest challenge for the authorities: what motivates people to apply for assisted return? The guiding principle seems to have been to elucidate the effectiveness of the various programmes. In other words: can the return programmes (that the authorities have at their disposal) explain the

willingness/motivation to apply for assisted return? Moreover, can these programmes be changed/adjusted in order to increase the number/proportion that return home with support?

Research shows that a number of factors have an effect on the number of assisted returns, and thus the likelihood that people who are under an expulsion order choose this option. There is considerable consistency regarding the nature of these factors, but only a small number of them are amenable to simple quantification and hence to rigorous statistical analysis.

Independent variables that explain the willingness to choose assisted return can be categorised into four groups: i) factors associated with the host country (the situation in Norway and the prospects for a good life here), ii) factors associated with the country of origin to which the person in question will return (such as the security situation and the prospects for a good life there), iii) personal characteristics of the person in question (such as gender, age, health condition), and iv) the opportunities that are available in third countries (opportunities for residence and work in other European countries).

These conditions have been investigated quantitatively and qualitatively. Some effect evaluations have primarily sought to elucidate whether or not the grant schemes are effective, i.e. whether they lead to more returns. Other evaluations, on the other hand, have not primarily been concerned with documenting *results*, but rather focused on *processes*, meaning insight into and understanding of how the assisted returns have been implemented in practice and the kinds of experiences undergone by assisted returnees or those in the target group for such returns.

Insights from results-oriented and process-oriented studies supplement each other, and the availability of contributions with both types of focus is a strength for this research area. However, both these forms of evaluation are fraught with methodological weaknesses, and it is essential to keep this in mind when reading and interpreting such research.

Results-oriented studies with the aid of multivariate analysis permit us to study and control for a number of variables, and thus isolate the effect of a single variable by keeping all others constant. However, controlling statistically for all factors that may have an effect on returns within a group is not always feasible. Such return programmes are not implemented in a vacuum.

The introduction of a return programme may coincide with a number of changes that may influence the willingness and ability to accept an assisted return, in a positive as well as a negative direction. Such changes may include an increase in the number of forcible returns, changes in the security situation in the country of origin or changes in the rights and entitlements of people without legal residency, to mention only a few. Documenting the effects of grant schemes is therefore a complicated exercise, which has been addressed in various ways by different research contributions. The strength of effect studies lies in their ability to indicate the magnitude of isolated and measurable effects, but these studies will by no means always provide insight into the underlying mechanisms or why effects occur or not. For example, it can be a challenge to distinguish between the effect of the introduction of a programme and the content and structure of the same programme.

Process-oriented studies are best suited to provide insight into processes and specific implementation: what happens when such-and-such is enacted. This method cannot assess effects. As regards the question of whether grant schemes help increase the number of assisted returns, there are some obvious limitations inherent in relying on the assessments made by those who are under an expulsion order. It is difficult to establish conditions for good and honest interviews on the issue of return with people who are in an undetermined situation. Across studies, researchers find that respondents who have received a final rejection tend to feel that they remain within an application process or are still fighting to be granted residence in Norway, and are thus unwilling to reflect on the matter of return. Choosing to apply for voluntary return may be perceived as relinquishing their personal asylum narrative. Applying for voluntary return may be felt as a blow to their credibility and as an indirect admission that they had no real need for protection to begin with. It would thus be unreasonable to assume that many would acknowledge the importance of financial support for their decision to return, since this would imply that financial concerns, rather than the need for protection, formed the basis for their migration project. On the other hand, process-oriented case studies are essential to describe and bring to light the ways in which the scheme is implemented and the experiences of the various stakeholders.

In general, the research on assisted return provides important insights into the ways in which the authorities can best design such schemes.

Do grant schemes increase the number of returns?

Two Norwegian contributions investigate effects of the introduction of return programmes with the aid of quantitative analyses that are linked to a number of background variables retrieved from the Directorate of Immigration's database. Both studies identify an increase in the number of assisted returns during the period after the introduction of these programmes. The number of returnees and the likelihood of return have both increased. The studies are cautious in drawing conclusions about causality, but point to strong indications that the introduction of support to return has been a factor in this development.

Looking at the same correlations broken down by countries, major differences can be identified. The contributions that investigate assisted returns to *Afghanistan* find a decrease in the number of assisted returns after the introduction of the return programme, and they fail to find any increase in the likelihood of assisted return. Thus, support for return does not appear to have had any impact on the number of assisted returns, nor on the likelihood that people who are under an expulsion order will return home if offered assistance. Quantitative and qualitative studies both emphasise that the worsening security situation in Afghanistan is a key explanation for why financial support apparently has failed to make assisted return a more relevant option.

The contributions that investigate assisted returns to *Iraq* identify an increase in the number of assisted returnees, and the likelihood of an assisted return increased after the introduction of the programme. Research that investigates support for assisted return to **Kosovo** indicates that this support has been crucial, both to motivate those who are under an expulsion order to decide to return and upon arrival in the country of origin. Studies of Kosovo also illustrate the risks involved in developing such support schemes. Due to strong suspicions of abuse (people would apply for asylum in Norway to obtain such support), the programme was withdrawn in 2013.

Studies that investigate assisted returns to *Ethiopia* show that the support scheme has been little used. Only a modest increase in the number of assisted returns was registered after support was made available through the FSR

scheme to people from Ethiopia who were under an expulsion order. No increase in the number of assisted returns was identified in the period following the introduction of a country-specific programme some years later.

The literature review has not identified any statistical analyses of assisted returns to other countries. Today, a country-specific programme for *Somalia* is available, but very few have yet returned, and statistical analyses are therefore of limited interest. Research on this country-specific programme has been of a qualitative nature and provides insight into the complexities and challenges involved in establishing a new life after return, especially in light of the expectations the returnees encounter from their network and family. Insights into the challenges encountered after return are also well documented in the case of *Nigeria*, but no quantitative studies have yet sought to investigate the effect of support schemes on assisted returns.

Research investigating the effectiveness of support schemes for assisted returns has also been undertaken in other countries. On the whole, the findings mirror the Norwegian findings – financial support is a contributory factor for decisions to choose assisted return. In general, across studies from Norway and other countries, this review finds that quantitative analyses attempting to measure the effect of return support programmes tend to conclude that such support appears to influence the decision to return. Still, country-specific differences (such as those between Afghanistan and Iraq) nevertheless clearly illustrate the complexities involved in a decision to return. Process-oriented studies in which the returnees themselves are consulted generally conclude that the support scheme is not perceived or described as crucial. As argued above, it would be unreasonable to assume that people who are under an expulsion order would acknowledge that financial support is a decisive factor in their decision to return, since this would imply that financial concerns, rather than a need for protection, formed the basis for their migration project. This issue is discussed to a varying extent in the contributions that we have reviewed.

What other factors influence the decision to return?

As noted in the introduction, there is considerable consistency across the studies when it comes to the independent variables that affect the willingness to engage in an assisted return. These can be categorised into four

groups. The following is a brief summary of what the research notes about the different variables.

First, it is emphasised that *the situation in the country of origin* is pivotal for the decision to return. All contributions seem to point in the same direction – the security situation in the country of origin affects the use of the assisted return scheme. The security situation that affects individual perceptions of fear is nevertheless multi-faceted and not exclusively a result of measurable security indicators, but also of personal networks, resources and opportunities.

Second, *the situation in the host country* is relevant to whether people will apply for assisted return or not. The reviewed literature finds some support for the notion that that limited rights in the host country may help explain why people apply for assisted return, but experiences from attempts to aggravate the situation in Norway for those who are under an expulsion order show that this may produce serious unintended consequences. Furthermore, research shows that the execution of forcible returns increases the likelihood that others who are resident in the same reception centre will apply for assisted return.

In addition, research shows that the decision to return also needs to be interpreted in light of *individual characteristics*. The review shows that gender differences in attitudes to return have been little explored, the findings are partly contradictory, and the lack of data does not allow for any firm conclusions. Age appears to have an effect, in the sense that young people have a lower likelihood of choosing assisted return. International studies find a curvilinear effect of age, in that the oldest and the youngest have a lower likelihood of choosing assisted return, but this correlation is not found in the Norwegian studies. Families with children have other needs and concerns in the decision-making process regarding assisted return when compared with single persons, but the research points in different directions when it comes to how this affects the willingness and probability of choosing assisted return. Research also shows that the amount of time that the person under an expulsion order has spent in Norway has an effect: the longer the time spent in Norway, the less likelihood of choosing assisted return.

Effective return programmes depend on adequate information work

The research emphasises the importance of adequate information work, and the quality of this information work is deemed an essential factor for persuading asylum seekers to choose assisted return. There is consensus across the research contributions that reaching out with understandable and accessible information to those under an expulsion order is a demanding task. Across the contributions, four key elements are discussed as decisive for succeeding in this effort: understanding, timing, credibility and access.

Understanding: The research that we have reviewed describes return as one of the topics with which the asylum seekers are least familiar, and the information among people who do not live in reception centres is even more deficient. Although most of them have heard of this concept and are aware of their entitlement to support for returning home, contributions describe the level of knowledge as superficial. The various contributions point to a number of possible explanations for this dearth of knowledge. First, it is pointed out that the staff of reception centres feel that their knowledge of the return programmes is insufficient, and they have little insight into the experiences of people who have returned home. Second, it is pointed out that people who are under an expulsion order are bombarded with information through a variety of channels, and that there are numerous sources of error when it comes to information on assisted return. For example, it is reported that not only reception centre staff, but also other agencies with responsibility for disseminating information are insufficiently trained and possess inadequate knowledge about the schemes in question. In turn, this may partly be because the information on assisted return is hard to understand, a fact which is highlighted in a number of contributions.

Timing: A key dilemma in the efforts to disseminate information on assisted returns relates to the timing chosen to provide this information. Several contributions point out that asylum seekers in general tend to have little interest in information about return and the associated programmes for as long as their application has not been rejected; they feel it does not affect them. Once a rejection has been received, they often resist the information and continue to nurture the hope of being permitted to stay; they are unreceptive. The conclusions differ regarding what would be the optimal time to

provide the information. In general, however, it seems that information on assisted return ought to be repeated through different stages and included in a continuous dialogue with those under an expulsion order, rather than being delivered as a well-timed information programme at a specific time.

Credibility: Information on assisted returns must not only be understood and communicated at the right time. Research in this field highlights the importance of trust in the person who communicates the information and a perception of this information as credible on the part of the potential returnees. The role of the IOM is highlighted and discussed in particular, but also that of other agencies. The responsibility for providing information, especially to persons who live outside reception centres, lies with a complex set of agencies that have a somewhat unclear understanding of their own role and varying familiarity with the return programmes. This challenge undermines the credibility of these programmes. A further challenge is that organisations and agencies that today enjoy the trust of the target group risk losing it if this trust if used actively to reach out to the target group.

Access: Research in this area makes it clear that a key challenge when it comes to information work lies in reaching out to those living outside reception centres who are under expulsion orders. These persons appear to have less understanding of the return schemes and place less credibility and trust in the authorities, and those agencies who have a role in the information work are more diverse and less transparent. In essence, this is a question of access. Good, understandable information which is well timed and comes from a credible source is of little help if one fails to reach those who will be affected.

After the decision is taken – the journey and its aftermath

Some studies investigate country-specific implementation of the programmes for assisted return by letting people who have applied for or undertaken an assisted return come forward. A general finding seems to be that the processing from the submission of an application to the implementation of assisted return is effective, and that the follow-up provided by IOM in Oslo functions well across national backgrounds. Experiences are more varied when it comes to the follow-up provided by the authorities' cooperation partners in the countries of origin. Countries vary significantly in terms of

the complications involved in working there, and variable security challenges and degrees of corruption have a decisive impact on the effectiveness of implementation.

Another general finding across countries is that cash payment of support on arrival is very useful, and this is what the returnees themselves want. This notwithstanding, no research contributions argue clearly in favour of exclusive offering cash-support.

Finally, this review of research makes it clear that an implemented assisted return does not equal successful reintegration. Those who have returned home tend to assess the support schemes as important, with some country-specific differences, but certain points for improvement are pointed out across the studies. On the basis of available research there is little to indicate that support schemes for return prevent secondary migration. The research portfolio on assisted return criticises the ability of the programmes to ensure so-called 'sustainable returns'. However, this is not a stated goal for the introduction of assisted return, and it must be emphasised that this would be a highly ambitious objective for such programmes, as well as unlikely to be realistic. Return support schemes in host countries cannot be expected to eliminate the willingness to re-migrate after return, and evaluating support schemes in light of such a parameter appears to be inappropriate.

1 Innledning

New York-erklæringen, vedtatt høsten 2016 på FNs toppmøte om flyktninger og migranter, understreker staters rett til å håndheve returbeslutninger og viser til at effektiv retur av migranter som ikke kvalifiserer for opphold, er sentralt for å sikre asylsystemets legitimitet.[1] Erklæringen anmoder om samarbeid på tvers av land for å sikre trygge og verdige returer, fortrinnsvis basert på frivillighet. Denne internasjonale ambisjonen om å sikre en effektiv og trygg returpolitikk der hovedvekten av returer ideelt sett gjennomføres uten tvang, speiles i den norske satsingen på returfeltet. En sentral utfordring for norske myndigheter er derfor å utvikle politiske virkemidler som underbygger en slik ambisjon.

Returpolitikk har de siste årene nådd helt til topps på den politiske agendaen, og hvorvidt politikken som føres, kan anses som suksess eller nederlag, har vært sentralt å få innsikt i, og myndighetene selv har også bidratt med midler for å etablere slik innsikt. I Norge så vel som internasjonalt har returfeltet derfor blitt et felt med stadig økende forskningsinteresse. Bakgrunnen for at også myndighetene har iverksatt forskning på feltet, er et ønske om å føre en kunnskapsbasert tiltaksutforming. Retur er imidlertid et komplekst fenomen, og forskningen matcher ikke alltid myndighetenes behov for tydelige svar og klare anbefalinger. Og selv om antallet bidrag på feltet er stigende og aldri så ordrike, har enkelte funn også vært både motstridende og tvetydige.

Denne rapporten ser nærmere på forskningslitteraturen som i dag foreligger på returfeltet, og ser den i sammenheng med utgangspunkt i dagens utfordringer på feltet: Hva kan forskningen fortelle om hva som virker, og hva

[1] https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/HLM-on-addressing-large-movements-of-refugees-and-migrants-Draft-Declaration-5-August-2016.pdf

som ikke virker, og om konsekvenser – intenderte og uintenderte – av politikken som føres? Litteraturgjennomgangen vektlegger studier som kan sies å være relevante for det operative returarbeidet. Normative og juridiske analyser er derfor ikke inkludert på tross av at disse bidragene utgjør en viktig, kritisk del av det vitenskapelige arbeidet på feltet.

Ambisjonen for denne rapporten er å gjøre den allerede eksisterende forskningen tilgjengelig for representanter for myndighetene og allmennheten. Denne gjennomgangen er derfor ikke en skjematisk gjennomgang som beskriver forskningsdesign og forskningsresultatet, slik kunnskapsstatuser ofte er. Hensikten med dette bidraget er å gjøre forskningen lett tilgjengelig og bidra med å se funn i forhold til hverandre. På denne måten illustreres hva som i dag kan anses å være veldokumentert kunnskap, og hva som er mindre godt dekket i forskningen. Kunnskapsstatusen er derfor utarbeidet som en sammenhengende tekst der jeg viser til og refererer foreliggende norsk og internasjonal forskning.

1.1 Hva snakker vi om når vi snakker om retur?

Begrepet retur brukes i denne rapporten om retur til opprinnelsesland i utlendingsforvaltningens mening, altså retur av personer med utreiseplikt. Personer med endelig avslag på sine søknader om asyl har plikt til å forlate landet, og alle stater er i utgangspunktet forpliktet gjennom folkeretten til å ta imot egne borgere.[2] I teorien skulle derfor returtiltak være overflødige. Men mange personer med utreiseplikt forlater ikke landet, i hvert fall ikke med en gang, og i praksis har det vist seg at retur ofte er svært utfordrende, og norske myndigheter klarer ikke å returnere alle personer med utreiseplikt.

Utfordringene ved tvangsretur er komplekse, og gjennomføring avhenger av bilateralt samarbeid på flere nivåer, fra vilje til å samarbeide om retur på individnivå (f.eks. samarbeid om id-avklaring) til statsnivå (f.eks. samarbeid om å utstede reisepapirer). Muligheten for å returnere påvirkes ikke bare av Norges bilaterale relasjoner til enkeltstater, men også av internasjonale forhold.

[2] Selv om gruppen utreisepliktige ikke bare inkluderer tidligere asylsøkere, er det i denne rapporten forskning som ser på utreisepliktige, tidligere asylsøkere med rett til å søke assistert retur, som er i fokus.

Likevel er gjennomføring av tvangsreturer i hovedsak avhengig av to faktorer: i) Norges evne og vilje til å returnere og ii) opprinnelseslands evne og vilje til å ta imot. Dersom begge disse er på plass, er man kommet svært langt på vei, selv om det fremdeles kan være faktorer som kan hindre tvangsreturer (for eksempel at utreisepliktige ikke samarbeider eller forsvinner). Norges evne og vilje til returer er per i dag selvsagt, og hovedutfordringen for å få på plass tvangsretur er derfor å etablere viljen og evnen til å ta imot utreisepliktige hos opprinnelsesland. Mange sentrale opprinnelsesland for asylsøkere aksepterer ikke tvangsreturer og kan blant annet la være å samarbeide om å framskaffe gyldige reisedokumenter som gjør retur mulig. Myndighetenes utfordringer med tvangsretur kan oppsummeres i tre hovedpunkter: i) at personer som skal returneres, har tilstrekkelig dokumentert identitet, ii) at personer som skal uttransporteres, er fysisk tilgjengelige for uttransport, og iii) mottakerlandets vilje til samarbeid.

Opprinnelseslands vilje og evne til å ta imot personer som returnerer *assistert*, er sjeldent problematisk. Men for å få til assisterte returer introduseres en fjerde faktor, iii) den utreisepliktiges ønske om å returnere. Hovedutfordringen for å få på plass assisterte returer er derfor å etablere denne motivasjonen hos de utreisepliktige. Utviklingen av programmer for assistert retur har derfor det siste tiåret vært et av de mest sentrale politiske virkemidlene i norsk returpolitikk.

1.2 Hva innebærer assistert retur?

Assistert retur (tidligere kalt «frivillig retur») er en søknadsbasert ordning der man kan få støtte til å reise hjem og etablere seg på nytt i hjemlandet. De som kan søke om å få assistert retur, er personer som venter på svar på sin asylsøknad, personer med avslag på sin asylsøknad, personer som ikke har lovlig opphold og som ikke tidligere har en registrert sak hos UDI, og personer som har fått vedtak om overføring til et annet land i henhold til Dublinforordningen, men heller ønsker å reise til sitt hjemland.[3] Det er kun mulig å søke

[3] Noen grupper er ikke søknadsberettiget. Se oversikt iG-02/2016 - Retningslinjer for arbeidet med assistert retur. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g-022016---retningslinjer-for-arbeidet-med-assistert-retur/id2479595/?q=G-02/2016

assistert retur til sitt hjemland eller unntaksvis til land man kan dokumentere å ha gyldig og fornybar oppholdstillatelse i. I FSR-ordningen (Finansiell Støtte for Retur, det generelle returprogrammet) er støtten man får, høyere om man søker om assistert retur før utreisefristen.[4] Etter utreisefristen kan man også bli tvangsreturnert av politiet dersom man ikke har forlatt landet.

Assistert retur er ansett som den beste måten å sørge for effektiv returpolitikk på. Assistert retur anses å være mer humant, mindre kontroversielt og mer kostnadseffektivt sammenlignet med tvangsretur. Ifølge Paasche et al. (2015) er for eksempel FSR-støtten for personer som returnerer assistert til Nigeria, opptil 20 000 kroner, mens en uttransport (tvungen retur) kan komme opp i 100 000 kroner selv uten lønnskostnader medregnet. Dette er ikke en uproblematisk sammenligning all den tid støttesummen alene sammenlignes med et anslag av totalkostnader på tvangsreturer og personer som uttransportertes blir ansvarlig for uttransportgjelden.[5] Det er likevel verdt å inkludere da det er et av få konkrete eksempler på en vedtatt sannhet i dette feltet, nemlig at assistert retur er billigere enn tvangsretur. Det er dessverre vanskelig å si helt tydelig hva som er utgiftene på retur, da det blant annet kan være nødvendig med innsats fra mange ulike instanser for å få til en retur.

I tillegg spiller assistert retur en viktig rolle for myndighetene gjennom at det legitimerer tvangsretur – ved at utreisepliktige har et alternativ til tvangsretur som de ikke har benyttet, er det lettere å selge inn tvangsretur som politisk tiltak. Det er altså i norske myndigheters interesse at flest mulig utreisepliktige velger å returnere til sine hjemland gjennom å søke assistert retur.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har et overordnet ansvar for retur, herunder assistert retur. UDI har hovedansvar for å etablere og tilby program for assistert retur og kan inngå avtale med ekstern leverandør om drift av et slikt program. Slik ordningen i dag forvaltes, kan søknad om assistert retur leveres til International Organization for Migration (IOM) og behandles av UDI. UDI har inngått avtale med IOM om gjennomføring av returer, og slik

[4] Dette gjelder ikke Afghanistan og Somalia.
[5] I arbeidet med rapporten var det ikke mulig å dokumentere i hvilken grad slik gjelt faktisk ble tilbakebetalt, men representanter for PU opplyste om at dette forekom og at en del penger ble tilbakebetalt på denne måten.

UDI har organisert returarbeidet i dag, er IOM den største leverandøren av returtjenester.

Gjennom ordningen for assistert retur kan man få hjelp og økonomisk støtte til å reise hjem og etablere seg på nytt i hjemlandet. Dersom man returnerer assistert, kan man få hjelp i forkant av reisen. Slik støtte kalles returstøtte og kan innebære assistanse til å planlegge og gjennomføre reisen og dekning av utgifter til denne (reisestønad).

Personer som returnerer gjennom en slik ordning, får også støtte etter ankomst, kalt reintegreringsstøtte. Slik støtte inkluderer økonomisk støtte som betales direkte til personen som returnerer (kontantstønad), og støtte til dekning av næringsetablering, arbeidstrening, skole eller utdanning som ikke betales til personen selv (in-kind-stønad). Hva slags støtte og størrelsen på støtten avhenger av hvilket land man søker assistert retur til, og hvilket tidspunkt i asylprosessen man søker på.

Program for assistert retur ble startet opp så langt tilbake som 2002 gjennom IOM (VARP), men den gang innebar støtten kun informasjon og støtte til hjemreise. I 2006 ble det første landspesifikke programmet operativt. Det var spesielle støtteordninger til afghanske borgere som søkte assistert retur (IRRANA). I 2008 ble et program for irakere opprettet (IRRINI), i 2012 for etiopiere (ARE). Det generelle returprogrammet og Finansiell Støtte for Retur (FSR) med gradert støtte i ulike stadier har vært operativt siden 2009 (stegvise insentiver innført i 2012). Det vil ikke vies plass til historikken til assistert retur i Norge og detaljer om de ulike ordningene i Norge i denne publikasjonen, da det er godt beskrevet i flere andre bidrag (se for eksempel Brekke 2010; Valenta 2010). Det er likevel viktig å understreke at slike programmer for assistert retur ikke er et særnorsk fenomen, og ifølge Black et al. (2011:11) var minst 128 slike programmer operative på verdensbasis i 2011, og de fleste driftes av IOM.

Når denne rapporten går i trykken, er to landspesifikke programmer operative – Afghanistan og Somalia. For alle øvrige land og områder som er omfattet av stønadsordningen, gis det gradert reintegreringsstønad som kontantstønad (FSR). I tillegg finnes egne ordninger for sårbare grupper og enslige mindreårige asylsøkere.[6]

[6] Sårbare gruppe inkluderer her ofre for menneskehandel, ofre for vold, tvang og utnytting, personer med særskilte medisinske behov, enslige eldre og personer mellom

1.3 Dagens utfordringer

Per 1. juni 2018 bodde 1297 personer med utreiseplikt på asylmottak i Norge, et antall som er lavere enn på mange år. Dette er sentralt å ha med seg i lesingen av rapporten. Forskningen som gjennomgås, har foregått på en tid der migrasjonsutfordringene har vært annerledes enn i dag. Det internasjonale returarbeidet utvikler seg raskt og legger føringer på de ulike landenes politiske utvikling.

Selv om det har vært svingninger, har norske asylmottak det siste tiåret vært preget av en relativt stor mottaksbefolkning med en betydelig andel utreisepliktige. Når denne rapporten går i trykken, er situasjonen slik at det kommer få nye asylsøkere, få får avslag på sine søknader om beskyttelse, og mottaksbefolkningen er mindre. De utreisepliktige som fremdeles bor på mottakene, anses å være en mer krevende gruppe utreisepliktige ved at det er behov for mer individuell oppfølging i forbindelse med retur. Fra et myndighetsperspektiv er dagens returutfordringer knyttet til i) at noen nasjonaliteter dominerer, og at de utreisepliktige kommer fra land der det er vanskelig å få effektuert tvangsreturer, ii) at noen personer, da spesielt barnefamilier, har vært i Norge svært lenge og har blitt integrert i lokalsamfunn på tross av utreiseplikten, noe som gjør assistert retur mindre aktuelt fra den utreisepliktiges ståsted, iii) at det for enkelte personer er svært vanskelig å avklare identitet/statsborgerskap. Det er også knyttet utfordringer til kompleksiteten rundt familier der ulike familiemedlemmer har ulik status.[7] Blant de utreisepliktige er det dessuten personer med tilleggsbelastninger som vanskeliggjør retur, som rusproblematikk, psykiske helseproblemer, vanskelige familieforhold, kriminalitet og så videre. Det er også en utfordring fra et myndighetsperspektiv at mange unndrar seg effektuering av vedtak etter endelig avslag.

Samtidig er det en stor gruppe irregulære migranter på vandring i Europa. Dette er en veldig aktuell målgruppe for alle stater å få møtt og motivert for retur. Selv om asylsøkerporteføljen synker og blir mer komplisert, finnes det

18 og 23 år som kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere. Ordningen for enslige mindreårige asylsøkere omfatter også enslige mindreårige med midlertidig tillatelse fram til fylte 18 år.

[7] Datagrunnlaget for å si noe om dagens utfordringer er intervjuer med nøkkelinformanter i UDI.

en stor gruppe irregulære som blir en stadig viktigere målgruppe for returarbeidet.

Selv om antall og type utreisepliktige har endret seg over tid, og utfordringene dermed har endret seg, er den vedvarende og primære utfordringen for myndighetene å etablere en vilje / motivere migranter til å velge dette alternativet. Assistert retur er søknadsbasert, og det er migrantene som må overbevises til å søke. En sentral utfordring for myndighetene er derfor å få innsikt i begrunnelser som ligger bak søknader for assistert retur, for slik å kunne utvikle politiske tiltak som bygger opp under dette. Og som understreket her: Hvordan kan tiltak utvikles for å treffe ulike grupper – som barnefamilier, personer som i praksis ikke risikerer tvangsretur eller er for syke til å returnere?

1.4 Rapportens oppbygning

Rapporten er disponert som følger: Etter innledning og et kort metodekapittel følger kapittel 3 som oppsummerer hva som er myndighetens utfordringer i dette feltet, og gir et overordnet blikk på hva forskningen i feltet har vektlagt. Videre er kapittel 4 viet til forskning som søker å svare på om returstøtteordninger har ført til økninger i assisterte returer – et nøkkelspørsmål for det norske operative returarbeidet. Kapittel 5 er viet til det forskningen forteller oss om andre sentrale forklaringer på hva som former den komplekse beslutningen om å søke assistert retur hos utreisepliktige.

I kapittel 6 presenteres forskningen på implementeringen av de assisterte returprogrammene. Denne forskningen har også bidratt med innsikt i hvorvidt, i hvilken grad og hvorfor (ikke) norsk returpolitikk kan sies å være bærekraftig. Sagt på en annen måte ser bidragene på hva som skjer med de som har valgt å returnere assistert, etter at de er tilbake i sine opprinnelsesland. Kapittelets hovedvekt er på informasjonsarbeid rettet mot utreisepliktige om assistert retur. Til slutt oppsummeres hovedtrendene i rapporten i kapittel 7. Her diskuteres implikasjoner forskningen kan og bør ha, og hvor man finner kunnskapshull på returfeltet.

2 Metode

Litteraturen som er gjennomgått i denne rapporten, er hentet inn via systematiske søk etter relevante, hovedsakelig norske og nordiske studier, i et utvalg sentrale databaser. Det systematiske søket er så supplert med en rekke relevante bidrag som av ulike grunner ikke dukket opp i det opprinnelige søket.

For søkene er søketjenesten Oria benyttet i tillegg til ISI web of science og Idunn. Søket var begrenset til bidrag publisert etter 2005, og kun forskning skrevet på et av de nordiske språkene eller engelsk ble inkludert. Søkene i databaser var vide og genererte nærmere 3000 treff. Det store flertallet av disse studiene viste seg ikke å være relevante for denne kunnskapsstatusen da de ikke handlet om returrelaterte problemstillinger. Totalt ble 423 publikasjoner valgt ut som relevante basert på tittel. Disse ble gjennomgått ved at alle sammendrag ble lest. Det store flertallet av disse bidragene ble utelatt da de ble vurdert som irrelevante eller dubletter.

I tillegg har litteraturlistene til de sentrale bidragene blitt gjennomgått. Dette genererte en rekke relevante treff som av ulike grunner ikke dukket opp i det opprinnelige søket. Det ble dessuten gjennomført søk på ulike hjemmesider. Resultatene av søket ble underveis også diskutert med og supplert av representanter for sentrale myndighetsinstitusjoner.[8] Referanselisten bakerst i rapporten oppsummerer hvilke bidrag som eksplisitt er i bruk i rapporten.

I presentasjonen av relevante studier og undersøkelser vil jeg kort redegjøre for hvilke metodiske tilnærminger som er brukt, og hovedresultater. For å gjennomføre systematiske vurderinger er det dratt veksler på sjekklistene for vurdering av ulike typer forskningsdesign, utarbeidet av Nasjonalt

[8] Søkene ble gjort på hjemmesidene til ECRE, Justis- og beredskapsdepartementet, UDI, NOAS, EMN, IOM og Migration Policy Institute. Gjennomgangen av treffene ble gjort med representanter fra Utlendingsdirektoratet, Justis- og beredskapsdepartementet og Politiets utlendingsenhet.

kunnskapssenter for helsetjenesten (2014). Denne sjekklisten har litt ulike punkter, avhengig av om det er snakk om et kvalitativt eller kvantitativt forskningsprosjekt – men enkelte punkter vil også være felles. Sjekklisten ser slik ut:

- A: Er formålet med studien godt formulert?
- B: Er forskningsdesignet som er valgt, velegnet for å finne svar på de sentrale problemstillingene i prosjektet?
- C: Er det grundig redegjort for gjennomføringen av det metodiske opplegget og eventuelle utfordringer man har hatt underveis?
- D: I en kvantitativ studie: Er populasjonen utvalget i undersøkelsen er tatt fra, klart definert? Hvordan er utvalget trukket? Skiller respondentene som har svart, seg fra utvalget? Er det skjevheter blant de som har svart, som kan være en utfordring for representativiteten? Er datainnsamlingen standardisert? Er det redegjort for analysemetode?
  I en kvalitativ studie: Er det redegjort for utvalget av informanter? Hvilke kvalitative metoder er benyttet, og hvorfor? Framgår det hvordan analyser er gjennomført?
- E: Framgår det klart hva man fant, det vil si hva som er resultatene av undersøkelsen?

I gjennomgangen er det lagt til grunn at ulike forskningsdesign har ulike kvalitetskriterier. I vurderinger av analyser av surveydata er det for eksempel avgjørende om befolkningen som utvalget er hentet fra, er klart definert, og om utvalget er representativt for populasjonen som beskrives. For kvalitative studier er det for eksempel viktig at datainnsamling og analyse er klart beskrevet og systematisk gjennomført, og om det er samsvar mellom tendenser i datamaterialet og konklusjoner. Disse vurderingene er ikke gjort eksplisitt i presentasjonen, men bidrag som blir vurdert som av lav kvalitet, har blitt ekskludert. I noen tilfeller er bidrag av lavere kvalitet inkludert. Det kan være bidrag som ikke beskriver metodene de har brukt for å komme fram til data, godt nok, eller bidrag som ikke viser til hva analyser bygger på. I de tilfellene vil leser gjøres oppmerksom på dette i teksten.

2.1 Begrepsbruk

Før bidragene presenteres, er det nødvendig med en kjapp begrepsavklaring av ulike sentrale returbegrep. For det første er det viktig å understreke at begrepet *retur* brukes i denne rapporten om retur til opprinnelsesland i utlendingsforvaltningens mening, altså retur av personer med utreiseplikt. Det finnes en god del forskning som ser på tilbakevending av personer med lovlig opphold, men disse bidragene faller utenfor denne litteraturgjennomgangen. Selv om forskning på tilbakevending faller utenfor denne litteraturgjennomgangen, hviler arbeidet med assistert retur mye på kunnskapen og erfaringer fra arbeid med tilbakevending. Denne kunnskapen har vært med på å forme returarbeidet, og det kan argumenteres for at den utgjør en plattform for returarbeidet. Det er likevel utenfor dette prosjektets rammer å se på denne litteraturen.

- **Assistert retur** er presentert over, men her kan det kort oppsummeres. Assistert retur het fram til 2014 «frivillig retur», og i dag brukes også begrepet «frivillig assistert retur» (Voluntary Assisted Return) parallelt, blant annet av IOM. Assistert retur er retur med bistand fra norske myndigheter for utlendinger med avslag på søknad om beskyttelse eller som har søknad om beskyttelse under behandling, og utlendinger som oppholder seg uten lovlig opphold i Norge, som ønsker å returnere til hjemlandet. Assistert retur må altså ikke forveksles med tilbakevending, som viser til retur av personer med lovlig opphold. Assistert retur omhandler de som har utreiseplikt – plikt til å forlate landet.
- **Tvangsretur** er uttransportering av utlendinger som ikke etterkommer pålegg om å forlate Norge innen utreisefristen. Denne typen retur er initiert av og gjennomført i regi av politiet.

På myndighetsnivå ligger assistert retur under Utlendingsdirektoratet, mens tvangsretur ligger under Politiets utlendingsenhet. Assistert retur (Assisted Voluntary Return) er et konsept utviklet av IOM. IOMs forståelse og utvikling av konseptet har også vært styrende for utviklingen av assistert retur i Norge, og organisasjonen spiller en sentral rolle i dette tilbudet. IOM er hovedleverandør av returtjenester i Norge. Inntil nylig var de eneste tilbyder av slike tjenester i Norge. Det har vært et styrende premiss for utviklingen å markere skillet mellom politimyndighet (tvang) og sivil forvaltning (frivillighet). I dag ser vi imidlertid et stadig tettere samarbeid mellom politiet og UDI, noe som

kan hevdes å utfordre den opprinnelige assistert–tvang-dikotomien. Eksempel på dette er charterflygninger der noen reiser med tvang og noen assistert, samt at typene returer også har nærmet seg hverandre. For eksempel har det siden 2006 blitt gitt reintegreringsstønad for tvangsreturnerte til Afghanistan gjennom PRAN (Post-arrival Reception and Reintegration Assistance to Afghan Nationals). Personer uten oppholdstillatelse i Norge som har blitt tvangsreturnert til Afghanistan av norsk politi, kan motta 3000 kroner i kontantstønad per person på flyet til Kabul, og det gis 10 000 kroner i kontantstønad ved ankomst i Kabul.[9]

En annen type retur som befinner seg i spennet mellom assistert retur og tvangsretur, er ledsaget assistert retur.

- **Ledsaget retur** er assistert retur med bistand fra politiet på reisen. Dette tilbys som et alternativ til utlendinger som ønsker å returnere, men som av ulike grunner ikke kan returnere med program for assistert retur alene.

Selv om ledsaget retur i prinsippet er assistert retur, er det i utlendingsdatabasen (DUF) ikke mulig å skille mellom tvangsreturer og ledsagede returer. I forbindelse med litteraturgjennomgangen er det ikke identifisert noen studier som ser spesielt på ledsagede returer, og det vil derfor ikke omtales videre i denne rapporten.

I tillegg til de myndighetsstyrte returformene er det selvfølgelig mulig for personer å returnere til sine opprinnelsesland uten støtteordninger, og det er naturligvis en mulighet at personer med utreiseplikt selv forlater landet, da gjerne til et annet land enn opprinnelseslandet, som andre land i Europa. Personer som forlater landet for egen maskin, det som i fagterminologien kalles *egenorganisert retur*, er ikke forsket på i særlig stor grad, og søket i forbindelse med denne gjennomgangen har ikke identifisert forskningslitteratur som har sett nærmere på dette.

For personer med utreiseplikt finnes det et alternativ til å returnere og reise videre, nemlig å bli værende på tross av begrensede rettigheter og dårlige framtidsutsikter. Denne litteraturgjennomgangen har inkludert søk på forskning på utreisepliktige som ikke returnerer, men blir i landet etter utreisefristen. Det finnes en bred og voksende forskningsportefølje om denne

[9] https://www.regjeringen.no/contentassets/40aed033076348658576841973a73d34/vedlegg-1.pdf

gruppen. Utlendinger som av ulike grunner lever i Norge uten lovlig oppholdstillatelse, har vært kategorisert og definert på en rekke måter som man finner igjen i forskningen. Gruppen har blant annet blitt omtalt ved hjelp av begrep som «papirløs», «irregulær» og «udokumentert» (Øien & Sønsterudbråten 2011:17). I denne rapporten vil begrepet *utreisepliktige* brukes i omtale av gruppen. Dette forstås da som utreisepliktige som faller inn under ordningen for assistert retur, altså tidligere asylsøkere og uregistrerte. Personer som har hatt en oppholdstillatelse av andre årsaker (familiegjenforening, studieopphold, au pair, arbeid osv.), men der denne har utløpt, er også per definisjon utreisepliktige, men de inkluderes ikke i begrepet slik det her brukes, da det sentrale er om de faller inn under ordningen for assistert retur.

Forskningen på utreisepliktige som blir i landet, kan grovt sett deles i to kategorier. På den ene siden er det empiriske bidrag som tar for seg hvordan ulike aktører faktisk forholder seg til irregulære migranter, alt fra intrastatlige organisasjoner på lokalt plan via stater og regionale institusjoner som EU til FN og andre globale sammenslutninger. Den andre gruppen forskningsbidrag er normative bidrag, forskning som ser på hvordan ulike aktører bør behandle irregulære migranter. Dette er ikke gjensidig utelukkende kategorier, og det finnes bidrag som ikke enkelt lar seg plassere i den ene eller den andre kategorien. Det er likevel et hensiktsmessig skille i denne sammenhengen. I den første gruppen bidrag, den empiriske, forekommer forskning som på ulikt vis kommer inn på returrelevante problemstillinger. I den grad bidragene tematiserer retur eller mangel på retur, er de inkludert i gjennomgangen.

Det er viktig å ha med seg i begrepsjungelen at dette ikke er statiske kategorier. En person med utreiseplikt som forblir i landet, kan bli tvangsreturnert, søke om assistert retur eller forlate landet på egen hånd, mer eller mindre frivillig. Enkeltindivider vil derfor bevege seg mellom disse ulike kategoriene, og ulike politikkfelt kan altså rette seg mot de samme individene, noe som gjør det relevant å se disse tematiske områdene i sammenheng.

Et siste begrep som vil figurere flere ganger i rapporten, er *returbeslutning*. I utlendingsforvaltningen har dette tidligere blitt brukt om myndighetenes beslutning om å innvilge assistert retur.[10] Internasjonalt brukes *return decision* direkte oversatt som avslagsvedtak, et begrep som i Norge er «bakt inn i» asylvedtaket. I denne rapporten brukes imidlertid returbeslutning om den beslutningen enkeltindivider tar når de bestemmer seg for å returnere eller ikke returnere.

[10] Fra høsten 2017 var slike beslutninger å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, etter instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet.

3 Hva har studier om retur lagt vekt på?

I gjennomgangen av litteraturen fant jeg en tydelig overvekt av forskning på assistert retur. Dette har mange potensielle forklaringer. For det første har norske myndigheter vært en sentral finansieringskilde for returforskningen, og forskning på tvangsreturer har ikke vært et prioritert område. Det kan også være knyttet større metodiske utfordringer til det å komme i kontakt med tvangsreturnerte sammenlignet med personer som returnerer assistert, siden støtteordningene etter ankomst sikrer en grad av kontakt etter ankomst. Av empiriske studier av tvangsreturer er det i Norge gjennomført forskning på effekten av returavtaler (Janmyr 2016; Sønsterudbråten 2017), og internasjonalt har enkelte bidrag sett på returnertes erfaringer etter tvangsretur (Plambech 2017). På grunn av dette prosjektets avgrensninger er ikke dette bidrag som vil vies oppmerksomhet her, men det er viktig å understreke at slike bidrag likevel utgjør en sentral del av forskningslitteraturen på feltet.

Forskningen på assistert retur kan det være hensiktsmessig å kategorisere etter det som kan omtales som tre stadier av assistert retur (se for eksempel EMN 2011:61; Paasche, Plambech & Skilbrei 2016:76). Første fase handler om returbeslutningen, og det er i hovedsak en *søknads- og venteprosess*. Den andre fasen er transportfasen, selve *implementeringen* av den assisterte returen, og den siste er *reintegreringsfasen* etter at personen har returnert, post retur.

Hovedvekten av forskningen på assistert retur har rettet blikket mot nettopp det som synes å være myndighetenes store utfordring: Hva er det som motiverer folk til å søke assistert retur? Dette er besvart gjennom å utforske hva som kjennetegner de som søker assistert retur, og hva som skiller dem fra de som ikke gjør det, og hvordan man best kan forstå motivasjonen for de

individuelle valgene. Dette har blitt utforsket både kvantitativt gjennom analyser av registerdata fra utlendingsdatabasen og kvalitativt ved bruk av intervjuer, fokusgrupper og workshops med nøkkelaktører, samt intervjuer med personer som enten har utreiseplikt, har søkt om assistert retur eller har returnert. Sammen gir forskningsbidragene god innsikt i hva som motiverer personer til å søke om assistert retur. Dette vil presenteres i kapittel 4.

Det synes å ha vært et styrende ønske for forskningsoppdrag bestilt av myndighetene å framskaffe svar på om de enkelte returprogrammene har vært effektive. Sagt på en annen måte: Er det returprogrammene (som myndighetene rår over) som forklarer viljen/motivasjonen til å søke assistert retur? Og videre: Kan programmene endres/justeres for slik å øke antallet/andelen som returnerer assistert? Som jeg skal komme tilbake til, er assistert retur et forskningstema som vanskelig lar seg effekt-evalueres i tradisjonell forstand. Det er derfor en styrke for forskningsfeltet at det også har blitt bestilt og gjennomført prosess-studier. I tillegg til å komplementere kunnskap om returbeslutningen har forskningen på denne måten bidratt med innsikt i den prosessuelle implementeringen av assisterte returer i Norge, som presenteres i kapittel 6. Forskningsporteføljen har også bidrag som ser på hva som skjer med de som har returnert, ofte gjennomført som en del av implementeringsstudiene.

3.1 Returbeslutningen – hva sier forskningen?

Forskning på assistert retur understreker med stor tydelighet at en rekke faktorer påvirker antallet assisterte returer og dermed sannsynligheten for at utreisepliktige velger assistert retur. Det er stort samsvar på tvers av bidragene når det gjelder hvilke faktorer dette er, og kun et begrenset antall av dem lar seg enkelt kvantifisere og slik sett undersøkes stringent i statistiske analyser. I tabell 3.1 presenteres faktorer som ofte er brukt for å forklare returbeslutningen. Som det framgår av tabellen, kan de uavhengige variablene kategoriseres i fire grupper. Noen faktorer er knyttet til oppholdsland – altså situasjonen personen med utreiseplikt har her i Norge, og hvor store mulighetene er for et godt liv her. Under denne kategorien finner vi også forklaringer som knytter seg til mottaksnivå – som beboersammensetning. Hvem du bor med, og hvordan de velger, kan potensielt påvirke det valget du selv

tar. Andre relevante faktorer handler om opprinnelseslandet vedkommende skal returnere til, og mulighetene for et god liv der. Videre understreker forskningen at personlige egenskaper hos den utreisepliktige kan være avgjørende, samt hvilke muligheter de har i andre land.

Tabell 3.1 Hva påvirker viljen til å søke om assistert retur?

Uavhengige variabler gruppert	**Uavhengige variabler**
Variabler knyttet til oppholdsland	Tilgang til returstøtte
	Tilgang til rettigheter
	Tilgang til / forståelse av informasjon
	Risiko for å bli tvangsreturnert
Variabler knyttet til opprinnelsesland	Risiko i lys av sikkerhetssituasjonen
	Jobbmuligheter
	Syn på returnerte / skam
	Nettverk å returnere til
Personlige egenskaper	Alder
	Kjønn
	Familiesammensetning
	Helse
	Oppholdstid
Variabler knyttet til andre eksterne faktorer	Muligheter i andre land

Noen forskningsbidrag har som sitt prosjekt å kvantifisere flest mulig av disse variablene for slik å kunne utvikle modeller som kan si noe om hvilken av disse faktorene som ser ut til å ha størst forklaringsverdi. Andre bidrag vektlegger enkelte av variablene for å skape dypere forståelse av hvordan og hvorfor de påvirker viljen til å søke om assistert retur. Under vil jeg kort gå gjennom hva forskningen forteller oss om de enkelte forklaringsvariablene, og sett under ett hva dette forteller oss om assistert retur og myndighetenes mulighet til å påvirke denne beslutningen.

4 Fører støtteordninger ved retur til flere returer?

Hvorvidt støtteordninger for retur er en suksess, må, rimeligvis, måles med basis i hva som er formålet. Det overordnede målet med slike returprogrammer er å påvirke personer med utreiseplikt til å søke om assistert retur. Det kan virke enkelt å kartlegge denne effekten, for eksempel ved å sammenligne antallet returer før og etter innføring av en slik støtteordning. Men slike programmer innføres ikke i et vakuum. Innføring av returprogram kan sammenfalle med en rekke endringer som kan tenkes å påvirke viljen og evnen til å returnere assistert, både i positiv og negativ retning. Dette kan være økninger i tvangsreturer, endringer i sikkerhetssituasjonen i opprinnelsesland eller endringer i rettigheter for utreisepliktige i Norge for å nevne noe. Enkelte landspesifikke returprogrammer har også blitt innført parallelt med inngåelse av returavtaler som skal sikre bedre bilateralt samarbeid rundt retur. Det er derfor en komplisert øvelse å skulle dokumentere effekter av slike støtteordninger, og det er løst på ulike måter av ulike forskningsbidrag.

Når effekt skal dokumenteres, er det to primære måter å vurdere endringene før og etter innføringen av støtteordningen på, man kan se på absolutte tall eller relative tall. Absolutte tall er rapporteringer av antallet returer som er gjennomført for en gruppe. Hva som skal forstås som høye eller lave tall, avhenger av hvor mange utreisepliktige som befinner seg i Norge. Absolutte tall er derfor vanskelige å bruke for å evaluere hvordan programmer for assistert retur påvirker beslutninger om å returnere. De vil imidlertid være en god indikator på myndighetenes kapasitet til å informere, bistå og følge opp personer som søker assistert retur, slik at returer faktisk iverksettes. Relative tall sier noe om sannsynligheten for at personer med utreiseplikt returnerer assistert. Dersom antallet utreisepliktige går opp og andelen som returnerer,

holder seg stabil, betyr det at antallet returer øker. Det kan også finnes situasjoner der antallet assisterte returer holder seg stabilt, men fordi antallet utreisepliktige går ned (fordi ankomstene går ned), øker andelen som returnerer assistert. Det kan være verdt å påpeke at dersom returpolitikken er effektiv, vil man gjerne få en opphopning av personer som er vanskelige å returnere, blant de utreisepliktige. Det innebærer at man som en konsekvens av langvarig effektiv returpolitikk kan forvente en gradvis nedgang i sannsynligheten for å returnere for noen grupper, som ikke reflekterer ineffektive politiske tiltak, men en endret populasjon av utreisepliktige. Både absolutte og relative tall er viktige for å få et helhetlig bilde av endringene i returmønstre.

Multivariate analyser åpner for at vi kan studere og kontrollere for en rekke variabler og slik isolere effekten av en variabel ved å holde de andre konstante. Likevel er det ikke alltid mulig å statistisk kontrollere for alle faktorer som kan tenkes å påvirke returer i en gruppe. Den enkelte asylsøker tar sin beslutning basert på en helhetsvurdering av en rekke forskjellige faktorer, uten at det nødvendigvis er klart hvilken innvirkning den enkelte faktor har på beslutningen. Det finnes forholdsvis få returstøtteordninger, og analysene som foreligger, viser betydelige forskjeller i effekt mellom ulike land. På grunn av usikkerhet knyttet til datamaterialet er likevel alle bidrag varsomme med å trekke konklusjoner om kausalitet. Sammen gir bidragene god innsikt i hva som motiverer personer til å søke om assistert retur.

4.1 Metodiske utfordringer ved kvalitative prosessevalueringer

Evaluering kan defineres som å samle inn opplysninger på en systematisk måte for å undersøke om tiltak som er satt inn, har hatt noen virkning, hva slags virkning de eventuelt har hatt, og hvordan denne virkningen eventuelt ble til (Johannessen et al. 2005:79). Evaluering kan gi svar på hva som er oppnådd sett i forhold til det gjennomførte tiltakets mål, men metoden kan også gi tilgang til erfaringer fra implementering og gjennomføring av tiltaket som kan brukes i et videre utviklingsarbeid (jf. Sverdrup 2002). På dette feltet er det også gjennomført evalueringer som ikke primært har vært opptatt av å dokumentere *resultater*, men snarere *prosesser*.

En prosessevaluering er, til forskjell fra en resultatevaluering, konsentrert om innsikt, forståelse og læring knyttet til hvordan tiltaket implementeres og gjennomføres (Sverdrup 2002:32). Det primære er å undersøke hvordan et tiltak virker, i betydningen hvordan den konkrete innretningen av tiltaket er iverksatt, og hvordan dette erfares av de som er involvert i det, i dette tilfellet hvordan assistert retur erfares av utreisepliktige. Denne innsikten kan bidra med kunnskap om hvordan de ulike delene av tiltaket erfares (som tilgangen på informasjon om assistert retur, tilgjengeligheten av støtte, bistand under reisen), og kan gjøre det mulig å forstå hvorfor resultater nås eller ikke. Prosessorienterte undersøkelser med et mer induktivt design som også gir stemme til de utreisepliktige, er sentrale i dette feltet, men innebærer noen metodiske utfordringer som er verdt å påpeke før presentasjon av resultatene.

Prosessevalueringer er, som navnet angir, best egnet til å gi innsikt i prosesser og ikke til å vurdere effekt. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt støtteordninger fører til at flere returnerer assistert, er det åpenbare begrensninger i det å lene seg på utreisepliktiges egne vurderinger. Øien og Bendixsen (2012:31) understreker hvor vanskelig det kan være «å legge til rette for gode, ærlige intervjuer om returspørsmålet med personer som befinner seg i en uavklart situasjon». Blant annet kan det være vanskelig å få svar på hva som kan gjøre personer motivert til retur, mens det fortsatt er en mulighet for at de kan bli, mange orker ikke engang tenke tanken at det kan hende at de får avslag på asylsøknaden sin. Dette er forhold som også understrekes av andre (Winsvold & Engebrigtsen 2011; Strand et al. 2011).

Forskere på tvers av studier finner at respondenter med endelig avslag opplever at de er i en søknadsprosess eller fortsatt kjemper for å få opphold i Norge, og er lite villige til å reflektere rundt retur (Bendixsen 2011; Øien & Sønsterudbråten 2011; Winsvold & Engebrigtsen 2011; Strand et al. 2011). De vil heller snakke om hvorfor det er umulig å reise hjem, enn om hva som kan muliggjøre en retur. Å velge å søke om frivillig retur kan oppleves som at man gir opp sin egen asylhistorie. Det kan synes som om man slår ben under sin egen troverdighet når man søker frivillig retur, at man gjennom dette indirekte innrømmer at man ikke hadde et reelt beskyttelsesbehov i utgangspunktet. For noen er det kanskje sånn at nettopp fordi man har fått avslag på

asylsøknaden, er det viktig å presisere overfor en utenforstående at ens søknadsårsak var (og er) legitim – og slik avvise muligheten for retur, og da spesielt muligheten til å «la seg kjøpe» for å returnere (Øien & Bendixsen 2012:31). En annen faktor som kan spille inn, er stigma – det å gi opp drømmen om et nytt liv i Europa for penger kan oppleves stigmatiserende, og dette underbygger viktigheten av å ikke la slike data alene være avgjørende i vurderinger av ordningenes effekt (Brekke 2015:14; Oslo 2014:5).

I tillegg vil forskningssituasjonen i seg selv formes av at de returpliktige har vært i en asylprosess. Øien og Bendixsen (2012:31) problematiserer dette i sin rapport ved å vise til Knudsens beskrivelser av hvordan de fleste flyktninger og asylsøkere har blitt stilt mange spørsmål og gjennomgått flere intervjuer før forskeren dukker opp. Forskere stiller gjerne mange av de samme eller i alle fall beslektede spørsmål som migranter allerede har blitt stilt av utlendingsforvaltningen og mottakspersonale (Øyen & Bendixen 2012). Forskere kan ha andre intensjoner med spørsmålene og også systematisere og tolke svarene på en annen måte, men for den som blir intervjuet, er det vanskelig å skille mellom funksjonen til de ulike personene som er interessert i livs- og migrasjonshistoriene deres. Asylintervjuet og samtaler med ansatte på mottakene er en spesiell ramme som legger visse føringer for historien om asylgrunnlaget og søkerens bakgrunn. Uavhengig av om historien fortelles til myndigheter eller til forskere, så er det viktig å anerkjenne at dette ikke er en fullstendig beskrivelse av et liv. Dette, understreker Øien og Bendixsen (2012), innebærer at forskeren og intervjusituasjonen er med på å forme data. Det er ikke det samme som å si at historien som kommer fram i samspillet mellom respondent og forsker, enten er «sann» eller «falsk». Det betyr heller at man erkjenner at «a life history is not a story of a life but rather a conscious, or even unconscious, strategy for self-representation» (Knudsen 1995:29). Goodman et al. (2015:335–336) viser til at slik selvrepresentasjon hos asylsøkere nødvendigvis vil ha behov for å understreke sikkerhetsutfordringer i hjemlandet; kun slik kan de opprettholde identiteten som en asylsøker sammenlignet med en «lykkejeger» uten beskyttelsesbehov. I et slikt perspektiv vil det være urimelig å anta at mange vil erkjenne at økonomisk støtte vil være avgjørende for returbeslutningen, siden det vil implisere at økonomiske forhold, og ikke beskyttelsesbehov, var styrende i deres migrasjonsprosjekt.

Effektstudier på dette feltet er derfor viktige. Men spørsmålet om virkning bør ikke gjøres til et spørsmål om effekt alene, fordi også effektmålinger har sine klare begrensninger. Effektstudiers styrke er å kunne si noe om isolerte og målbare virkninger, men det er slett ikke alltid studiene gir innsikt i mekanismene bak, hvorfor effekter forekommer eller er fraværende. Det kan for eksempel være krevende å skille mellom effekten av innføringen av et program og et programs innhold og innretning. Derfor er det også behov for casestudier som basert på gjennomganger av hvordan tiltak iverksettes, samt intervjuer med aktører som deltar i iverksetting, og utreisepliktige/returnerte selv kan bidra til å kartlegge og synliggjøre hvordan tiltaket er iverksatt og gjennomført, og hvilke erfaringer ulike aktører har. Samlet gir forskningen viktig innsikt i hvordan myndighetene best kan utforme slike ordninger. De metodiske forbeholdene er likevel viktige å ha med seg i lesingen og tolkingen av forskningen som presenteres i dette kapittelet.

4.2 Overordnede effektevalueringer av returstøtte

To norske bidrag ser på effekter av innføring av returprogrammer gjennom kvantitative analyser av utlendingsdatabasen (DUF). Oslo Economics (2014) ser på perioden fra 2005 til 2012 og finner at perioden ikke bare har vært kjennetegnet av en økning i antallet assisterte returer, men også av en økt sannsynlighet for at personer med utreiseplikt returnerer assistert. De finner at mot slutten av perioden er sannsynligheten for en frivillig retur mer enn 15 prosentpoeng høyere enn i begynnelsen (Oslo 2014:95–96). Brekke (2015) ser på samme periode, men presenterer absolutte tall, ikke utvikling i sannsynligheten for retur. Han presenterer imidlertid en tabell med endringer i antallet returer som går litt lenger bakover i tid sammenlignet med Oslo Economics (perioden 2002–2014) (Brekke 2015:24). Han viser at det i perioden 2005–2007 (som er starten på perioden Oslo Economics undersøker) var få søknader om assistert retur sammenlignet med perioden før (fra 2002–2005). Sagt på en enkel måte kan det se ut som at returer har vært preget av svingninger, og at det etter innføringen av avtalen var en oppgang, men at denne oppgangen ikke nødvendigvis er så unik som den kan framstå ved en isolert framstilling av denne perioden. Dersom perioden med mange returer

før 2005 også var preget av en økt sannsynlighet for retur, vil det svekke hypotesen om at innføringen av returprogrammene kan forklare svingningene. Dette er imidlertid ikke undersøkt.

Studien fra Oslo Economics er det eneste tilgjengelige bidraget som er identifisert i denne gjennomgangen, som ser på endringer i sannsynligheter for å returnere assistert over tid. Konklusjonen til Oslo Economics er at det «synes riktig å anta at de frivillige returordningene faktisk har en positiv effekt på antallet som velger å returnere frivillig» (Oslo 2014:4). Forfatterne kontrollerer for en rekke observerbare faktorer som asylsøkerens nasjonalitet, kjønn, familiestatus, tid som utreisepliktig og annet. Basert på diskusjoner med nøkkelinformanter har de ikke funnet noen «opplagt andre årsaker til denne utviklingen [økningen i sannsynligheten for retur] enn den økte bredden i frivillige returordninger» (Oslo 2014:95–96). Slutningen kan framstå i overkant sikker isolert sett, men andre steder i rapporten reflekterer forfatterne rundt usikkerheten som ligger konklusjonen, og viser til at det finnes eksterne faktorer som det ikke har vært kontrollert for, som kan ha påvirket utfallet. Det vises for eksempel til at det i samme periode har vært en bevegelse mot en mer restriktiv asylpolitikk og en intensivert innsats for informasjonsarbeid. Forfatterne argumenterer for at dette sannsynligvis også har bidratt, men at «de frivillige returprogrammene har spilt en nøkkelrolle» (Oslo 2014:77, 95–96). Når de trekker denne slutningen, lener de seg på tolkninger fra nøkkelinformanter i ulike sentrale deler av utlendingsforvaltningen. Generelt sett er nøkkelinformanter en utbredt kilde i forskningen på assistert retur. Sentrale aktører i utlendingsforvaltning, migrantorganisasjoner og mottaksansatte bidrar med god dybdeempirisk kunnskap, og ofte er det data fra slike intervjuer som er avgjørende for konklusjoner og analyser. Det reflekteres i liten grad eksplisitt i bidragene om de potensielle slagsidene av slike data, som at dataene vil kunne være preget av et ønske om å framstille egen rolle som betydningsfull, eller at intervjuer kan tenkes å brukes som en mulighet til å påvirke.

For å kunne forstå effekten av returstøtte er det gode grunner til å bryte ned data og se på ulike land for seg. Situasjonen i opprinnelsesland, nasjonale nettverk og individers innvestering i «asylprosjektet» kan, som Brekke (2015:12) understreker, føre til landspesifikke ulikheter når det gjelder hvor lett eller vanskelig personer lar seg påvirke av returinsentiver. Kvalitative

studier som bygger på intervjuer med utreisepliktige, underbygger dette poenget. Erkjennelsen av disse ulikhetene på tvers av land er også en del av bakgrunnen for at det er utviklet landspesifikke programmer. Oslo Economics (2014) finner at sammenhengen presentert over er mindre tydelig når landgrupper analyseres hver for seg. Under presenteres forskningen som ser på effekten av de landspesifikke returprogrammene, det er særlig returprogrammet for Irak og Afghanistan som har stått i sentrum for flere forskningsprosjekter.

4.3 IRRANA – assistert retur til Afghanistan

IRRANA ble inngått i 2005 og lansert av norske myndigheter i april 2006 som det første landspesifikke returprogrammet. Avtalen om assistert retur var en del av returavtalen mellom Norge og Afghanistan som kom til gjennom et trepartssamarbeid mellom norske og afghanske myndigheter og UNHCR. Dette betyr at man på samme tidspunkt som støtten ble innført, fikk et mer gunstig utgangspunkt for å kunne gjennomføre tvangsreturer. Det er derfor ikke mulig å skille effekten av de to fra hverandre. Med andre ord: Dersom man identifiserer en økning i sannsynligheten for å returnere på tidspunktet for innføringen, er det ikke mulig å avgjøre (basert på kvantitative analyser av registerdata) om dette skyldtes en bedre støtteordning (på grunn av returprogrammet), eller om det skyldtes økt frykt for tvangsretur (på grunn av returavtalen og intensjonen som ligger i den om å øke takten på tvangsreturer). Dette er imidlertid en teoretisk problemstilling i dette tilfellet all den tid begge bidragene som vurderer effekten på assistert retur etter innføringen av avtalen, finner at programmet ikke synes å ha noen innvirkning på verken antallet assisterte returer eller sannsynligheten for at utreisepliktige returnerer assistert (Brekke 2015; Oslo 2014).

Antallet assisterte returer sank etter innføringen av programmet, og Oslo Economics (2014) finner heller ingen tydelige utslag på sannsynligheten for å returnere assistert. Strand et al. (2008:10) viser at antallet tvangsreturer var langt større enn antallet assisterte returer i denne perioden, og dersom vi sammenligner med perioden før innføringen av det landspesifikke programmet, da afghanske borgere fikk ordinær returstøtte, finner man kun en marginal økning.

I 2008 publiserte Strand et al. (2008) en evaluering av IRRANA der semistrukturerte intervjuer med 28 afghanske borgere som hadde deltatt i programmet, utgjør hoveddatakilden. Forfatterne viser til at vanskeligheter med å rekruttere informanter i Afghanistan begrenset utvalget, men gitt det lave antallet deltagere på det tidspunktet fikk de likevel intervjuet to tredjedeler av de som hadde mottatt støtte gjennom programmet (Strand et al. 2008:11). Rapporten analyserer programmets implementering, men ser også på motivasjoner for å returnere frivillig. Data fra disse intervjuene indikerer at den økonomiske støtten hadde liten innvirkning på de som ønsket å dra. Returbeslutningen handlet ikke om at støtteordningen var attraktiv, men at alternativene var verre (Strand et al. 2008:24). Samtlige av de som intervjues, beskriver livet i Norge som spesielt vanskelig, preget av lite muligheter og savn etter familie og hjemlandet. Det som vektes av flest respondenter (16 av 28) som avgjørende for beslutningen om å returnere, er frykten for tvangsretur (Strand et al. 2008:26). Strand et al. (2008:25) forklarer dette i lys av utviklingen i Norge i dette tidsrommet. Ser man på utviklingen i tvangsreturer i samme periode, finner man en økning i antallet tvangsreturer, og andelen som blir returnert, øker også, noe som indikerer en økt sannsynlighet for å bli tvangsreturnert i perioden etter at avtalen inngås (Sønsterudbråten 2017:120–122). Å bli returnert med politiet ble beskrevet som uverdig og noe som potensielt kunne skade deres rykte i hjemlandet. Enkelte vektla også at assistert retur ikke medførte innreiseforbud da de hadde ambisjoner om å komme tilbake til Norge (Strand et al. 2008:26).

Med bedre returordninger og større risiko for tvangsretur synes det paradoksalt at man ikke finner en økning i assisterte returer. Strand et al. (2008) viser til hvordan økningen i tvangsreturer faktisk kan ha hatt motsatt påvirkning. Gjennomføring av tvangsreturer av afghanske borgere i 2006 og 2007 førte til stor politisk mobilisering av afghanere i Norge – og ifølge forfatterne svekket dette sannsynligvis effekten av returstøtten på to måter. For det første oppsto usikkerhet og håp om bedrede utsikter til å bli i lys av den politiske mobiliseringen, og for det andre ble det utøvd gruppepress mot enkeltindivider fra Afghanistan om ikke å returnere.

Perioden de kvantitative bidragene (Oslo Economics 2014; Brekke 2015) dekker, går likevel langt forbi 2007 uten at antallet eller sannsynligheten for retur går opp. I 2016 publiserte Strand et al. nok en evaluering av IRRANA

(2016:64) – da som en del av en større evaluering som så på flere land. I denne runden ble 20 returnerte afghanere intervjuet. Motivasjoner for retur dekkes i mindre grad, og forfatterne understreker at det gjennom intervjuer var vanskelig å få en klar forståelse av hvordan beslutningsprosessen bak det å søke om assistert hadde funnet sted. Men som i den tidligere studien oppgir ikke de utreisepliktige selv støtten som hovedmotivasjon for å søke. De knytter motivasjonen til den vanskelige situasjonen i Norge og muligheten for å bli tvangsreturnert med de implikasjoner det har. Samtidig viser forfatterne til at informantene opplevde kontantstøtten som ble utbetalt ved ankomst, som svært viktig (Strand et al. 2016:77). Det er altså ikke slik at respondentene har et negativt syn på støtten, snarere at støtten i seg selv ikke var avgjørende i beslutningen. Dette er, som jeg vil vise til senere i rapporten, noe som går igjen på tvers av land – at selv om de utreisepliktige oppgir at støtteordningen ikke avgjør beslutningen, indikerer data at støtten har vært nyttig for dem.

For å forklare mangelen på effekt av programmet pekes det på at både sikkerhetssituasjonen og de økonomiske forholdene i Afghanistan forverret seg i perioden etter at avtalen ble innført, og at dette kan tenkes å ha nullet ut en potensiell effekt av å gjøre en retur mer økonomisk lønnsom. Strand et al. (2016) sine beskrivelser av situasjonen under gjennomføringen av intervjuene i 2014 underbygger dette. Forskerne i Oslo Economics (2014:4) gjør et poeng av at den forverrede sikkerhetssituasjonen burde ha ført til en enda større nedgang i assisterte returer – og at returstøtten kan forklare hvorfor et slikt ras ikke skjedde.

Bidragene tematiserer i liten grad at Afghanistan er det eneste landet som i den undersøkte perioden hadde to operative returprogrammer. Både personer som søkte assistert retur, og personer som ble tvangsreturnert, mottok i perioden fra 2006 støtte fra de norske myndighetene. Oslo Economics (2014:81) viser til ordningene, men argumenterer for at forskjellene mellom støtten i IRRANA (for de som returnerte assistert) og i PRAN (for tvangsreturnerte) var såpass store at de ikke kunne forventes å påvirke. Det kunne

likevel vært interessant å se nærmere på dette all den tid utviklingen av returpolitikken i Norge og EU synes å gå i retning av støtte også ved tvangsretur.[11]

Oppsummert konkluderer altså forskningen entydig med at IRRANA ikke har økt antallet og andelen som returnerer assistert. Det er like fullt ingen av forskningsbidragene som går inn for å fjerne programmet. Det understrekes at returstøtten har gjort returene enklere, at den oppleves som verdifull for de som har valgt å returnere assistert, og på tvers av bidrag pekes det på forhold i Afghanistan som kan forklare hvorfor tiltakene ikke har hatt effekt.

4.4 IRRINI – assistert retur til Irak

Returprogrammet til Irak, IRRINI (The Information, Return, and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq), ble etablert i 2008 av UDI for å bidra til økning i assistert retur av irakiske utreisepliktige personer i Norge. Dette var det andre landspesifikke programmet som ble opprettet. Her kom en returavtale på plass først året etter, i 2009. Programmet ble i 2015 lagt ned og erstattet av den mer begrensede FSR-støtten (Strand et al. 2016:80). Norge er sammen med Tyskland, Storbritannia, Nederland og Sveits blant de land som har gjennomført flest assisterte returer til Irak i perioden 2003–2013 (Koser & Kuschminder 2015:228).

Effekten av IRRINI er et spesielt interessant tilfelle å se på i denne sammenhengen da den foreliggende forskningen tilsynelatende konkluderer ulikt. Det ene bidraget konkluderer med at programmet «synes å ha hatt klar positiv effekt» (Oslo 2014:4), mens det andre finner at effekten av programmet er «vanskelig å avgjøre» (Brekke 2015:76–77). Siden bidragene baserer seg på analyser av mye av de samme dataene fra utlendingsdatabasen og ser på samme periode, kan det være verdt å se litt nærmere på hva som kan forklare denne tilsynelatende uenigheten.

En hovedforskjell er at der Oslo Economics i sitatet over baserer seg på endringer i sannsynligheter for retur, kan ikke Brekke konkludere med samme sikkerhet fordi han ser på absolutte tall. Når Brekke (2015:76–77)

[11] Dette er blant annet et av fokusområdene til EU-samarbeidet ERIN (European Reintegration Network) som består av 19 land, inkludert Norge. ERIN Special Action Program tilbyr støtte også til migranter som reiser hjem under tvang.

konkluderer med at effekten av IRRINI-programmet er «vanskelig å avgjøre», er det fordi programmet ble introdusert på et tidspunkt da det var et stort antall utreisepliktige irakere i Norge. Fordi «poolen» av potensielle utreisepliktige vokste, kan ikke en økning i antall leses til inntekt for returstøtten. Dette er et poeng som også trekkes fram i rapporten fra Oslo Economics (2014:46), og de ser derfor på relative tall, endringer i sannsynligheter, for slik å kontrollere for denne faktoren. De finner økt sannsynlighet for retur i årene etter at programmet blir opprettet, sammenlignet med årene før (2014:57).

Oslo Economics (2014) understreker at denne statistiske sammenhengen (mellom innføring av støtten og sannsynligheten for å returnere) ikke er robust. For det første vises det til at utvalgsstørrelsen gjør den statistiske usikkerheten høy, for det andre at det er en rekke utenforliggende faktorer som det ikke er mulig å kontrollere for kvantitativt, som kan ha bidratt til denne økningen (2014:59). De viser til at i Irak, og særlig nord i Irak der mange irakske asylsøkere i Norge hadde sin tilhørighet, har utviklingen i denne perioden til dels vært «meget positiv». Det vises til at dette kan ha virket sammen med returstøtten og skapt en økt sannsynlighet for retur, men konkluderer likevel med at «særlig IRRINI-programmet fremstår som vellykket» (2014:97). Valenta og Thorshaug (2011:69) viser til at økningen også skjedde i en periode kjennetegnet av ulike innstramningstiltak i Norge og i en periode da andre land hadde startet effektuering av returer til Irak. Forfatterne viser at dette kan ha bidratt til å skape en oppfatning av at det kun er et tidsspørsmål før Norge følger opp, og slik påvirket tallene. Returavtalen med Irak ble signert i mai 2009 og kan tenkes å ha påvirket økningen som observeres i assisterte returer. Sønsterudbråten et al. (2017:60–61) viser imidlertid at selv om antallet assisterte returer skøyt i været etter 2009, skjer økningen i perioden før returavtalen signeres.

Den kvalitative evalueringen av IRRINI gjennomført i 2011 og 2016 peker på at interessen for og innsikten i returstøtten er begrenset, og at informantene selv ikke peker på støtten som avgjørende (Strand et al. 2011, 2016). Selv om informantene i evalueringen i 2011 ikke viste videre interesse for den økonomiske støtten, stiller forfatterne seg kritisk reflekterende til dette. Strand et al. (2011:5) viser til at andre deler av deres intervjudata tyder på at den økonomiske støtten synes å ha bidratt for å understøtte avgjørelsen om

frivillig retur. I evalueringen fra 2016 vises det til at enkelte informanter valgte assistert retur som en *loss aversion* strategi og det de kaller en *empowerment* strategi: Å søke assistert retur ble gjort for å unngå å komme tomhendt hjem etter en tvangsretur, og assistert retur ga en form for kontroll og mulighet for å aktivt «lukke et kapittel» i livet på egen hånd (Strand et al. 2016:86). Det tilsynelatende paradokset i at man finner en økning som ikke reflekteres i begrunnelsene til informantene, diskuteres i noen grad. Her vises det til Brekke (2015), som viser til at nøkkelinformanter påpeker at dette kan henge sammen med skam og tabu. Men ingen av bidragene diskuterer dette i detalj.

Oppsummert kan man argumentere for at forskningen peker i samme retning, returstøtten til Irak har påvirket returbeslutninger og bidratt til den økte sannsynligheten for retur som observeres. At programmenes effekt (Afghanistan og Irak) synes å være så diametralt forskjellig, belyser kompleksiteten i returbeslutninger og viktigheten av å kontekstualisere returbeslutningen. For å komplisere bildet ytterligere er det interessant å se på årsrapporten fra UDI for 2016 som viser en økning i antallet assisterte returer to måneder etter at IRRINI ble avsluttet (UDI 2017). Ifølge årsrapporten (2017:23) var hovedvekten av de som søkte om assistert retur og returnerte innenfor ordningen i 2016, irakere (53 prosent av alle assisterte returer). Disse returene skjedde innenfor det ordinære FSR-programmet. Økningen knyttes av myndighetene til økningene i ankomster, mange kom, og mange returnerte. Det var også flere som søkte før vedtaket var fattet, men UDI understreker at de ikke mistenker misbruk, men knytter økningen til en endring i irakeres oppfatning av hva slags muligheter de har i Norge, etter at de søkte asyl her. Det foreligger imidlertid ingen forskningsbidrag som inkluderer denne perioden.

4.5 Øvrige returstøtteordninger

Returstøtteordningen til Afghanistan og Irak er i særklasse når det gjelder forskningsinnsikt, og ingen øvrige støtteordninger finnes det så mye kunnskap om som disse. Og det må påpekes at en stor andel av de som returnerer assistert, gjør dette utenfor de landspesifikke programmene. I året 2009, da vi så økning i returer til Irak, var en stor andel av de som reiste med IOM,

personer som returnerte til Kosovo, Russland og Serbia, med andre ord personer som ikke får noen eller mye mindre pengestøtte enn irakere (Valenta 2010:70). På dette tidspunktet kunne personer fra Irak få opptil 35 000 kroner i pengestøtte, og de kunne i tillegg søke om bostøtte. Personer fra Kosovo og Serbia kunne få 10 000 kroner, mens de fra Russland på dette tidspunktet ikke fikk pengestøtte. Selv om det ikke finnes forskning som ser på effekten av FSR på ulike landgrupper, inkluderer den brede evalueringen av returstøtteordninger publisert av Strand et al. (2016) informasjon om returstøtten for personer fra Kosovo. Akkurat Kosovo er et spesielt eksempel da støtten til personer fra Kosovo ble trukket i 2013 på grunn av mistanke om misbruk. Intervjuer med returnerte personer finner delvis støtte for denne mistanken. En informant medgir å ha visst om ordningen før ankomst til Norge (Strand et al. 2016:147). Samlet finner forskerteamet at programmet framstår som viktig, både for å bestemme seg for å returnere og i den første fasen av reintegrering etter retur.

Av andre landspesifikke programmer er returstøtteordningen for utreisepliktige til Etiopia undersøkt i den store evalueringen gjennomført i 2015 og 2016 (Strand et al. 2016) og kvantitativt av Brekke (2015). Etiopia er et av landene norske myndigheter nærmest ikke har lyktes å returnere med tvang til. Dette er til tross for at det ble inngått en returavtale med landet i 2012. Returavtalen med Etiopia vektlegger assistert retur. I formålsbestemmelsen til avtalen står det at avtalen har «hovedvekt på frivillig retur». I avtalen ble det slått fast at et etiopisk regjeringsorgan, Administration for Refugees and Returnees Affairs (ARRA), skulle være ansvarlig for å organisere programmet i Etiopia. Avtalen introduserte altså landprogrammet, og effektene av landprogrammet vil ikke være mulig å skille kvantitativt fra effekten av returavtalen. Selv om assisterte returer til Etiopia anses å være svært begrenset i norsk sammenheng, er det verdt å understreke at Norge er det vestlige landet som med god margin har returnert flest gjennom ordninger for assistert retur de siste årene (Koser & Kuschminder 2015:213). Norge hadde for eksempel syv ganger så mange assisterte returer til Etiopia i 2013 sammenlignet med andre europeiske land (Koser & Kuschminder 2015:218). Kun fra Libya og Egypt returnerer flere assistert sammenlignet med Norge. Kort sagt gjen-

nomfører Norge få returer til Etiopia sett i en nasjonal målestokk, men et betydelig antall om man sammenligner internasjonalt. Spørsmålet i denne sammenhengen er da hvorvidt dette kan forklares av returstøtteordningen.

De kvantitative analysene viser til en begrenset økning i antallet assisterte returer etter at ordningen ble operativ, men det konkluderes med at returstøtten ikke synes å ha påvirket/forårsaket økningen, fordi økningen inntraff i årene før støtten ble iverksatt (Brekke 2015:77–78; Janmyr 2016:12). Sønsterudbråten et al. (2016:96) bryter ned økningene på år og finner at økningen ser ut til å korrespondere med innføringen av FSR-støtten. Fra og med 1. september 2009 har det vært åpnet for at personer som ikke har vært omfattet av de landspesifikke programmene, har kunnet søke om økonomisk støtte ved retur til hjemlandet. Ordningen var i utgangspunktet et prøveprosjekt hvor de 400 første som søkte om assistert retur fra 1. september 2009 og ut året, skulle motta 10 000 kroner i støtte. Forutsetningen var at de som søkte, var borgere av land som kvalifiserte til mottak av offisiell utviklingshjelp fra Norge (ODA-land) (Brekke 2010:37; Valenta et al. 2010:28). Etiopia er et land som kvalifiserer for norsk bistand. Utreisepliktige fra Etiopia kunne derfor fra 1. september 2009 søke om reintegreringsstøtte. Dette korresponderer med den første økningen vi ser i assisterte returer – fra fem returer i året i snitt før innføringen av FSR til 28 assisterte returer i 2010 og 34 i 2011 (Sønsterudbråten 2016:96). Dette kan tyde på returstøtten (FSR) kan ha hatt innflytelse. Den kvalitative delen av det større evalueringsprosjektet i 2015–2016 finner at få returnerte peker på den økonomiske støtten som avgjørende for valget om å returnere (Strand et al. 2016:123). Etiopia er ikke et land som til nå har samarbeidet om tvangsretur, og det er derfor også lite trolig at faren for tvangsretur har påvirket beslutningen. Ifølge Strand et al. (2016:124) handler begrunnelsene de returnerte selv vektlegger, om at de ikke lenger ser noen framtid i Norge, og at det da er økonomisk formålstjenlig å returnere innenfor ordningen.

Det er gjennomført en kvalitativ evaluering av returer til Nigeria i Paasche et al. (2016). Denne evalueringen skiller seg fra tidligere evalueringer på to måter: empirisk og analytisk. Empirisk er det en overvekt av intervjuer med nøkkelinformanter på grunn av begrensninger i rekruttering. Dette gjør at effekten støtten har på motivasjon, ikke tas opp direkte, men bidraget under-

bygger og gir god innsikt i kompleksitetene ved retur. Basert på det som kommer fram i studien, er det verdt å poengtere at det å returnere framstår som lite aktuelt for nigerianere med utreiseplikt, helt til en eventuell uttransportering nærmer seg. Dette blir bekreftet i intervjuene med nigerianere i Norge; de holder på håpet om at det likevel skal ordne seg. Paasche et al. (2016:6) argumenterer for at villigheten til å returnere må forstås som koblet til andre ressurser enn de IOM sørger for, slik som pågangsmot, nettverk og kvalifikasjoner. Utover dette foreligger det ingen forskning på effekten av norsk returstøtte til Nigeria. Penington og Balaram (2013:8) påpeker riktignok at det har funnet sted en dokumentert økning i returmigrasjon til Nigeria, men de ser ikke på returmigrasjon fra Norge spesielt. Det foreligger derfor ikke data for å si noe konkret om effekten av returstøtte på assisterte returer til Nigeria.

Returstøtteordningen til Somalia er det nyeste landprogrammet, og det ble operativt i mai 2014. Ordningen skiller seg fra andre ved at samarbeidspartneren for norske myndigheter er Dansk Flygtningehjælp. Ordningen er evaluert av Samuel Hall (2015) basert på kvalitative intervjuer med syv returmigranter. Fordi utvalget er så lite, skiller også denne evalueringen seg fra de større norske evalueringene. Utvalgsstørrelsen reflekterer også en reell ulikhet i størrelsen på programmene. Ifølge UDI har 16 personer returnert assistert gjennom programmet i perioden 1. januar 2016 til mars 2018 (6 i 2016, 10 i 2017, 0 i 2018), mens det tilsvarende antallet assisterte returer til Afghanistan er 343 personer (203 i 2016, 102 i 2017, 38 så langt i 2018).[12] Evalueringen gir god dybdeinnsikt i hvordan kontekstuelle forhold påvirker situasjonen etter retur og inkluderer som eneste bidrag intervjuer med de returnertes familier og nettverk. Analysene av disse dataene peker mot at støtten som ligger i programmet, ikke var sentral for beslutningen om å returnere. Forskerteamet viser til at dette er økonomisk rasjonelt all den tid de returnerte og deres familier oppgir å ha brukt mellom 10 000 og 14 000 dollar på reisen. Med andre ord blir migrasjonsprosjektet et underskuddsprosjekt selv om de får støtte.

Når det gjelder det generelle returprogrammet FSR, karakterisert av kontantutbetalinger og ikke reintegreringsstøtte, finner Brekke (2015:77) at ordningen påvirker tidspunktet utreisepliktige velger å returnere på. Dette er

[12] https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/?year=0&filter=7 Tallene avviker noe fra tall oppgitt av PU.

imidlertid bygget på data fra ti mottaksansatte intervjuet over telefon og ikke på statistiske analyser (Brekke 2015:16, 77). Mottaksansatte argumenterer for at det her er landspesifikke forskjeller, og at denne effekten ikke er like tydelig blant utreisepliktige som kommer fra land preget av konflikt, som Afghanistan eller Irak (Brekke 2015:71). Denne litteraturgjennomgangen kom ikke over bidrag som har fulgt opp dette med mer inngående analyser. Representanter fra utlendingsforvaltningen har også i forbindelse med denne gjennomgangen delt en oppfatning om en slik sammenheng, men det har ikke blitt identifisert kvantitative analyser som tester en slik hypotese.

Øien og Bendixsen (2012) har gjennomført en sentral kvalitativ studie av returbeslutninger med utgangspunkt i Norge. De tre viktigste kunnskapskildene for denne studien er intervjuer med personer som har søkt om frivillig retur, intervjuer med personer som har fått varig opphold, og intervjuer med personer som jobber direkte med (avviste) asylsøkere eller returspørsmål. Totalt er 27 utreisepliktige intervjuet, hvorav 23 hadde søkt om assistert retur, i tillegg til elleve nøkkelinformanter. Heller ikke respondentene i denne studien rapporterte at de søkte assistert retur på grunn av den økonomiske støtten. De intervjuede ga uttrykk for at den økonomiske støtten de ville få ved å velge frivillig retur, representerte en startkapital til å starte på nytt på hjemstedet eller etablere seg på et nytt sted. Dette ble sett på som positivt, selv om de fleste mente at summen ikke ville rekke langt (Øien & Bendixsen 2012:60).

Oppsummert foreligger det mer forskning på landprogrammene for Irak og Afghanistan enn for øvrige land, men det som foreligger, tyder på at returinsentivene påvirket økningen i assisterte returer til Kosovo (i den grad at det også var tegn på en pull-effekt, noe som førte til at støtten ble trukket). Når det gjelder Etiopia, er returene få og økningen marginal. Den økningen som har funnet sted, sammenfaller i tid med at FSR-støtte ble gjort tilgjengelig for etiopiere. Dette kan antyde at returinsentiver hadde en virkning, men at landspesifikk støtte ikke hadde avgjørende betydning. En interessant fellesnevner på tvers av studier er en tendens til at utreisepliktige/returnerte ikke selv vekter returinsentiver når dette tematiseres i intervjuer, selv når registerdata og data fra nøkkelinformanter antyder en slik sammenheng.

4.6 Internasjonale studier

Også i andre land er det gjennomført forskning som søker svar på om returstøtteordninger er effektive. Her finnes gjennomgående samme funn som i studiene fra Norge – finansiell støtte er en medvirkende faktor til at frivillig retur blir valgt, men ingen studier klarer å dokumentere en kausalsammenheng. Jeg vil her kort gjengi de mest relevante studiene:

Leerkes et al. (2017) er det nyeste forskningsbidraget internasjonalt som ser på returbeslutningen, og det bidraget som bidrar med mest sofistikerte statistiske analyser. Forskerne bruker den nederlandske ekvivalenten til den norske utlendingsdatabasen og ser på alle asylavgjørelser i perioden 2005–2011 koblet sammen med returdata fra IOM. Det kontrolleres for forhold knyttet til oppholdsland, opprinnelsesland og personlige karakteristikker – dette gjøres i landkohorter som enkelt sagt gjør at man kan kontrollere for landspesifikke verdier etter år (f.eks. Afghanistan 2005, Afghanistan 2012 etc.). De kontrollerer for effekten av returstøtte ved å måle landspesifikk økonomisk verdi av assistansen. På denne måten kan de kontrollere for hvor mye mer (eller mindre) som kan kjøpes med reintegreringsstøtten i asylsøkerens hjemland sammenlignet med i USA. Målemetoden åpner for kontroll av den reelle verdien av returassistansen brutt ned på år og land (for detaljert beskrivese av metoden, se Leerkes, van Os & Boersema 2017:5). Effekten av støtten er positiv, men ikke signifikant. Forskerne viser til at land med lave prisnivåer kan være lite attraktive destinasjoner, og foreslår at forskning i framtiden ser nærmere på en slik mulig sammenheng. De konkluderer med at finansiell støtte har en effekt, men at den er indirekte, og at den kan ha uintendert effekt ved at den førte til en økning av migranter fra fattige europeiske land som så returnerte i relativt høyt antall gjennom IOMs støtteordninger (Leerkes, van Os & Boersema 2017:8). Oppsummert finner de at økt finansiell støtte bidrar til å forklare økningen i assisterte returer, men at en rekke andre faktorer spiller inn (presenteres tematisk senere i rapporten). Samtidig understreker forskerne at to tredjedeler av økningen forblir uforklart og påvirkes av faktorer som denne studien ikke kontrollerte for.

Gerver (2017:635) analyserer israelsk offisiell statistikk og finner en sterk korrelasjon mellom returstøtte, hun ser da kun på ren økonomisk støtte, og antallet returer. I perioden hun ser på, økte antallet søknader om assistert

retur når den økonomiske støtten økte, mens bruken av internering forholdt seg stabil og i praksis ble vanskeligere på grunn av rettslige prosesser. Hun understreker imidlertid at dette ikke beviser en årsakssammenheng, siden hun ikke har mulighet til å kontrollere for andre faktorer, for eksempel endret politiarbeid eller andre systematiske faktorer som kan ha ført til endrede preferanser hos migrantene i denne perioden, Hun understreker likevel at analysene viser at pengesummene *kan* ha påvirket motivasjonen til retur, og at dette også var intensjonen til myndighetene.

I Storbritannia gjennomføres det jevnlige evalueringer av returstøtteprogrammer i regi av UK Border Agency. Av de som ligger tilgjengelig på nett, er Reeves et al. (2010) av interesse for denne gjennomgangen. Publikasjonen er ikke et forskningsbidrag og har ikke vært gjenstand for noen form for fagfellevurdering. Det mangler grunnleggende informasjon for å avgjøre kvaliteten på bidraget, som for eksempel redegjørelse for hvordan informanter er kontaktet, hvordan informasjonen er samlet inn, hva som kan tenkes å være skjevheter i utvalget, etc. Det er likevel interessant å inkludere resultatene med disse forbeholdene. Undersøkelsen er basert på telefonintervjuer med ni IOM-ansatte og 32 personer som hadde returnert til Pakistan gjennom programmet i perioden august 2008 til mai 2009. Forfatterne finner at returstøtten ikke var avgjørende for informantenes avgjørelse om å returnere, men at støtten muliggjorde en trygg og verdig reise hjem når det ble klart at en framtid i Storbritannia ikke var mulig (Reeve et al. 2010:1). Hovedmotivasjonen for å søke om returstøtte var innsikten om at en framtid der ikke var mulig, kombinert med frykten for tvangsretur. Forfatterne viser til at ti av 25 returnerte oppga at de ikke ville ha returnert dersom de ikke hadde hatt tilgang på returstøtte, og 13 av 27 oppga at de hadde søkt om støtten før dersom de hadde fått vite om den før – flere av informantene hadde fått vite om ordningen først ved internering (Reeve et al. 2010:2).

I 2010 gjennomførte Statskontoret (2010) en evaluering av returstøtteordningene i Sverige. Publikasjonen bygger på analyse av overordnede data på assisterte returer fra Migrationsverket. Endringer vises deskriptivt i absolutte og relative tall, men det kontrolleres ikke for andre uavhengige variabler. I tillegg bygger forfatterne på intervjuer med forskjellige organisasjoner som kjenner godt til asylsøknadsprosessen. De statistiske analysene fokuserer på irakiske utreisepliktige, da antallet returer fra andre opprinnelsesland er

svært begrenset. Forfatterne viser en oppgang i assisterte returer blant irakere i tiden etter innføringen av programmet både i absolutte og relative tall. Oppgangen inntraff ifølge forfatterne (2010:32) kort tid etter at støtten økte i størrelse. Men økningen var midlertidig og ble etterfulgt av en nedgang. Denne nedgangen vektlegges av forfatterne, som argumenterer for at man på grunn av denne midlertidigheten ikke kan avgjøre støttens betydning (Statskontoret 2010:36). De konkluderer med at det i de foreliggende dataene finnes svake eller ingen bevis for at innføringen av programmene har vært avgjørende for om individer returnerer eller ei. Dette er basert på kvalitative intervjudata som spiller ned betydningen av støtten, selv om det understrekes at ansatte i utlendingsforvaltningen opplever det betydelig lettere å jobbe med retur når de har noe de kan tilby søkerne (Statskontoret 2010:46). Dette datagrunnlaget er for tynt til å kunne konkludere om effekten av programmer i Sverige, men bidraget er likevel et av svært få forskningsbidrag om slike erfaringer i Norges naboland.

European Migration Network (EMN) har publisert en rapport (2011) som inneholder en oversikt over erfaringer med returprogrammer i Europa. Samtlige 22 medlemsstater i EMN-nettverket har bidratt til denne studien. Her sammenlignes begrepsbruk, eksisterende tallmateriale i landene, støtteordninger, nasjonale rammeverk og mottakerlandenes motiver for å ha slike ordninger med frivillig retur. Rapporten gir en god oversikt over ulike lands arbeid med assistert retur. Returmotivasjon inkluderes i rapporten, men det understrekes at data om dette baseres på informasjon fra nøkkelinformanter (EMN 2011:58). Det er begrenset mulighet til å vurdere hva de ulike lands innspill bygger på, og om dette er kunnskap som er vitenskapelig dokumentert, eller om det er byråkrater som har spilt inn sine inntrykk. Det er likevel en rapport det vises til i studier på feltet, og sammenstillingen tilbyr et oversiktsbilde på tvers av land. Det er derfor av interesse å vise til funnene, selv om den metodiske kvaliteten er usikker. Av de 22 landene som deltar, har ingen rapportert inn returstøtte som avgjørende. Derimot blir det understreket av flere land at det at man slipper unna innreiseforbud til EU, har virket motiverende for å søke assistert retur (EMN 2011:55–61). Sammenstillingen viser at det som meldes inn som sentralt, er forholdene i asylsøkernes hjemland, og utreisepliktiges oppfatning av muligheten til å bli en del av samfunnet i hjemlandet igjen er avgjørende for valget om frivillig retur (EMN

2011:56). Det konkluderes derfor med at finansiell støtte ikke alene kan forklare hvorfor frivillig retur velges, men at det er sannsynlig at støtten utgjør en medvirkende faktor (EMN 2011:83).

Et litt annerledes, men viktig bidrag å nevne er en surveyundersøkelse med 273 respondenter i åtte opprinnelsesland, tre transittland og fire destinasjonsland. De ulike landene ble valgt ut basert på relevans for den australske migrasjonskonteksten, men er likevel relevant å se til da surveydataene er unike i dette forskningsfeltet, og fordi flere av respondentene har blitt returnert til sine opprinnelsesland fra Norge (Koser & Kuschminder 2015:8, 182). Rapporten inneholder aggregerte funn på tvers av land i tillegg til landrapporter. Overordnet finner forfatterne at andre forhold enn støtten i seg selv er avgjørende for at personer returnerer assistert. Som jeg vil komme tilbake til under, finner de at forhold i oppholdslandet (i dette tilfellet Norge) oppgis av returnerte selv som mest betydningsfullt i returbeslutningen. Funnene i surveyen støtter dermed funn fra de kvalitative studiene – når utreisepliktige selv kommer til orde, beskriver de ikke støtten som avgjørende.

Det er verdt å merke seg at landrapporten fra Bangladesh i denne studien viser at respondenter som var returnert fra Hellas og Norge, i større grad enn andre oppga at returstøtte i stor grad påvirket deres returbeslutning (Koser & Kuschminder 2015:198). Dette er returnerte som kvalifiserer for FSR-støtte. Dette er ikke et funn forfatterne diskuterer i detalj, men i den grad det tilbys en forklaring, peker forfatterne på tilgangen til informasjon om assistert retur. Forfatterne understreker at returnerte fra Norge hadde mottatt mer systematisk og jevnlig informasjon om assistert retur enn andre (Koser & Kuschminder 2015:215). Utover dette diskuteres ikke funnet i rapporten, men som vi skal komme tilbake til i kapittel 6, er nettopp informasjonsarbeidet rundt assistert retur noe som står sentralt både i utviklingen av politikken rundt assistert retur, og som diskuteres i detalj i de norske forskningsbidragene.

4.7 Oppsummert

Oppsummert identifiserer de ulike forskningsbidragene ulike variasjoner over den samme underliggende sammenhengen: Returstøtte har påvirket utreisepliktige til å velge assistert retur – men det kan ikke alene forklare variasjonen, og ser man landnivå, finner man ikke igjen samme trend for alle programmene. Mekanismene som former beslutningsprosessene, gir dataene mer begrenset innsikt i, og datagrunnlaget er ofte for lite til at effektene som beskrives, er entydige. Det er imidlertid ingen som motbeviser hypotesen om at returstøtte påvirker returbeslutningen.

Det er teoretisk mulig å framskaffe forskning med høyere evidensnivå på dette feltet, men det vil kreve forskning av en annen størrelsesorden enn det som til nå har vært mulig. Oslo Economics (2014:96) foreslår å gjennomføre forskning med større innslag av kontrollerte eksperimenter. De anbefaler for eksempel å gjennomføre tvangsreturrazziaer på tilfeldig valgte enkeltmottak i en lengre periode for å se hvordan sannsynligheten for frivillig retur utvikler seg i disse mottakene målt mot andre mottak. Et annet forslag er å gjennomføre spesielle informasjons- og veiledningskampanjer på tilfeldig valgte mottak, for så å studere hvilke utslag dette gir for beboere på disse mottakene, målt mot beboere på sammenlignbare mottak. Mer kontroversielt peker de på muligheten for å tilby særskilte frivillige returytelser kun til beboere på noen tilfeldig valgte mottak. Slike forskningsoppdrag ville kunne gitt økt klarhet i hvilke virkemidler som fungerer best i returarbeidet, likevel forutsetter slik forskning at det er et større antall personer der returforutsetningen er til stede, for å ha innvirkning. Det er ikke slik at alle som har utreiseplikt, kan tvangsreturneres. Forslagene har også etiske utfordringer som vil måtte gjennomgås skikkelig.

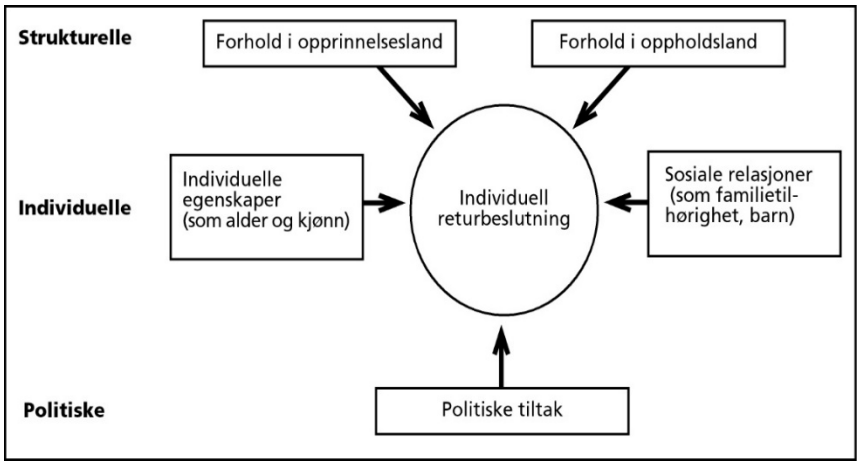
Selv om ingen studier i dag kan tilby klinkende klare svar, øker det validiteten til funnet om at returstøtte påvirker viljen til å returnere assistert, når overvekten av forsøk på å måle dette finner det samme. Å tilby utreisepliktige støtte vil ikke alene føre til at personer automatisk velger assistert retur, men det vil øke sannsynligheten for det i mange tilfeller. I noen tilfeller (slik det synes å være for eksempel for Afghanistan i perioden etter innføringen av støtten) er det imidlertid ikke nok til å tippe avgjørelsen.

Det er verdt å kommentere det åpenbare paradokset ved at kvantitative bidrag i overveiende grad finner en effekt av returstøtte, og de kvalitative bidragene basert på intervjuer med utreisepliktige eller personer som har returnert, nær unisont viser til at støtten ikke er avgjørende. Det er ikke nødvendigvis en motsetning, men på mange måter et forventet resultat, som diskutert i kapittelets introduksjon. Et gjennomgående funn er at personer med utreiseplikt i Norge argumenterer for at støtten ikke påvirker, mens personer som har returnert, peker på fordelene ved ordningen (selv om de også peker på at det ikke alene avgjorde utfallet). Som understreket i innledningen av kapittelet henger dette sammen med at utreisepliktige i Norge opplever at de er i en søknadsprosess eller fortsatt kjemper for å få opphold i Norge, og de er lite villige til å reflektere rundt retur (Øien & Bendixen 2011; Winsvold & Engebrigtsen 2011; Strand et al. 2011). De vil heller snakke om hvorfor det er umulig å reise hjem, enn om hva som kan muliggjøre en retur. Å fortelle at pengestøtte vil få deg til å returnere, vil slik sett slå ben under troverdigheten som asylsøker. For noen er det kanskje sånn at nettopp fordi man har fått avslag på asylsøknaden, er det viktig å presisere overfor en utenforstående at ens søknadsårsak var (og er) legitim – og slik avvise muligheten for retur, og da spesielt muligheten til å «la seg kjøpe» for å returnere (Øien & Bendixsen 2012:31).

5 Hvilke andre faktorer påvirker returbeslutningen?

Det er bred enighet i forskningen som foreligger, om at det i tillegg til finansielle insentiver er en rekke faktorer som spiller inn i en returavgjørelse. Interessant nok er det bred enighet på tvers av bidrag når det gjelder hvilke faktorer dette er. Koser og Kuschminder (2015:39) tilbyr en grafisk framstilling av de mest sentrale faktorene som påvirker returbeslutningen.

Figur 5.1 Faktorer som har innflytelse på valget om å returnere assistert. Basert på Koser og Kuschminder (2015:39), oversatt av forfatter.



Som denne figuren illustrerer, påvirkes individers valg om å søke assistert retur av strukturelle forhold i oppholdsland og opprinnelsesland, av individuelle karakteristika og av politiske tiltak.

I de følgende avsnittene vil jeg presentere hva foreliggende forskning sier om virkningen av disse ulike komponentene. Først presenteres hva forskningen sier om betydningen av forhold i oppholdsland (i dette tilfellet Norge), deretter betydningen av forhold i opprinnelsesland, før forskning som har sett på individuelle kjennetegn, presenteres.

5.1 Årsaker knyttet til oppholdsland

I gjennomgangen av litteratur har jeg identifisert fire faktorer som står fram som spesielt relevante for å forklare beslutningen om å søke assistert retur: i) tilgang til returstøtte, ii) tilgang til rettigheter, iii) tilgang til og forståelse av informasjon og iv) risiko for å bli tvangsreturnert. Kapittel 4 tar for seg betydningen av returstøtten, og tilgangen til informasjon presenteres i kapittel 6, som tar for seg forskningen på implementering av assisterte returer. I dette underkapittelet vil jeg rette blikket mot hva forskningsbidragene sier om hvordan tilgang til rettigheter og risiko for å bli tvangsreturnert påvirker beslutningen om å søke assistert retur.

Fører begrensede rettigheter i Norge til at flere søker assistert retur?

Et sentralt spørsmål norske myndigheter har søkt svar på, er i hvilken grad rettighetene utreisepliktige har her i Norge, påvirker viljen til å søke assistert retur.

Forskning som tar opp viljen til å returnere assistert, støtter antagelsen om at rettighetsbildet i oppholdslandet er sentralt for beslutningen om å søke assistert retur. I flere studier understrekes det at situasjonen i Norge, og da spesielt mangelen på grunnleggende rettigheter som å jobbe og studere, var avgjørende for deres beslutning om å returnere. For eksempel viser Strand et al. (2016:39) at alle informantene som var intervjuet i forbindelse med den store sammenlignende evalueringen av assisterte returprogrammer, begrunnet søknaden om assistert retur med situasjonen i Norge. De viste ikke nødvendigvis til noen endring i rettighetene, men fortalte at de kom til et punkt der en fortsettelse av disse levekårene ble grunn nok til å komme seg videre – ved å søke om assistert retur. Denne dynamikken er også å finne igjen i litteratur på returmotivasjon fra andre deler av verden. For eksempel

fant Collyer et al. (2009) i intervjuer med returnerte til Sri Lanka som hadde levd irregulært med utreiseplikt i Storbritannia, at angsten ved å leve uten lovlig opphold tærte på folk, og at de fortalte at det påvirket deres returbeslutning. Mangel på rettigheter over tid fører til tap av verdighet, marginalisering, håpløshet – og valget om å søke om assistert retur oppleves derfor som det beste alternativet.

Valenta (2010:26) viser til at bortfall av rettigheter kan klassifiseres som passive returfremmende virkemidler. Aktive former for tvang er uttransportering og bruk av internering, mens passive former er tiltak som bidrar til å redusere levestandarden. Slike passive returfremmende tiltak reiser en rekke etiske problemstillinger da hele premisset for tiltakene er å forverre levekårene for allerede marginaliserte grupper i samfunnet. Av relevant forskning på slik passiv returfremming er det verdt å se på evalueringen av de såkalte ventemottakene gjennomført av Valenta i 2010 og evalueringen av bortfall av botilbudet gjort av Brekke og Søholt i 2005.

I 2004 ble det iverksatt en ordning med bortfall av botilbud i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden. Norske myndigheter ønsket at dette skulle få flere til å returnere, men Brekke og Sørholt (2005) konkluderer i sin evaluering av ordningen med at den først og fremst hadde ført til en forverring av asylsøkeres levekår, og i liten grad hadde hatt noen effekt på returtallene. I dag er redusert støtte til livsopphold etter oversittet utreiseplikt («trekk i basis») det eneste som fortsatt består av ordningen med bortfall av botilbud.

Innføringen av ventemottak var et annet tiltak som påvirket levekårene til utreisepliktige asylsøkere. Ventemottaksordningen kom i kjølvannet av ordningen med bortfall av botilbud i ordinære mottak, og den innebar at asylsøkere med endelig avslag på asylsøknaden skulle samles i egne mottak hvor de kun fikk 100 kroner per uke i tillegg til kost og losji. Valenta et al. (2010) evaluerte ventemottaksordningen og hvordan den samhandlet med andre returfremmende tiltak som ble iverksatt av norske myndigheter. Flertallet av informantene i studien mente ventemottaksordningen hadde hatt liten eller ingen effekt på ankomst- og returtallene, og enkelte mente ordningen snarere virket mot sin hensikt, at den svekker returarbeidet (Valenta 2010:113). Det er imidlertid viktig å understreke at dette er basert på nøkkelinformant-

intervjuer. Det er ikke publisert effektstudier av ordningen. Evalueringen dokumenterer imidlertid svært negative uintenderte konsekvenser av ordningen. Ventemottakene førte til økt pasifisering av beboerne, noe som ifølge Valenta et al (2010:13) brøt ned beboerne og bidro til høy konfliktgrad. Som et resultat av de nedslående funnene og den negative utviklingen på ventemottakene besluttet regjeringen høsten 2010 å avvikle ordningen.

På den andre siden viser forskning at nyervervede rettigheter potensielt kan begrense viljen til å returnere assistert. Gjennomgangen av erfaringer fra Europa samlet inn av EMN fra 22 ulike medlemsland viser at flere stater opplever at retur er særlig vanskelig dersom det skulle oppstå et rykte om at en gruppe kanskje kan få amnesti (EMN 2011:58). Dette er ikke en problematikk som er undersøkt nærmere i studier av returer eller mangel på retur fra Norge direkte, men på tvers av bidragene understrekes det at håpet om å bli likevel kanskje er en av de sterkeste drivkreftene bak det å holde ut tilværelsen i Norge. I evalueringen av returer til Nigeria viser Paasche et al. (2016:93) til et interessant anekdotisk eksempel som illustrerer hvor avgjørende håp og tro er for denne typen avgjørelser, og også hvor komplisert det kan være å nå fram med troverdig informasjon. En informant fra Politiets utlendingsenhet (PU) forteller at de ved ett tilfelle strakk seg særlig langt for å tilby assistert retur til en gruppe utreisepliktige nigerianere, som alternativ til tvang. En gruppe på om lag tolv barnefamilier som i utgangspunktet skulle returneres via politiet med tvang, ble transportert til et lokale der de fikk et aller siste tilbud om assistert retur. En representant fra den nigerianske ambassaden ble invitert for å bekrefte at «dette var siste sjanse». En PU-ansatt hadde ferdig utfylte søknadsskjemaer for FSR-retur. Alternativet var tvangsretur uten noen form for støtte. Det «rasjonelle» i denne situasjonen synes for en utenforstående å være å søke om assistert retur. Barnefamiliene fikk tre måneders betenkningstid, men kun én av de tolv familiene søkte i etterkant av møtet. Dette kan virke paradoksalt. PU oppgir at barnefamiliene senere fortalte dem at en interesseorganisasjon hadde rådet dem til å ikke søke og ikke gi opp håpet om å bli værende i Norge. Som tidligere nevnt argumenterer også Strand et al. (2016) for at politisk opprør i etterkant av tvangsreturer til Afghanistan potensielt kan ha bidratt til lavere antall assisterte returer fordi det skapte et håp om politisk endring.

Dette er ikke en sammenheng som er testet empirisk utover disse innslagene i de mer dyptgående casestudiene, og det er dermed ikke mulig å si hvor viktige slike sammenhenger er. Men at rettighetsbildet i oppholdsland er relevant, synes det likevel ikke å være noen tvil om. Dette blir omtalt i deler av litteraturen som mulighetsstrukturer for ulovlig opphold («opportunity structure of illegal residence», se Engbersen, Van San & Leerkes 2006; Leerkes, Engbersen & Van San 2007) og handler om hvor lett eller vanskelig det er for personer uten lovlig opphold å finne bosted, uformelt arbeid, økonomisk støtte og potensiell framtidig partner. I en survey gjennomført av Koser og Kuschminder (2015:40) blant returmigranter fra en rekke ulike land er det forhold i oppholdsland som oppgis av flest som hovedårsaken til at de besluttet å returnere (av 54,2 prosent av respondentene). Likevel understrekes det at det ikke er begrensninger i sosial- og velferdstjenester som lå bak dette, i motsetning til det offentlig debatt ofte vektlegger. Om lag 30 prosent av respondentene oppga at mangel på rett til å jobbe var avgjørende for at de søkte om assistert retur, mens kun 2,5 prosent (syv individer) oppga at mangel på tilgang til sosiale tjenester var avgjørende (Koser & Kuschminder 2015:41).

Også i en rapport som samler erfaringer fra myndighetsrepresentanter, oppgis forhold i oppholdsland som den mest sentrale faktoren i returbeslutningen (EMN 2011:58). Her trekkes manglende mulighet til reell integrering, dårlige økonomiske utsikter og lange asylprosedyrer fram som de avgjørende faktorene.

Øien og Bendixsen (2012) understreker at de økonomiske gevinstene returstøtte kunne gi, var del av en mer overordnet økonomisk vurdering der også muligheten for arbeid, bolig og utdanning inngikk (Øien & Bendixsen 2012:7). Det er ikke bare for personer som i utgangspunktet hadde økonomiske årsaker til å migrere, at økonomi og stabilitet er viktig i retursituasjonen. Øien og Bendixsen (2012) skiller her mellom den generelle økonomien og ressursene til returmigrantene og den støtten de får fra norske myndigheter, når de velger frivillig retur. Når det ble snakket om at økonomien var avgjørende for valget om retur, så dreide dette seg om hvilke muligheter man ville ha til å klare seg økonomisk ved retur i nær framtid, men ikke minst i et lengre perspektiv.

Hvorvidt økt kontroll av arbeidsmarkedet og dermed større press på det svarte markedet er en utbredt motivasjonsårsak til å returnere i Norge, sier

ikke studien noe om. Likevel oppga mange at de ikke jobbet, da dette var ulovlig, og samtidig visste de at det ville være svært vanskelig for dem å få jobb. Både mottaksansatte og avviste asylsøkere antydet at siden det nå var mer kontroll fra myndighetene av skattekort og D-nummer eller midlertidig personnummer for asylsøkere, hadde det blitt vanskeligere å klare et liv utenfor mottak (Øien & Bendixsen 2012). At Norge er et land med svært begrensede muligheter for ulovlig opphold, bekreftes i studier av levekår for personer uten lovlig opphold (se f.eks. Øien & Sønsterudbråten 2011).

Oppsummert finner litteraturen som er gjennomgått, støtte for at begrensede rettigheter er med på å forklare hvorfor personer søker om assistert retur. Forskningen understreker samtidig de menneskerettslige og etiske utfordringene knyttet til å begrense rettigheter. I tillegg viser erfaringer at konsekvensene av store innstramninger potensielt kan ha svært alvorlige uintenderte konsekvenser.

Effektuering av tvangsreturer

Koblingen mellom assistert retur og tvangsretur har vært et spørsmål som har vekket interessen til forskere, politikere og byråkrater i snart to tiår. Fra myndighetenes side har effektiv bruk av tvangsreturer blitt ansett som en forutsetning for at assistert retur skal finne sted, og assistert retur har blitt sett på som en legitimering av tvangsretur (se for eksempel Brekke 2010). Denne sammenhengen er også brukt strategisk i forhandlinger om returavtaler. Programmer for assistert retur er angivelig brukt som et forhandlingskort for å få i land avtalene, mens det er ønsket om tvangsreturer som driver prosessen (Brekke 2010). Dette har ført til at returavtalene Norge har signert, ikke bare inkluderer avtaler om etablering av programmer for assistert retur, men i flere avtaler er assistert retur formulert som formålet med avtalen. I formålsbestemmelsen i avtalene med Afghanistan og Irak står det for eksempel at formålet er å legge til rette for assistert retur, der frivillighet respekteres «som hovedprinsipp». Et sentralt spørsmål som flere forskningsbidrag bidrar med innsikt i, er om gjennomføring av tvangsreturer fører til økt sannsynlighet for at personer med utreiseplikt søker assistert retur.

Oslo Economics gjennomførte i 2016 en analyse av denne sammenhengen, og det er det eneste bidraget som ser på dette på mottaksnivå. Analysen er

bygget på data fra utlendingsdatabasen koblet med registerdata fra PU. Analysene viser at det eksisterer en positiv sammenheng mellom assisterte returer og tidligere gjennomførte tvangsreturer av personer bosatt i samme asylmottak (Economics 2016:33). Den statistiske analysen viser at et individ eller en familie med utreiseplikt som oppholder seg i et asylmottak, har en større tilbøyelighet enn ellers til å søke om assistert retur i perioder som følger én eller flere tvangsreturer ved samme asylmottak. Mønsteret er imidlertid vanskeligere å se når tallene brytes ned på landnivå. Når dette undersøkes i to landspesifikke analyser for Irak og Afghanistan i samme publikasjon, finner man igjen den samme sammenhengen i analysene av irakiske returer, men ikke afghanske.

Brekke (2015:9, 80), som også bruker registerdata til å se på denne sammenhengen, konkluderer med at det ikke er noen direkte korrelasjon mellom tvungen retur og assistert retur til Afghanistan, Irak, Kosovo og Russland. I lys av analysene som presenteres i rapporten, ser det ut til at dette avviket mellom Oslo Economics funn og Brekkes funn kan komme av at Brekke kun undersøker bivariate sammenhenger og ikke kontrollerer for andre faktorer. Det er også verdt å nevne at han finner indikasjoner på en slik sammenheng i sine kvalitative data. Blant annet viser intervjuer med mottaksledere og returansvarlige at de opplever det vanskeligere å snakke om retur med personer som er fra land der myndighetene ikke samarbeider om tvangsreturer (Brekke 2015:65).

Når det gjelder resultatene for Irak og Afghanistan fra Oslo Economics, viser forfatterne til at de kan tolkes slik at det å søke assistert retur for det store flertallet av afghanere ikke har framstått som et «realistisk alternativ», mens blant irakere er det flere asylsøkere som har vurdert assistert retur som et realistisk alternativ. Dette underbygges i liten grad. Interessant nok er det heller ikke i disse analysene lagt vekt på at man ved tvangsretur til Afghanistan (som eneste land) i perioden som undersøkes, vil motta en viss pengestøtte. Som tidligere nevnt er dette forhold det kunne være svært relevant å få bedre innsikt i.

Sett bort fra de landspesifikke analysene viser resultatene en positiv sammenheng mellom tvangsreturer og forsvinninger når det analyseres på mottaksnivå. Sammenhengen forteller oss at asylsøkere med utreiseplikt har en større tilbøyelighet enn ellers til å forsvinne fra asylmottaket de oppholder

seg i, dersom én eller flere tvangsreturer er gjennomført fra samme asylmottak innenfor den samme måneden. Oslo Economics (2016:4–5) viser til at disse funnene indikerer at gjennomføringen av tvangsreturer kan ha både positive og negative ringvirkninger, sett fra de norske utlendingsmyndighetenes ståsted. Likevel viser analysene at det som her kalles positive ringvirkninger, er noe mer betydningsfulle, ettersom den påviste positive sammenhengen for assisterte returer varer over flere måneder, mens den positive sammenhengen for forsvinninger bare kan spores til den samme måneden som tvangsreturer gjennomføres.

Resultatene tyder heller ikke på at asylsøkere i samme mottak koordinerer sine søknader om assistert retur. Modellene som blir benyttet i analysene, åpner for å avdekke en eventuell mekanisme som gjør at asylsøkere påvirker hverandres valg av assistert retur. Estimatene viser imidlertid ikke tegn til at dette er tilfelle.

I likhet med all annen forskning på assistert retur som foreligger, understreker Oslo Economics (2016:5) at analysene ikke «uten videre tolkes som en sikker årsakssammenheng», men at det er sannsynlig at en slik sammenheng mellom tvangsreturer og assistert retur eksisterer. Tolkningen de presenterer, er at det er lite sannsynlig at myndighetenes virkemidler er blant faktorene som har størst påvirkning på individuelle valg, men for enkeltpersoner som vurderer assistert retur, kan virkemidler som returprogrammer og tvangsreturer spille en rolle.

Oppsummert impliserer disse funnene at dersom myndighetene av ulike grunner ikke får effektuert tvangsreturer, vil dette begrense potensialet for assisterte returer. Øien og Bendixsen (2012) understreker at framtidig mobilitet er viktig for mange asylsøkere. Dersom de blir tvangsreturnert, vil de miste muligheten til å reise inn i Europa ved en annen anledning. Dette er en av faktorene som gjør at assistert retur framstår mer attraktivt.

Av internasjonale studier kan det være relevant å se på Gerver (2017:638) som finner en sammenheng mellom frykt for internering og returbeslutningen i israelsk offisiell statistikk. I perioder der støtten til retur holdes stabil, øker antallet returer i perioder der antallet interneringer øker. Ofte er det imidlertid vanskelig å skille frykt for internering og økonomiske insentiver fra hverandre da de i øker i samme periode. Gerver viser til flere eksempler

der ikke-statlige organisasjoner øker sine støtteordninger i etterkant av myndigheters innstramninger. For eksempel når den Pakistanske regjeringen annonserte at de ville trekke flyktningstatusen for millioner av Afghanske borgere svarte FN med å etablere en støtteordning for de som ville returnere (Gerver 2017). Gerver viser til konkrete eksempler der humanitære organisasjoner har påvirket staters politikk i mer restriktiv retning ved at organisasjonene har bidratt til legitimering av strengere internerings- og returpraksis. Hun understreker imidlertid at det trengs mer systematisk forskning for å kunne etablere en slik årsakssammenheng (Gerver 2017:641).

Også Leerkes et al. (2017) finner at tvangsreturer påvirker returbeslutningen. Ved å kalkulere «deportasjonsrisiko» som en variabel finner de at en 10 prosents økning i risiko for tvangsretur øker oddsen for bruk av assisterte returprogrammer med omtrent en tredjedel.

Denne koblingen mellom frykten for tvangsretur, internering eller forverring av situasjonen i Norge som sentral for beslutningen om å returnere assistert, støttes av norsk forskning. Paasche et al. (2016) har undersøkt nigerianske borgere og baserer sine analyser på et bredt utvalg intervjuer. Forskerne finner at gode samtaler om retur er vanskelig fordi alternativet framstår som lite aktuelt for dem, helt til en eventuell uttransportering nærmer seg. Dette blir bekreftet i intervjuene med nigerianere i Norge; de holder håpet om at det likevel skal ordne seg, oppe lenge, og de som har returnert, bekrefter at det først og fremst var utsikter til forverring av situasjonen som gjorde at de vurderte å returnere assistert. Nigerianske informanter i Norge ga tydelig uttrykk for at faren for uttransportering er det eneste som vil få eller har fått dem til å søke assistert retur (Paasche, Plambech & Skilbrei 2016:92).

Når det gjelder søknader som kommer i kjølvannet av uttransporteringer ved mottak, argumenterer Øien og Bendixsen (2012:9) for at dette best kan forstås som et forsøk på å få kontroll over situasjonen akkurat her og nå. Det å ha en følelse av å ha kontroll over eget liv og reelle valgmuligheter er et behov hos alle mennesker. Dersom man venter til man blir uttransportert med tvang, har man ikke mulighet til å påvirke sted, og man skal også utvises for en periode på mellom ett og fem år. Dette innebærer at man ikke kan få

lovlig tillatelse (visum) til å komme tilbake til et Schengen-land i utvisningsperioden, noe som er et hinder for framtidig mobilitet (Øien & Bendixsen 2012:55).

Oppsummert finner forskningen støtte for antagelsen om at effektuering av tvangsreturer øker potensialet for assisterte returer. Det synes som at denne effekten på returbeslutningen avhenger mer av fysisk nærhet – at det gjennomføres tvangsreturer på mottaket du bor, enn av nasjonal identitet – at det gjennomføres tvangsreturer av borgere med samme nasjonalitet som deg. Likevel er det tydelig i statistikken at det å motivere for assistert retur når det ikke effektueres noen tvangsreturer til ditt opprinnelsesland, er en utfordring.

5.2 Årsaker knyttet til forhold i opprinnelsesland

En avgjørelse om å returnere assistert avhenger nødvendigvis av hva man skal returnere til. EMN (2011) sammenstiller erfaringer fra 22 europeiske stater og viser at det gjerne er forholdene i asylsøkernes hjemland, og deres oppfatning av muligheten til å bli en del av samfunnet i hjemlandet igjen, som er avgjørende for valget om assistert retur (EMN 2011:56). Denne vurderingsfaktoren er samtidig veldig kompleks. Det er mange forskjellige trekk ved asylsøkerens hjemland som kan være relevante, for eksempel økonomisk utvikling, omfanget av vold og krigshandlinger, respekt for menneskerettigheter, demokratisk utvikling, tilgang på bolig og tilgang på utdanning. Det er ikke gitt at disse utviklingstrekkene er felles innenfor en stat, og det er mulig at det er utviklingen innenfor en mindre region eller en spesifikk by som oppleves som relevant for asylsøkerens beslutning, og ikke den gjennomsnittlige utviklingen i landet totalt sett (Oslo Economics 2014:35). Det kan også være personlige forhold og ressurser, om det er en familie og nettverk å returnere til, og ikke minst hvordan de ser på returen eller ubetalt gjeld. Dette avsnittet er viet til gjennomgang av hva ulike forskningsbidrag sier om hvordan forhold i opprinnelsesland kan påvirke returbeslutningen. To forhold trekkes spesielt fram i litteraturen som relevante faktorer: sikkerhetssituasjonen i opprinnelseslandet og hva slags ressurser og muligheter man har til å klare seg.

Sikkerhetssituasjonen

De norske casestudiene som evaluerer returstøtteordningene, finner alle, men i ulik grad og på ulike måter, at sikkerhetssituasjonen i opprinnelseslandet er med på å forklare hvorfor personer har returnert (eller ikke). For å forklare hvorfor returordningen ikke ser ut til ha effekt på afghaneres sannsynlighet for å returnere, vises det til en forverret sikkerhetssituasjon i samme periode (Strand et al. 2008), og som en del av forklaringen på hvorfor returer til Irak økte, blir det pekt på en forbedret sikkerhetssituasjon (Strand et al. 2011). Også i de bidragene der sikkerhet ikke nevnes av informantene, vurderes det som en relevant faktor som det er sannsynlig at «har hatt innflytelse» (Strand et al. 2016:86).

Det er gjort forsøk på å kvantifisere og slik kontrollere for effekten av situasjonen i opprinnelsesland. I Norge er dette forsøkt av Brekke (2015:14). Ved å bruke to terrorskalaindekser (fra Amnesty International og US State Department) ble utarbeidet variabler for å måle grader av myndighetssanksjonert politisk vold. Brekke fant imidlertid at flere opprinnelsesland for asylsøkere scorer høyt på disse indeksene og slik gir skalaen minimalt med forklaringskraft. Brekke (2015:38, 78) konkluderer med at skalaen er for grovmasket til å gi gode svar og peker på hvordan økonomiske og sosiale endringer i hjemland ikke dekkes inn i analysene. Det finnes dermed ingen norske bidrag som empirisk tester effekten av forhold i opprinnelsesland kvantitativt.

Internasjonalt har Leerkes et al. (2017) gjennomført sofistikerte analyser av relevante faktorer for situasjonen i opprinnelsesland. Analysen søker å finne svar på hvorfor man har sett en økning i assisterte returer – er det relatert til politiske forhold, eller er det i hovedsak ikke-politiske forhold som forklarer økningen? Forfatterne utviklet variabler for å kontrollere for politisk situasjon i hjemlandet basert på landkohortvariabler (hvert land kodes årlig: Kina 2005, Kina 2006, Afghanistan 2005 etc.). De utviklet variabler for graden av sivil frihet (fra Freedom House) og politisk terror (indeks bygget på rating fra Freedom House, Amnesty og US State Department). Videre kontrollerte de for endring i politisk frihet og terror, en variabel de sjekket kvalitativt at korresponderte med reelle meningsfylte politiske endringer. De fant at denne endringsvariabelen var signifikant, altså at bruk av assistert retur

blir mer sannsynlig når politiske forhold i opprinnelseslandet nylig har bedret seg.

Det er imidlertid sentralt å nyansere sikkerhetsbegrepet. Det er ikke nødvendigvis en direkte sammenheng mellom graden av fare/utrygghet som kreves for å bli anerkjent som flyktning i Flyktningkonvensjonens forstand (såkalt objektiv frykt), og den enkeltes opplevelse av sin situasjon og trygghet ved retur til hjemlandet (såkalt subjektiv frykt). UDI kan vurdere det som «objektivt trygt» for en person å returnere, men denne personen kan selv oppleve og vurdere det som svært (subjektivt) utrygt. Zimmermanns (2012) artikkel fra 2012 basert på semistrukturerte intervjuer med 26 asylsøkere fra Afghanistan og Somalia vektlegger hvordan frykt er et sentralt hinder for gjennomføring av assisterte returer. Bidraget er en empirisk kvalitativ studie med vekt på det personlige og på opplevelsene til informantene. Hun finner at frykt er hovedårsaken til at hennes informanter reiste til Storbritannia, og hovedårsaken til at de ikke vil returnere. Selv om frykten er styrende, viser hun hvordan den også inngår i et komplekst sett av menneskelige karakteristikker. Alle informantene var opptatt av å skaffe seg en jobb, et hjem, en utdanning og på andre måter leve et normalt liv. Og en sentral innsikt å ta med seg fra denne artikkelen er poenget til Zimmerman (2012) om at det å fjerne sikkerhetsrisikoen og frykten – gjennom å gjøre det trygt i deres hjemland – ikke nødvendigvis vil være nok for å få dem til å returnere. Hun argumenterer dermed for at det ikke finnes en «quick-fix» som kan skape tillit, trygghet og permanent reintegrering – det er en prosess som kan ta tid, uavhengig av sikkerhetssituasjonen i hjemlandet (Zimmermann 2012:55). Dette poenget løftes også fram av Øien og Bendixsen (2012:48), som understreker, basert på sine intervjuer med utreisepliktige, at selv om konflikten personen reiste fra, er over, kan det være vanskelig å returnere. Dette henger sammen med at det kan være vanskelig å returnere til de som ble igjen og kjempet. I tillegg til sikkerhet er jobb og utdanningsmuligheter sentrale for utsiktene til et bedre liv i opprinnelseslandet. Andre sikkerhetsfaktorer som ikke lar seg kvantifisere enkelt, er frykt for mennesker som de skylder penger i opprinnelseslandet. Dette trekkes blant annet fram som relevant for informanter i Skilbrei og Tveit (2007:57).

Et annerledes, men interessant bidrag er Goodman et al. (2015), som gjennom diskursanalyse av intervjuer med asylsøkere ser på hvordan informasjon

om sikkerhetssituasjonen i informantenes hjemland må forstås ut fra hvordan deres identitet som asylsøkere er tett knyttet til nettopp disse sikkerhetsvurderingene. Forfatterne ser nærmere på hvordan asylsøkere i samtaler som er transkribert, benytter beskrivelser av sikkerhetssituasjonen i sitt opprinnelsesland delvis som en strategi for å opprettholde egen identitet som en «ekte» asylsøker, i motsetning til en «lykkejeger» fra et trygt land. Analysen viser hvordan deltagerne brukte konseptet sikkerhet til å møte antydninger om at de skulle returnere til sine opprinnelsesland, og slik opprettholde egen identitet som en legitim asylsøker. Dette betyr ikke at informasjon fra asylsøkere selv nødvendigvis er falsk, det underbygger snarere det faktum at enhver asylsøker vil, fordi det er blitt en del av deres rolle/identitet i oppholdslandet, ha problemer med å anerkjenne at eget hjemland er trygt, uten samtidig å rive bena under livsprosjektet de er inne i. Med ordene til Goodman et al. (2015:335–36) er det et «interactional need for asylum seekers to make a display of the lack of safety in their home countries. […] Whilst the asylumseeking participants are managing talk about safety, they are also attending to their identities as legitimate refugees as opposed to being other types of immigrants». De konkluderer med at forskningen viser at asylsøkere knytter spørsmålet om retur til sikkerhet (Goodman et al. 2015:337). Ved å gjøre dette gjør informantene det mulig å forsvare sin identitet ved å posisjonere seg som en genuin flyktning som ikke styres av økonomiske hensikter, slik «lykkejegerne» gjør.

Oppsummert peker alle bidrag i samme retning – sikkerhetssituasjonen i opprinnelseslandet påvirker bruken av assistert retur. Sikkerhetssituasjonen som påvirker enkeltindividers opplevelse av frykt, er likevel mangefasettert og ikke alene et resultat av målbare sikkerhetsindikatorer. Å adressere slik frykt, ta den på alvor og samtidig kommunisere innholdet i vedtaket, som er bygget på en vurdering av «objektiv frykt», kan være en krevende øvelse for myndighetene.[13]

[13] Flyktningkonvensjonen stiller krav om at det må foreligge en «reell risiko» som er blitt tolket som «objektiv frykt». Det er ikke den enkeltes subjektive opplevelse av hvor farlig det er å returnere, som er bestemmende, men en «objektiv» vurdering av situasjonen.

Ressurser og muligheter

Det er ikke bare sikkerhetssituasjonen i opprinnelseslandet som er relevant for beslutningen om å returnere. Flere sentrale bidrag som søker å måle effekter kvantitativt, finner lavere sannsynlighet for retur til fattige land sammenlignet med velstående (Gerver 2007; Dustmann & Weiss 2007; Leerkes et al. 2017). Dette kan tyde på at jo større forskjellen er mellom levestandarden i landet personer migrerte fra, og levestandarden i oppholdslandet, jo mindre sannsynlig er det at de returnerer assistert ved en eventuell utreiseplikt.

Øien og Bendixsen (2012:53) understreker at beslutningen om å returnere ikke bare handler om villighet til å returnere, men også ferdighet. Tilgang eller mangel på tilgang til arbeid, utdanning og helsetjenester var andre sentrale elementer i beslutningsprosessen. Ressurser, materielle (som penger) og ikke-materielle (kontakter, bekjentskap og kvalifikasjoner), kan sikre ens retur og virke motiverende for retur.

Slike forhold er vanskelige å teste kvantitativt, da dette ikke er å finne i register. Koser og Kuschminder (2015) benytter surveymetoder og samler slik inn data på denne typen materielle og ikke-materielle ressurser i opprinnelsesland. De finner at det de kategoriserer som «sosiale faktorer», som blant annet inkluderer ønske om å gjenforenes med familie og endringer i familiesituasjoner i hjemlandet (som plutselige dødsfall), er det som tredje oftest blir oppgitt som avgjørende for returbeslutningen av de returnerte. Av de sosiale faktorene er ønsket om gjenforening med familie den avgjort mest oppgitte faktoren. Rapporten gir imidlertid kun frekvenstabeller og ingen analyser som gjør det mulig å kontrollere de ulike faktorene mot hverandre. Kvalitative casestudier fra Norge bekrefter imidlertid samme tendens. Strand et al. (2008) fant at afghanske flyktninger gjerne presiserte at det at de hadde en emosjonell forbindelse til Afghanistan og et ønske om å gi noe tilbake til hjemlandet sitt, var et positivt element når de gjorde seg tanker om retur. Evalueringen av returordningen til Irak viser også til eksempler på personer som valgte å returnere hjem da noen som sto dem nær, var alvorlig syke, eller på grunn av savn etter lengre tids fravær (Strand et al. 2011). Den store evalueringen av ulike returprogrammer finner at sterke slektsnettverk i opprin-

nelseslandet ikke bare oppmuntrer til retur, men også ser ut til å gjøre returen mer varig. De returnerte er bedre forberedt når de returnerer, og de er i stor grad forpliktet overfor nettverk og familie (Strand et al. 2016).

Øien og Bendixsen (2012) viser til at gjenforening med familie også kan være et tveegget sverd for noen: Å returnere «med ingenting» kan føles som et nederlag, særlig dersom forventninger om økt sosial og økonomisk kapital er knyttet til personens migrasjon. Nettopp frykten for stigmatisering ved hjemkomst er et gjennomgående tema i studiene av nigerianske migranter. De frykter stigmatisering hvis de ikke har oppfylt sine mål eller hatt suksess med å forsørge sine familier. Det er skambelagt å komme hjem tomhendt (Pennington & Balaram 2013:4, 37; Ratia & Notermans 2013:155). Svært mange returmigranter til Nigeria har jobbet i den europeiske sexindustrien, og dette er et tilleggsstigma mange kvinnelige migranter frykter de vil oppleve ved hjemkomst, spesielt når de ikke kan vise til at det har vært innbringende (Pennington & Balaram 2013:26, 37; Ratia & Notermans 2013:157; Skilbrei 2007:26, 37). Også studier av returer til andre land peker på landspesifikke utfordringer med stigma. I Brekke (2010:62) uttrykker en informant fra PU følgende: I Irak fungerer støtten og ordningen. Der er det stas å komme hjem med noe. I Afghanistan er det motsatt. Der er det skam å ville gi opp for litt penger. De skulle heller ha kjempet til det siste.

Evalueringen gjennomført av Samuel Hall (2015:13), som tar utgangpunkt i intervjuer med personer som har returnert til Somalia og deres nettverk, viser til at nettopp fordi pengesummen langt fra er stor nok til å kompensere for utgiftene for reisen, er det vanskelig og komplisert ikke bare for den returnerte selv å akseptere avgjørelsen om retur, men også for familiene. På grunn av avstanden til Norge er det vanskelig for familien å fullt ut forstå hvordan realitetene i Norge fortonet seg, og forskerteamet finner i intervjuer med returnerte og deres familier at det ofte sitter lenger inne for familiene å akseptere returen enn for personen som selv har returnert. I flere tilfeller har familiene også jobbet aktivt for å få den returnerte til å bli i Norge og ikke returnere til Somalia. Ingen bidrag inneholder slike analyser på tvers av land, og det er ikke mulig å fastslå basert på foreliggende forskning hvor avgjørende slike kulturelle forskjeller i synet på retur er for returbeslutningen.

Oppsummert finner forskningen støtte for at ressurser og muligheter i de utreisepliktiges opprinnelsesland påvirker returbeslutningen. Hva som utgjør disse ressursene og mulighetene, er komplekst og vanskelig å måle. To sentrale dimensjoner er tilgang til personer og nettverk og tilgang til arbeid og utdanning. Dette er forhold som åpenbart kan variere mellom personer fra samme opprinnelsesland. Det er altså ikke bare strukturelle forhold i opprinnelseslandet som er avgjørende, men også forhold knyttet til den enkelte.

5.3 Årsaker knyttet til individuelle kjennetegn

Asylsøkere er ikke en homogen gruppe, og ulike personlige karakteristika har helt klart betydning for valget om å returnere assistert. De mest sentrale som framkommer i litteraturen, er effekten av kjønn og alder, helsetilstand, familieforhold og oppholdstid. Under følger en kort gjennomgang av hva den gjennomgåtte forskningen sier om disse variablene.

Kjønn og alder

Ett av de to kvantitative bidragene fra Norge, Oslo Economics (2014:66), finner ingen effekt av kjønn og alder. Det andre, Brekke (2015:79), finner at sannsynligheten for å søke om assistert retur var lavere for kvinner enn for menn, men at når det først var søkt om retur, var det ingen forskjeller mellom kvinner og menn i hvor sannsynlig det var at returen ble gjennomført. Selv om alder ikke framkommer som en relevant variabel i studien, finner han lavere sannsynlighet for retur blant enslige mindreårige asylsøkere (Brekke 2015:79).

Studien fra Leerkes et al. (2017:8) finner at alder påvirker kurvelineært med en topp ved 60 år. Da er sannsynligheten for retur høyest, før den igjen daler. Dette forklares med at eldre har hatt tid til å bygge opp bånd i hjemlandet, det er mer sannsynlig at de har vært i et arbeidsforhold i sine opprinnelsesland og har et nettverk. Det er derfor logisk at eldre migranter har et tettere bånd til sine opprinnelsesland som gjør det mer sannsynlig at de vurderer en retur som mulig. Samtidig er det logisk med en nedgang for de eldste, da muligheten for mobilitet kan tenkes å avta med alder.

Dette samsvarer godt med funnene fra kvalitative casestudier. Forskning på nigerianske migranter finner for eksempel at yngre migranter er mer positive til livet i Europa. Skilbrei og Tveit (2007:40) knytter dette til at de har et sterkere håp om fortsatt å kunne innfri sine egne og familiens forventninger, og de er derfor mer negative til retur. Sammenhengen mellom migrantens alder og holdningen til retur ses også i Plambechs forskning, hvor eldre kvinner var mer tilbøyelige til å returnere frivillig og bli i hjemlandet som «pensjonerte migranter» (2014:48).

Selv om ingen av de kvantitative bidragene finner effekt av kjønn, tematiseres kjønn i flere kvalitative bidrag. Øien og Bendixsen (2012:70) viser at en returrådgiver på et mottak fortalte at hun oppfattet kvinner som generelt sett mer negative til å reise tilbake enn det menn er og at de oftere brøt sammen under retursamtalen. Hun forklarte denne reaksjonen med at mens menn ofte er årsaken til at familier har flyktet, er kvinner tilsynelatende mest emosjonelt involvert når de snakker om familiens situasjon, om hvordan det skal gå med barna, og spesielt om barna trenger spesiell psykisk eller fysisk oppfølging. Winsvold og Engebrigtsen (2011:85) gir et motsatt bilde av forskjeller mellom kvinners og menns holdning til retur. I deres studie nevner de at en mottaksansatt opplevde at kvinner er mer positive til retur enn menn, og at kvinner ofte fungerte som gode støttespillere for mottaksansatte ved retursamtaler.

Paasche og Skilbrei (2017) ser nærmere på returprogrammet spesielt tilpasset sårbare asylsøkere (VG – Vulnerable Groups Project) og argumenterer for at vurderingene av sårbarhet i bruken av programmet er kjønnet. Basert på intervjuer med 32 ansatte som i ulike posisjoner jobber med å informere utreisepliktige om deres forpliktelse til å returnere og hvilke muligheter de har (inkludert mottaksansatte, IOM-ansatte og sosialarbeidere), ser de nærmere på hvordan inntaket til programmet i praksis skjer. Dataene suppleres av intervjuer med 15 nigerianske migranter i Norge, men det er de ansattes praksis som står i sentrum i artikkelen. Det er de ansatte som i praksis identifiserer sårbare utreisepliktige gjennom faktiske møter. I teorien skal de gjennom sine stillinger tilby informasjon og støtte som sørger for at personer som kan kvalifisere for støtte gjennom dette programmet, får det. Det formelle inntaket er søknadsbasert og avgjøres av UDI, men ansatte som sitter på dette informasjonsansvaret, er i praksis portvokterne som styrer hvem

som søker. Paasche og Skilbrei (2017:161) finner at ansatte med disse rollene er mer sensitive for kvinnelig sårbarhet. Når de spørres om hva slags type sårbarhet som er relevant, reflekterte respondentene i ulik grad rundt det faktum at det var mindre sannsynlig at de anså menn som sårbare. Andre igjen knyttet programmet kun til ofre for menneskehandel, som i overveiende grad er kvinner. Dette bidraget viser at programmet for sårbare grupper gjør lite for å oppmuntre mannlige utreisepliktige til å søke. Forfatterne viser til hvordan maskulinitet ikke assosieres med sårbarhet, passivitet og hjelpeløshet – verken blant de ansatte i nøkkelposisjoner eller blant migrantrespondentene (Paasche & Skilbrei 2017:163). Med andre ord er det sannsynlig at hvordan systemet rundt dette spesifikke returstøtteprogrammet er lagt opp, er med på å underbygge kjønnsforskjeller.

Generelt sett er kjønnsforskjeller i syn på retur blitt lite utforsket, funn er delvis motstridende, og mangel på data gjør det vanskelig å trekke bastante konklusjoner (Øien & Bendixsen 2012:70). Kjønn på mottaksansatte (som er informanter i begge studiene nevnt her) har også betydning for hvordan kjønnsforskjeller mellom migranter blir forstått og videreformidlet til forskerne. Hvilket land eller område en kvinne skal returnere til, vil mest sannsynlig også ha stor betydning for hvordan hun forholder seg til retur (med tanke på kvinners generelle sosiokulturelle situasjon i dette landet eller også hennes status som resultat av utdanning, klantilhørighet og klasse). Innad i familier og mellom par kan det også være ulike oppfatninger om konsekvensene av en retur og ikke minst ulik motivasjon for å returnere.

Helse og sårbarhet

Dårlig helse eller andre former for sårbarhet kan gjøre at returstøtteordninger ikke passer. Egne ordninger for assistert retur for spesielt utsatte grupper er implementert i flere europeiske land, som Storbritannia, Irland og Finland. Hvem som inngår i denne kategorien, varierer mellom land, men ofre for menneskehandel inngår i mange. I Norge er det også utviklet et mer omfattende reintegreringsprogram for sårbare grupper (VG-programmet, Vulnerable Groups). VG-programmet startet 1. juli 2012 og erstattet og utvidet det som inntil da var to separate returprogrammer for enslige mindreårige asylsøkere og ofre for menneskehandel. Gjennom VG-programmet skal

returmigranter som vil stå overfor spesielle utfordringer i opprinnelseslandet, få spesiell oppfølging. Identifiseringen av disse kan skje på ulikt vis, men i de fleste tilfeller har UDI og IOM vært enige i vurderingen av hvorvidt en migrant kvalifiserer til VG-støtte (Paasche, Plambech & Skilbrei 2016:71). Programmet har kun vært brukt av et mindre antall personer, og underbruken anses som et problem av norske myndigheter (Paasche & Skilbrei 2017:152).

Når en asylsøknad avslås, betyr dette at myndighetene har vurdert at vedkommende ikke har behov for beskyttelse. Med andre ord er en eventuell sårbarhet ikke tilstrekkelig for å kvalifisere for flyktningstatus i tråd med flyktningkonvensjonen. I dette ligger en forståelse av at vedkommende kan returnere uten å bryte non-refoulement-prinsippet. Dette impliserer ikke at vedkommende ikke er sårbar. Paasche og Skilbrei (2017:153) viser til at sårbarhet, slik det er forstått i returstøtteordningen for sårbare grupper, er i en mindre ekstrem ende av skalaen og blir forstått som noe som kan overkommes. Antagelsen som ligger til grunn, er at sårbarheten gjøres håndterlig gjennom støtte fra norske myndigheter, bygget på en normativ tanke om at sårbarhet skal overvinnes. Studier av ordningen gir noen svar på underbruken. Både utfordringer knyttet til informasjonsarbeid om retur generelt og det faktum at den årlige kvoten for dette programmet er lav, gjør at svært få av de ansatte som sitter med ansvar for å informere om ordningen, kommuniserer tydelig om muligheten til slik utvidet støtte (Paasche & Skilbrei 2017:159).

Den eneste studien vi har funnet som har undersøkt helse som predikator for returmigrasjon kvantitativt, stammer fra Danmark (Handlos & Norredam 2016). Denne studien tar utgangspunkt i alle voksne asylsøkere og familiegjenforente som fikk opphold i Danmark i 1993–2010. Det er derfor strengt tatt en publikasjon som ikke faller inn under rammene for denne gjennomgangen, som tar for seg returer blant utreisepliktige – ikke tilbakevending. Den tilbyr likevel en interessant metodisk framgangsmåte som gjør den interessant å se på. Fordi populasjonen har lovlig opphold, er langt flere opplysninger om individene registrert, og forfatterne kobler dataene med det danske nasjonale pasientregisteret og data på sosioøkonomisk bakgrunn. De fant at returmigranter hadde færre sykdommer og hadde lavere sosioøkonomisk status enn ikke-returnerte migranter.

Det er en sterk antagelse i feltet om at helsesituasjonen påvirker evnen og viljen til å returnere, men dette dokumenteres ikke da helse ikke tematiseres i forskningsporteføljen i særlig stor grad, og her kan det argumenteres for at det ligger et udekket kunnskapsbehov.

Barn – familie

Forskningen viser at det å ha barn skaper andre behov og beveggrunner i en beslutningsprosess om retur enn det å være enslig. For alle returmigranter innebærer det å returnere en tilpasningsfase med mange praktiske og eksistensielle aspekter. Å returnere kan innebære å begynne på nytt på et kjent eller ukjent sted. Ofte innebærer det å flytte inn i omgivelser man kjente godt før, men som kan ha blitt svært endret. Å ha ansvar for barn i denne prosessen innebærer en rekke bekymringer og hensyn (Øien & Bendixsen 2012:69). En konsekvens av å leve med utreiseplikt i en familie er at frykt for retur lett kan overføres til barna. Det er spesielt to ting foreldrene frykter: 1) hva som vil skje i hjemlandet ved retur, og for par gjelder dette gjerne frykt for hva som vil skje med mannen, og 2) det å bryte barn opp fra den trygge situasjonen i Norge og bringe dem til et sted foreldrene er usikre på selv (Øien & Bendixsen 2012:70).

I 2012 ble det innført økt støtte til barnefamilier ved retur, men det er ikke gjennomført studier som sier noe spesifikt om denne ordningen. Studier av ordningene generelt har imidlertid tematisert effekten av å ha familie med seg i oppholdslandet.

Oslo Economics (2014:68) finner at en familie med ett barn har større sannsynlighet for å returnere frivillig enn en familie uten barn, gitt at alle andre forhold er like, men at denne sannsynligheten avtar dersom det inngår flere enn ett barn i familien. Brekke (2015:31) sammenligner utreisepliktige som søker om retur, med utreisepliktige som ikke søker om retur, og finner ingen systematiske forskjeller mellom de som søker, og de som ikke søker, når det gjelder familietilhørighet og størrelsen på familien.

Gjennomgangen av svenske returtall finner at personer uten barn i større grad har søkt om assistert retur enn familier (Statskontoret 2010:31). Den store kvantitative studien til Leerkes et al. (2017:8) finner også støtte for

dette. Familier, spesielt familier med barn i skolealder, har relativt lav sannsynlighet for å returnere assistert. Dette henger sannsynligvis sammen med forholdene i opprinnelseslandet og rettighetene barn har i oppholdslandet.

Det er viktig for foreldre å tilby barna sine noe bedre enn det de kan tilby i hjemlandet (Øien & Bendixen 2012). Som tittelen på Winsvold og Engebrigtsens (2010) rapport antyder, er det mange som holder ut en situasjon som utreisepliktig i Norge «for barnas skyld» (Winsvold & Engebrigtsen 2010:89). Rapporten bygger på kvalitative intervjuer med ansatte ved mottak og asylsøkende barnefamilier samt frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter som arbeider med returproblematikk. Utredningen bekrefter at jo lenger et barn er i Norge, jo flere og viktigere relasjoner knytter de, og jo vanskeligere blir tanken på å reise hjem for foreldrene. Tilknytningen til Norge blir sterkere med tiden – og sterkere dersom man har barn, siden barna i større grad enn foreldre starter og fortsetter sin integreringsprosess på tross av avslag og utreiseplikt (Winsvold & Engebrigtsen 2010:75). Mange familier vurderer det slik at barna har bedre framtidsmuligheter her (Winsvold & Engebrigtsen 2010:73). Kvaliteten på og tilgangen til utdanning og helsetilbud for barna i opprinnelseslandet sammenlignet med i Norge er eksempler på vanskelige avveininger i beslutningsprosessen som trekkes fram av informanter også i Øien og Bendixsen (2012).

I Paasche et al. (2016:128) vises det også til at det å ha barn potensielt kan ha motsatt effekt på grunn av frykt for barnevernet. I et enkeltstående tilfelle, i Norge, var det frykt for at barnevernet skulle ta over omsorgen for barna til en irregulær migrant, som gjorde at hun bestemte seg for å reise tilbake via IOM. Flere nøkkelinformanter i Norge og i Nigeria bemerket at det har vært barnevernssaker der nigerianske irregulære migranter blir fratatt omsorgsrett til barna sine, for deretter å bli returnert mens barna blir igjen i Norge, og at dette kan ha påvirket returprosessen på to måter. Det kan for det første ha påvirket nigerianske myndigheters samarbeidsvilje med norske aktører, delvis basert på mediedekningen av en slik praksis. Og for det andre kan det ha ført til at tilliten og åpenheten vis-à-vis norske myndigheter svekkes ved at det skapes frykt.

Foreldres nervøsitet og sinnstilstand påvirker også barna, og hvordan foreldre har det, assosieres ofte med potensiell retur, være seg frivillig eller tvungen. Barn kan slik overta foreldres frykt, uten at de selv har mulighet til

å vurdere den situasjonen de selv og familien er i. Usikkerhet og redsel knyttet til den situasjonen som vil møte dem, er gjerne kontrastert med at foreldre opplever at barna deres etter forholdene har det bra i Norge (Øien & Bendixsen 2012:72; Winsvold & Engebrigtsen 2010:86).

Oppsummert viser forskningen at det å ha barn skaper andre behov og beveggrunner i en beslutningsprosess om retur enn det å være enslig, men forskningen peker i ulike retninger når det gjelder hvordan foreldreansvar påvirker returbeslutningen.

Har det noe å si hvor lenge du har vært i landet?

Oslo Economics (2014:70) finner at jo lenger man sitter i mottak – jo mindre sannsynlig er det at man returnerer frivillig. Deloitte (2014) gjennomførte i 2014 en evaluering av returtiltak i mottak, og i den forbindelse presenteres tall på utreiste etter tid i mottak. Etter to år, hvor definisjonen på lengeværende inntrer, har mellom 70 og 80 prosent av de som returnerer, faktisk reist, enten frivillig eller med tvang. Etter tre år ser vi en kraftig utflating hvor retur er sjelden. Retur er sterkest i tiden like etter avslag, og den gjennomsnittlige tiden fra avslag til utreise er ett år (Deloitte 2014:33). En slik sammenheng pekes også på i kvalitative bidrag (Brekke 2015; Øien & Bendixsen 2012; Winsvold & Engebrigtsen 2010). Utreisepliktige opplever det som mer utfordrende å tenke på å returnere jo lengre tid som går, og lengre tid i Norge fører dermed til større motivasjon for å forsøke å bli værende.

Casestudier gir også innsikt i hvordan tid borte fra opprinnelseslandet påvirker returbeslutningen. Flere studier identifiserer en sammenheng mellom den tid migranten har levd i Europa, og migrantens holdning til å returnere til Nigeria. Migranter som har hatt kort tid i Europa, har med større sannsynlighet ikke oppnådd sine mål for migrasjonen, slik som å sikre seg og sin familie en stabil økonomi, og vil derfor være mer negativ til det å reise hjem (Pennington & Balaram 2013:17-21). Hvis migranten derimot har hatt tid nok i Europa til å oppnå sine mål, vil han eller hun være mer villig til å reise tilbake. Migrantenes mål vil ofte endre seg med tiden, når de opplever hvor vanskelig livet er i Europa som irregulær migrant. Dette stemmer overens med Skilbrei og Tveits forskning som viser at de kvinnelige nigerianske migrantene som hadde vært lengst i Europa, var mest villige til å reise tilbake til Nigeria. Samtidig viser de til at mange migranter hadde vært i Europa en

stund og hadde innsett at livet der var hardt, men hadde ikke lyst til å gi opp ennå. Migrantene i denne gruppen ønsket å vende tilbake til Nigeria, men kun hvis og når deres økonomiske situasjon tillot det. Inntil da var de negative til å reise hjem uten å ha innfridd kravene fra sin familie. I så fall ville deres lidelser og vanskeligheter i Europa være bortkastet (Skilbrei & Tveit 2007:42–44; Skilbrei & Tveit 2011:140).

Den store norske sammenlignende studien av flere returprogrammer viser at ganske mange returnerte, på tvers av land, hadde slått seg ned i en annen del av landet de returnerte til, enn de hadde reist fra, noe som kan medføre at de hadde et mindre nettverk å trekke veksler på (Strand et al. 2016). Forfatterne finner at hvor lenge en person har vært borte, er en viktig faktor her. Nettverk kan tynnes ut, eller de har også reist, og flere vil kunne være uønsket av familie og sosialt nettverk og må bosette seg et annet sted. De returnerte må da skape sin egen forståelse av og forholde seg til en kontekst og sosiale endringer i området de returnerer til, en øvelse som kan være svært krevende.

Øien og Bendixsen (2012:49) argumenterer for at antall år i Norge og tidspunkt for retur (jo lenger i Norge, jo vanskeligere) er delvis knyttet til barnas integrering for familier, og for enslige handler det om tapt arbeidstid (og da økonomisk kapital) eller tapt studietid eller stillstand i en livsfase (for eksempel at man har utsatt å stifte familie). Det handler om at årene man har ventet, da blir «tapt». Dette er ikke dimensjoner som utelukkende er knyttet til utreisepliktige. Erdal og Ezzrati (2015) analyserer et bredt kvalitativt materiale bestående av 67 kvalitative intervjuer med innvandrere som enten nylig har ankommet, ankom Norge som barn eller er født her, og ser spesielt på hvordan temporære dimensjoner som alder, lengde på opphold og individuelle livssykluser spiller inn på migranters returbeslutninger. De finner at både alder og lengde på oppholdet spiller en viktig rolle i avgjørelsen om å bli eller dra.

Oppsummert finner forskningen at tid i Norge (eller annet oppholdsland) påvirker villigheten til å returnere, jo lengre tid borte fra opprinnelseslandet, jo mindre sannsynlig er det at man søker om assistert retur. I bidragene forklares dette i hovedsak med at tilknytningen blir sterkere og ideen om hjemme svakere. I liten grad diskuteres det om effekten av tid også kan forstås som resultat av en seleksjonsprosess – det er ikke tiden i Norge som gjør det vanskeligere å reise hjem, men de som ikke reiser med en gang, har større

utfordringer eller motvilje mot å flytte hjem i utgangspunktet. Uavhengig av hvordan årsakene forstås, er det tydelig at personer med lang botid i Norge i mindre grad søker om assistert retur.

5.4 Returbeslutningen oppsummert

Oppsummert viser forskningen at returstøtte øker sannsynligheten for at utreisepliktige forlater landet. Denne virker imidlertid sammen med en rekke andre faktorer som gjør det vanskelig å predikere utfall.

For å forstå hva som former returbeslutninger, kan det være viktig å analysere ulike nasjonaliteter som separate migrasjonssystemer (de Haas 2010). Brekke (2015:12) argumenterer for at ulike landspesifikke faktorer (som sikkerhetssituasjonen i opprinnelsesland og nettverk) gir landspesifikk følsomhet for returinsentiver. Dette finnes det også støtte for i forskningen: *Situasjonen i opprinnelseslandet* er avgjørende for returbeslutningen. Alle bidrag ser ut til å peke i samme retning – sikkerhetssituasjonen i opprinnelseslandet påvirker bruken av assistert retur. Sikkerhetssituasjonen, som påvirker enkeltindividers opplevelse av frykt, er likevel mangefasettert og ikke alene et resultat av målbare sikkerhetsindikatorer. Det er også tydelig i gjennomgangen at ressurser og muligheter i de utreisepliktiges opprinnelsesland påvirker returbeslutningen. Hva som utgjør disse ressursene og mulighetene, er komplekst og vanskelig å måle. To sentrale dimensjoner er tilgang til personer og nettverk og tilgang til arbeid og utdanning. Dette er forhold som åpenbart kan variere mellom personer fra samme opprinnelsesland. Det er altså ikke bare strukturelle forhold i opprinnelseslandet som er avgjørende, men også forhold knyttet til den enkelte.

Forskningen viser også til at *situasjonen i oppholdslandet* er avgjørende for om personer søker assistert retur eller ikke. Litteraturen som er gjennomgått, finner støtte for at begrensede rettigheter er med på å forklare hvorfor personer søker om assistert retur. Dette er imidlertid ikke et funn som er lett å omsette til politisk praksis. Å kutte rettigheter til mennesker uten lovlig opphold har både menneskerettslige og etiske utfordringer knyttet til seg. I tillegg viser erfaringer med forsøk på å gjøre tilværelsen i Norge verre for denne gruppen at konsekvensene potensielt kan være svært alvorlige og uinten-

derte. Videre støtter forskningen antagelsen om at effektuering av tvangsreturer øker potensialet for assisterte returer. Det synes som at denne effekten på returbeslutningen avhenger mer av fysisk nærhet – at det gjennomføres tvangsreturer på mottaket du bor, enn av nasjonal identitet – at det gjennomføres tvangsreturer av borgere med samme nasjonalitet som deg. Likevel er det tydelig i statistikken at det å motivere for assistert retur når det ikke effektueres noen tvangsreturer til ditt opprinnelsesland, er en utfordring.

I tillegg viser forskningen at returbeslutningen må ses i lys av *individuelle kjennetegn.* Gjennomgangen over viser at kjønnsforskjeller i syn på retur er blitt lite utforsket, funn er delvis motstridende, og mangel på data gjør det vanskelig å trekke bastante konklusjoner. Alder ser ut til å påvirke på den måten at det er mindre sannsynlig at yngre returnerer assistert. Internasjonale studier finner at effekten av alder er kurvelineær, og denne sammenhengen gjenfinnes i foreliggende publikasjoner. Det er en sterk antagelse i feltet om at helsesituasjonen påvirker evnen og viljen til å returnere, men dette reflekteres ikke i forskningsporteføljen i særlig stor grad, og her kan det argumenteres for at det foreligger et udekket kunnskapsbehov. Det å ha barn skaper andre behov og beveggrunner i en beslutningsprosess om retur enn det å være enslig, men forskningen peker i ulike retninger når det gjelder hvordan det påvirker villigheten til og sannsynligheten for å returnere assistert. Forskningen viser også at det har noe å si hvor lenge utreisepliktige har bodd i Norge. Jo lengre tid i Norge, jo lavere er sannsynligheten for å returnere assistert. Dette kan henge sammen med at det er mer utfordrende å tenke på å returnere jo lengre tid som går, fordi man over tid knytter seg til oppholdslandet og fjerner seg fra opprinnelseslandet. Det kan også potensielt forklares med seleksjon – de som blir i Norge (eller annet oppholdsland) over tid, er personer som i utgangspunktet har større kvaler med å returnere, og/eller som har en bakgrunn som av ulike grunner gjør det vanskeligere å returnere.

Kort sagt er det bred enighet i forskningen som foreligger, om at det i tillegg til finansielle insentiver er en rekke faktorer som virker inn på en slik avgjørelse. Interessant nok er det bred enighet på tvers av bidragene når det gjelder hvilke faktorer dette er, og de knytter seg til forhold i oppholdsland, forhold i opprinnelsesland og individuelle faktorer.

6 Hva sier forskningen om gjennomføring?

I tillegg til spørsmålet om hva som er av betydning for at personer med utreiseplikt skal søke assistert retur – og om returstøtteordningen er sentral for slike valg – er det avgjørende med innsikt i hva slags betydning støtteordningene har i de ulike fasene av returprosessen. Implementeres programmene på mest mulig hensiktsmessig måte i alle faser – fra informasjonsarbeid i forkant av returen, bistanden som ytes i Norge, gjennomføringen av reisen og oppfølgingen etter ankomst? Dette kapittelet presenterer noen hovedfunn fra forskning som har sett på implementering av assisterte returprogrammer.

Dette kapittelet tar for seg to sentrale temaer i den foreliggende litteraturen på assistert retur. Først presenteres det forskningen forteller oss om arbeidet som gjøres i den første fasen – nærmere bestemt informasjonsarbeidet i Norge. Deretter presenteres det forskningen forteller oss om returstøtteordningens virkninger etter ankomst i opprinnelseslandet: Er det slik at støtteordningene bidrar til å sikre reintegrering?

Til slutt løfter jeg fram en diskusjon om hva man kan forvente av ordninger for assistert retur, i lys av forskningsfunn og anbefalinger.

6.1 Før retur – å sikre god og tilgjengelig informasjon

Denne fasen handler om å sikre troverdig og effektiv informasjon om assistert retur, individuell rådgivning med vekt på hjemlandsforberedelser, sikre dokumentasjon (inkludert helse) og assistanse til transport. For at asylsøkere skal velge å benytte seg av de frivillige returprogrammene, er det en forutsetning at de kjenner til alternativet med assistert retur.

I tillegg til myndighetene selv, og da først og fremst UDI, er det i hovedsak tre sentrale aktører i dette informasjonsarbeidet. Fordelingen er slik at IOM helst skal besøke asylmottak og tilby fellesmøter og individuell rådgivning, NOAS har ansvaret for informasjonen som gis i transittfasen, og alle mottak har egne returrådgivere som skal tilby individuelle samtaler om retur og oppfølging (for beskrivelse av den ideelle informasjonsprossessen, se: Øien & Bendixsen 2012:34; Winsvold & Engebrigtsen 2010:42). Forskningen viser at det faktiske informasjonsarbeidet i praksis er komplisert og ikke alltid i tråd med intensjonene.

Forskningen som er gjennomgått, understreker viktigheten av godt informasjonsarbeid, og kvaliteten på informasjonsarbeidet anses å være en viktig faktor for å få asylsøkere til å velge assistert retur. Det er bred enighet på tvers av forskningsbidragene om at det å nå ut med forståelig og tilgjengelig informasjon til utreisepliktige er en krevende oppgave. Fire sentrale elementer diskuteres på tvers av bidrag som avgjørende for å få dette til: forståelse, timing, troverdighet og tilgang.

Forståelse

Den første avgjørende utfordringen for effektiv implementering av returstøtteordninger er at personer med utreiseplikt forstår hva assistert retur er.

Kort tid etter ankomst skal alle asylsøkere ta del i informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere. Programmet ble opprettet i 2004, finansieres av UDI og utføres av Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS). Informasjonsprogrammet skal orientere asylsøkere om alle grunnleggende sider ved asyltilværelsen i Norge, herunder retur. Målet med å inkludere retur i programmet er det som i dette feltet kalles å «realitetsorientere» – med andre ord sørge for at asylsøkere informeres så tidlig som mulig om muligheten for at de ikke vil få tilslag på sine søknader om asyl. I 2014 ble dette programmet evaluert av Oxford Research. Basert på intervjuer med nøkkelinformanter, asylsøkere og tre spørreundersøkelser (til henholdsvis mottaksledere i region sør-øst, advokater og ansatte i UDIs asylavdeling) finner Oxford Research at på tross av bedring over tid framstår retur som et av de temaene asylsøkere har dårligst kunnskap om (Oxford Research 2014:39, 41, 44). Rapporten tilbyr ikke en dypere analyse av hvorfor informasjon om

retur er problematisk, hvordan informasjon om nettopp retur dekkes i dag, og hva som er barrierene i dette arbeidet.

At manglende forståelse for retur er en utfordring, er imidlertid et funn som gjenfinnes i andre bidrag, som casestudien av returer til Nigeria. Paasche (2016:80) viser til eksempler der nigerianske borgere har undervurdert hvor alvorlige konsekvenser en tvangsutsendelse kan ha, noe som kommer til uttrykk ved at de tror at de skal klare å komme tilbake til Europa etter å ha skaffet seg ny identitet. Dette vitner om manglende forståelse for de ulike returtypene og hva slags konsekvenser det kan ha å unndra seg utreise når man har utreiseplikt. Selv om dette konkrete eksempelet ikke handler om ordningen for assistert retur, vil mangel på kunnskap om hva tvangsretur innebærer, sannsynligvis ha sterk påvirkning på hvordan ordningen for assistert retur vurderes. Hvor utbredte eller anekdotiske slike eksempler er, finnes det i dag ikke forskning som kan underbygge. Også Strand (2011) og Øien og Bendixsen (2012) finner at informantene har en flyktig oppfatning av selve returprosessen. Konseptet om at man får penger for å reise hjem, har blitt forstått, men det dokumenteres i rapportene at kunnskap om detaljer om ordningene er mer variert og delvis mangelfull. Evalueringen av IRRINI gjennomført i 2011 viser til at mange søkere lider under begrepsforvirring, og forfatterne argumenterer for at dette har blitt forsterket av de mange forkortelsene som brukes i informasjonen om programmene, både på nett og i muntlig kommunikasjon (Strand et al. 2011:34–37). De fleste føler likevel at de har fått god informasjon, det er slik sett et behov som ikke oppleves presserende av de som har behov for informasjonen – en faktor som vanskeliggjør formidling av informasjonen.

En potensiell forklaring på hvorfor forståelse for ordningen med assistert retur skranter blant utreisepliktige, kan henge sammen med at også mottaksansatte strever med forståelsen, et poeng som løftes fram av flere bidrag.

I rapporten som evaluerer returprogrammet til Afghanistan, vises det til intervjudata som peker på at mottaksansatte følte at de ikke hadde nok kunnskap om returprogrammene, og ønsket mer informasjon om erfaringer som returnerte hadde gjort seg med programmet (Strand et al. 2011:33). Dette ble også påpekt av flere mottaksansatte som Øien og Bendixsen (2012:44) snakket med. Kunnskap om retur blant mottaksansatte kan muligens ha blitt styrket i senere tid ved at det nå er returrådgivere med hovedansvar for retur på

flere mottak. Dette er imidlertid ikke dokumentert av forskningen gjennomgått her.

Det er også verdt å spørre seg om dette først og fremst handler om kunnskapsmangel, eller om det kan ha andre forklaringer. IOM-ansatte sitert i den historiske gjennomgangen av assistert retur i Norge viser til at de opplever at enkelte mottaksansatte ikke har tro på ordningen (Brekke 2010:64): «Noen steder spør vi oss selv: Tror de overhodet på budskapet om frivillig retur?» Med andre ord kan også holdninger blant mottaksansatte påvirke informasjonsarbeidet.

En avventende holdning eller uvilje til å informere om assistert retur trenger imidlertid ikke henge sammen med en motstand mot ordningen i seg selv. Flere forhold gjør denne informasjonsoppgaven krevende, for eksempel er mottaksansattes iboende dobbeltrolle en utfordring. De skal både være støttepersoner for beboerne på mottak og representanter for myndighetene – de skal gi håp og støtte samtidig som de skal realitetsorientere og motivere for retur, to roller som ikke nødvendigvis er enkle å forene (Brekke 2010; Krogh 2007; Øien & Bendixsen 2012). Øien og Bendixen (2012:39) viser til at denne dobbeltsidigheten også kan fungere som en styrke. I og med at mye av arbeidet innebærer å gi omsorg og sørge for at den utreisepliktige føler seg trygg, opprettes en tillitsrelasjon som kan gi muligheter for å snakke om retur. Med andre ord er det gode argumenter for at disse samtalene bør gjennomføres av noen de har hatt jevnlig kontakt med på mottaket.

Personer som ikke bor i mottak, utgjør også en sentral målgruppe for myndighetenes innsats på dette området, og de mottar i mindre grad systematisk informasjon om assistert retur. Kartlegging av informasjonen som gis til personer utenfor mottak, antyder at det kan være større utfordringer med forståelsen av ordningen i denne målgruppen, da spesielt de som ikke tidligere har bodd på mottak. For eksempel beskrives det at skillet mellom assistert retur, ledsaget retur og tvangsretur var spesielt uklart for de utreisepliktige som ble intervjuet (Bendixsen et al. 2015:xxvii, 113). I tillegg til at personer utenfor mottak i mindre grad mottar systematisk informasjon om ordninger for assistert retur, er de sannsynligvis mer utsatt for å møte på sentrale feilkilder for informasjon om assistert retur i blant annet nettverk og slekt.

Erfaringer samlet inn fra 22 EU-land viser at dette neppe er en særnorsk utfordring. I EMN-rapporten som presenterer de ulike lands utfordringer

med assistert retur, understrekes det at informasjon om assistert retur kan presenteres dårlig og misforstås, og at dette er meldt inn som en utfordring av flere land, blant annet Irland og Nederland (2011:57).

Oppsummert antydes det i forskningen at forståelsen for og kunnskapen om assistert retur er for dårlig blant asylsøkere og utreisepliktige. Noen potensielle forklaringer som trekkes fram, er for lavt kunnskapsnivå hos mottaksansatte, negative holdninger til assistert retur blant mottaksansatte og vanskeligheter med å manøvrere rollen som mottaksansatt med ansvar for både omsorg og returinformasjon. Det pekes også på potensielle feilkilder i nettverkene rundt utreisepliktige og at informasjonen kan være vanskelig å forstå.

Timing

Forskningsbidragene understreker at ikke bare må informasjonen om assistert retur være forståelig, men den må formidles på det mest hensiktsmessige tidspunktet. Hva som er det mest hensiktsmessige tidspunktet, er det imidlertid ikke enighet om på tvers av bidragene. To hovedhensyn står mot hverandre, der ulike bidrag vekter de to noe ulikt og lander på ulike konklusjoner. På den ene siden har informasjon om assistert retur begrenset relevans tidlig i asylprosessen, og på den andre siden er det en fordel om asylsøkere tidlig i prosessen «realitetsorienteres», det vil si gjøres oppmerksomme på muligheten for et avslag og forberedes på et slikt utfall.

Forskning som bygger på intervjuer med personer som sitter med informasjonsansvaret, viser hvor vanskelig det oppleves å skulle informere om retur generelt og tidlig i prosessen spesielt. Winsvold og Engebrigtsen (2010:47) finner at selv om de mottaksansatte ser nødvendigheten av å informere om retur fra begynnelsen av mottaksoppholdet, så oppleves det vanskelig fordi det er vanskelig å gjennomføre uten å implisere at man setter spørsmålstegn ved beboernes asylgrunnlag. Dette underbygges av evalueringen av informasjonsprogrammet gjennomført av Oxford Research (2014) som viser til at flere veiledere som avholder informasjonsprogrammet, ikke opplever det relevant å vektlegge informasjon om retur så tidlig i asylprosessen. Med dette som bakteppe konkluderer forfatterne med at det vil «styrke

programmets måloppnåelse å gjennomføre veiledningen på et senere tidspunkt, der søkerne sannsynligvis vil sitte igjen med mer informasjon enn de gjør i dag» (Oxford Research 2014:66).

En diametralt motsatt konklusjon finner vi i Brekkes (2008) evaluering av informasjonsprosjektet INCOR (Information and Counselling on Return and Repatriation) som er driftet av Flyktninghjelpen for å drive informasjonsarbeid om retur og tilbakevending for asylsøkere og flyktninger til Norge. I lys av klassisk kommunikasjonsteori argumenterer han for at samtalene om retur kommer inn for sent i asylsøkerløpet (Brekke 2008:82). Forfatteren viser til at i sluttfasen er situasjonen allerede en låst situasjon, og det er liten mulighet for toveis likeverdig kommunikasjon – det vil si for en optimal dialog. Dette belyses godt ifølge evalueringen av pilotprosjektet ROP (realitetsorientering i mottak) gjennomført av Proba i 2016. Studien har unike data ved at forskerne i forbindelse med dette arbeidet observerte flere av samtalene som hadde til hensikt å nettopp informere utreisepliktige om assistert retur. Observasjonene som beskrives i rapporten, underbygger utfordringen det er å informere om assistert retur når avslaget har kommet:

> «I de samtalene vi har observert har de fleste søkerne blitt veldig lei seg, mange gråter. Noen har blitt frustrerte og sinte, men ingen har blitt aggressive. Søkerne vet ofte ikke hva samtalen skal handle om, og mange blir derfor svært skuffet. Innkallingen har gitt dem et håp om at de skal kunne påvirke vedtaket. Mange har forberedt seg på hva de skal si og ønsker å argumentere for søknaden sin. Noen reagerer på informasjonen de får med å bli helt stille, og det kan ta tid før vedkommende kommer med spørsmål eller kommentarer. I noen av samtalene greier ikke saksbehandler å få vedkommende til å delta, og det blir ingen samtale utover at saksbehandler gir informasjon. Det gjelder særlig i samtalene der asylsøkerne på forhånd ikke var klar over avslaget.» (Proba 2016:51)

Flere forskningsbidrag peker på timingen som et iboende dilemma i informasjonsarbeider. Ifølge Brekke (2015) er det slik at når utreisepliktige er mottakelige for informasjon om retur, opplever de seg som ikke berørte. Når de blir berørte, er de ikke mottakelige. Winswold og Engebrigtsen (2011:9) beskriver samme dynamikk: «asylsøkere generelt er uinteressert i informasjon om re-

tur og returprogrammene så lenge de ikke har fått avslag; når de har fått avslag, motsetter de seg ofte informasjonen og lever i stedet i håpet om å få bli». Ansatte viser til at søkerne som regel på dette tidspunktet er helt innstilt på klagemuligheten man har, og at det ofte er vanskelig for de ansatte å komme inn på andre temaer enn klagemulighetene ved UDI, og at informasjon om assistert retur dermed ikke når inn (Winsvold & Engebrigtsen 2010:47).

Ulike forskningsbidrag viser hvordan ulike aktører møter dette dilemmaet i praksis. Paasche et al. (2016:81) viser til intervjuer med mottaksansatte og finner at spørsmålet om når og hvordan spørsmålet om retur tas opp, er noe som følger utlendingssaken og oppfølgingsrutiner. For ansatte på asylmottak som står for retursamtaler, er dette ofte gitt av prosjekter de deltar i, eller påvirket av de behovene asylsøkerne har på ulike tidspunkter. Det beskrives hvordan det kan foregå en «opptrapping» i informasjonen for hvert ledd i prosessen, slik at temaet tas opp eksplisitt ved avslag i første instans, men tas opp med større tyngde ved endelig avslag. Andre beskriver at tidspunkt for retursamtaler og innholdet i disse følger klientens opplevelser og innstilling, ikke bare knyttet til asylsaken, men også det som skjer på andre områder i livet deres.

Forskningsbidragene impliserer at måten informasjonen deles med utreisepliktige på, er avgjørende. For eksempel viser Winsvold og Engebrigtsen (2010:47) til at enkelte mottaksansatte har positive erfaringer med å sette den individuelle saken i sammenheng med andre saker fra samme område. Paasche et al. (2016:81) anbefaler å formidle avslagsprosenten til asylsøkere og på andre måter sørge for en bevissthet om at retur er en trolig framtid, gjennom hele prosessen. Paasche og Skilbrei (2017:158) viser til at mottaksansatte og sosialarbeidere som jobber med utreisepliktige, ofte sprer informasjonen om assistert retur litt gradvis. For eksempel prioriterer flere å informere om muligheten for å kontakte IOM, men fordi de vet at villigheten til å snakke om assistert retur utover dette er begrenset, lar de være å komme inn på flere detaljer.

Det er tydelig fra forskningsbidragene at praktikere med ansvaret for informasjonsdelingen i møte med utreisepliktige selv gjør vurderinger hva angår timing. Flere bidrag problematiserer hva som egentlig ligger i mandatet til ulike aktører som skal gi informasjon (Brekke 2010; Øien & Bendixsen

2012; Winsvold & Engebrigtsen 2010). Basert på intervjuer med mottaksledere og returansvarlige viser Brekke (2010) at informasjonsflyten i mottak er variert og skaper liten forutsigbarhet. Mottaksansatte sitter i en krevende posisjon og tar på seg deler av informasjonsarbeidet som de ikke formelt har ansvar for (oversette vedtak), og strever med den delen de har formelt ansvar for (å snakke med søkerne om retur).

Oppsummert er det av betydning når informasjon om assistert retur formidles til (potensielle) utreisepliktige. Forskningen konkluderer ulikt når det gjelder hva som er det ideelle stadiet, men det virker tydelig at det er utfordringer med å informere om assistert retur ved ankomst så vel som ved formidling av avslag. Det synes å være en viss gjennomgående støtte på tvers av bidragene til at informasjon om assistert retur må gjentas på ulike stadier og være en del av en kontinuerlig dialog med utreisepliktige, snarere enn et veltimet informasjonsopplegg på et gitt tidspunkt.

Troverdighet

Ikke bare skal informasjonen om assistert retur forstås og bli formidlet på riktig tidspunkt. Forskningen på feltet vektlegger særlig viktigheten av at man har tillit til den som formidler informasjonen, og at utreisepliktige opplever informasjonen som troverdig. Det understrekes at utreisepliktige mottar informasjon om assistert retur fra en rekke ulike kilder. Øien og Bendixen (2012:58) viser for eksempel til at mye tyder på at de fleste utreisepliktige har opprettholdt kontakt med familie og venner i hjemlandet gjennom internett og telefon. Samtidig er det ikke gitt at dette betyr at informasjonsflyten er god. Forfatterne viser til at mangel på kunnskap om dagens situasjon i hjemlandet blir trukket fram av flere mottaksansatte som en faktor som virker negativt på motivasjonen for å returnere. Casestudiene som baseres delvis på intervjuer av returnerte, belyser også hvordan det å føle at man har god nok informasjon om hjemlandssituasjonen mens man er i Norge, og hvordan situasjonen faktisk er ved retur, ikke nødvendigvis samstemmer. Det er særlig relevant å framheve resultater fra IRRINI-studien. Strand et al. (2011) fant i intervjuer med personer som hadde returnert med frivillig retur til Irak, en høy andel (78 prosent) som opplevde at situasjonen i Irak var ganske annerledes enn det de hadde forventet mens de fortsatt var i Norge (Strand et al. 2011:55). Enkelte forskningsbidrag viser til at returinformasjonen som blir

gitt av IOM i mottak, blir oppfattet som skjønnmaling, og at denne informasjonen derfor virker lite tillitsvekkende og truer troverdigheten til returinformasjonen (Brekke 2010:31; Krogh 2007).

I tillegg til formen og innholdet kan avsender påvirke returinformasjonens troverdighet. Black et al. (2011) viser til at sannsynligheten for å lykkes øker dersom det er organisasjoner eller personer uten tilknytning til myndighetene som gjør dette informasjonsarbeidet. Dette kommer av at asylsøkere, og særlig de med avslag på søknaden, vil nære stor skepsis overfor myndigheter og myndighetspersoner. Gjennom intervjuer med 32 personer som i kraft av sine jobber snakker med nigerianske borgere uten varig opphold om deres framtidsmuligheter, utforsker Paasche et al. (2016:78) hva som ser ut til å kjennetegne «gode» og «dårlige» retursamtaler, og de understreker at returarbeidet hviler på at den avviste asylsøkeren oppfatter samtalepartneren som troverdig og pålitelig. Paasche et al. (2016:87) viser til at troverdigheten til informasjon som kommer fra noen migrantene mistenker har en interesse av utfallet, er lav. Mange nigerianske migranter mistenker at all informasjon de får fra IOM, UDI sentralt og på mottaket, er gitt med det mål for øye at den skal få nigerianere til å forlate landet. For å motbevise dette viser forfatterne at flere mottaksansatte sørger for å være ekstra villige til å også snakke om usikkerhetsmomentene ved retur. Bendixsen et al. (2015) ser nærmere på arbeidet for å nå utreisepliktige utenfor mottakene og understreker at dette feltet er særlig preget av et komplisert sett med aktører og uklar rolleforståelse når det gjelder ansvaret for å gi informasjon. Mange aktører, med ulik forståelse av returstøtteordningene og ulik forståelse av regelverket, svekker troverdigheten til programmene.

I Nederland ble det gjennomført en studie som søkte å forklare økningen i assistert retur. Leerkes et al. (2017:7) finner at mest avgjørende for å forklare økningen i assistert retur er nettopp informasjonsarbeidet og hvem som gir denne informasjonen. Siden 2003 har Nederland i samarbeid med IOM utviklet et tiltak med «native councellors». Tiltaket går ut på at IOM ansetter personer med samme opphavsland som de mest relevante gruppene med utreisepliktige, og som snakker deres morsmål. Disse rådgiverne har som sitt mandat å oppsøke irregulære i de største byene i Nederland og på asylmottak for å bidra med rådgivning. Ideen bak er at migranter sannsynligvis vil stole mindre på en nederlandsk rådgiver enn på en fra deres eget hjemland som de

kan møte gjentatte ganger over tid i en uformell setting. Leerkes et al. (2017:7) finner at det at det er en slik rådgiver tilgjengelig, nesten dobler sannsynligheten for bruk av assistert retur.

I EMNs samling av erfaringer fra medlemsland pekes det på ulike eksempler på gode informasjonstiltak. Da trekkes det spesielt fram en multilingvistisk hotline, et telefonnummer tilgjengelig for potensielle søkere som trenger råd på sitt eget språk, og et tiltak forsøkt i Slovakia som ligner det som er forsøkt i Nederland, presentert over – en rådgivningstjeneste gjennomført av personer med samme opphav som de utreisepliktige – men i tillegg rekrutteres her tidligere returmigranter (EMN 2011:83). Dette er også tiltak som fremkommer i anbefalinger i norske forskningsbidrag. Bendixsen et al (2015: 155) viser til at det i dag driftes en «hotline» av IOM, men at den i praksis fungerer dårlig. Det anbefales at tjenesten videreføres, men forbedres og profesjonaliseres. I tillegg understrekes verdien av at kommunikasjon med potensielle returmigranter gjøres ansikt til ansikt, og det foreslås utvikling av nye kommunikasjonskanaler for slik informasjon, som en nettportal og en facebookside for dialog mellom returnerte og utreisepliktige i Norge som vurderer retur (Bendixen et al 2015: 155, 157).

Oppsummert er det tydelig at hvordan man tar inn og oppfatter informasjon, er avhengig av hvordan det skjer, hvem den kommer fra, og når. Asylsøkere får svært mye informasjon fra ulike kilder, og ofte kan det være motstridende og konkurrerende informasjon som gis. Forskningen understreker utfordringene som ligger i at aktørene som er ansvarlige for å formidle denne informasjonen i Norge, er ulike og lite samstemte, noe som potensielt kan begrense troverdigheten til informasjonen som gis. Funn fra studier presentert viser til potensialet som ligger i å engasjere godt trente informasjonsansvarlige som er frikoblet fra myndighetene, kan snakke søkernes språk og følge opp en relasjon over tid.

Tilgang

Som vist til over er det ikke bare i mottakssystemet at informasjonsarbeidet må fungere. Brekke (2015) finner at personer som ikke bor i mottak, utgjør en substansiell andel av assisterte returer. I perioden 2002–2014 utgjorde personer som ikke bodde i mottak, for eksempel over halvparten av søknader om assistert retur.

Det har derfor de senere årene vært satt søkelys på å utvikle informasjonsarbeidet for å nå ut til de som ikke bor på mottak (outreach). Dette arbeidet er sett nærmere på av Bendixsen et al. (2015), som peker på tilgang som en sentral utfordring i dette arbeidet. Forskerne viser til at utreisepliktige utenfor mottak ofte holder det skjult at de ikke har lovlig opphold, noe som kompliserer muligheten for å nå ut med informasjon til målgruppen. Dette er forsøkt bøtt på gjennom en tilskuddsordning forvaltet av UDI der frivillige organisasjoner, ikke-kommersielle aktører, kommuner og andre som organiserer retur og tilbakevendingsprosjekter, kan søke støtte. Ingen forskerbidrag har evaluert tilskuddsordningen i sin helhet eller sett på alle tilskuddsmottakerne, men Bendixsen et al. (2015) ser nærmere på et utvalg på fem prosjekter. Forskerne viser til en bredde i tiltak med alt fra radioinnslag, annonsering på nett og styrking av lavterskeltiltak som allerede er i kontakt med målgruppen (Bendixsen et al. 2015:58–59). Det pekes på flere kritikkverdige forhold i tiltakene, som at telefonnummeret til den gratis rådgivningstjenesten til IOM er vanskelig tilgjengelig, brosjyrer og informasjonskampanjer er utformet på en måte som oppleves flåsete både av fagfolk og utreisepliktige, at det som presenteres av returhistorier, er i overkant positive uten henvisning til dilemmaene som ligger i en slik stor avgjørelse, samt at finansieringen er prosjektfinansiert og slik ustabil.

Arbeidet som gjøres med utreisepliktige utenfor mottak, illustrerer godt et paradoks som ligger i det at informasjon må deles av personer utreisepliktige allerede har et tillitsforhold til: De organisasjoner og aktører som i dag nyter tillit hos målgruppen, risikerer å miste denne dersom den brukes aktivt for å nå fram til målgruppen med returinformasjon (Bendixsen et al. 2015; Paasche et al. 2016). Paasche et al. (2016) viser til hvordan aktører som jobber mot denne målgruppen beskriver et økt press fra myndighetene i retning av retur. Paasche et al. (2016:83–84) viser til at disse aktørene i praksis ser ut til å samarbeide godt med IOM, men problematiserer det at de ikke har spesiell skolering i spørsmål om retur eller samtaler om dette.

Tilgangen til utreisepliktige som bor på mottak, er på mange måter sikret gitt at de har kjent bosted og i ulik grad er i dialog med ansatte på mottaket. Likevel er det ikke gitt at det å se hverandre daglig eller ukentlig er nok for å kunne gi informasjon av dette formatet. Mangel på tolker utgjør språklige barrierer både for eksterne aktører og ansatte ved mottak (Oslo 2014:36). For

eksterne aktører som skal inn på mottakene for å informere, slik som IOM og NOAS, kan det være en utfordring at mottakene ligger spredd, at tilgangen på tolk varierer, og at det kan være krevende å få til logistikken rent tidsmessig (Brekke 2010:63). I tillegg er dette, som understreket over i avsnittet om timing, informasjon som må gjentas igjen og igjen – noe som ikke alltid er praktisk mulig å få til.

Oppsummert er tilgang kanskje den mest sentrale utfordringen for informasjonsarbeidet rettet mot personer som bor utenfor mottak. Bredden og variasjonen i aktører som har ansvar for informasjonsarbeidet, er større enn i mottakene, noe som potensielt utfordrer både troverdigheten og innholdet i informasjonen om gis. Selv om den fysiske tilgangen til mottaksbeboere er gitt, viser forskningen at dette ikke betyr at muligheten for god informasjonsdeling er til stede.

Hjemlandsfokus og kvalifisering

Foruten retursamtaler og ekstra informasjonstiltak er det forventet at mottakene skal jobbe med hjemlandsfokus, det vil si samtaler og aktiviteter initiert av mottaksansatte der hjemlandet framstår i positivt lys. Dette beskrives som en god metode for å holde tanken på hjemlandet levende og derved minske redselen for retur (Winsvold & Engebrigtsen 2010:10). Dette blir ansett for å være en lett tilgjengelig og enkel metode som også asylsøkerne setter pris på. En slik positiv tilnærming kan hjelpe barn til å få et mindre traumatisk forhold til tanken om en eventuell retur. I 2010 etterlyste mottaksansatte mer og bedre veiledningsmateriale som kunne bidra til at familier og barn kan takle asylprosessen bedre og velge frivillig retur i større grad (Winsvold & Engebrigtsen 2010). Det ble da vist til at informasjonsmateriell, veiledere og nye direktiver var under utarbeidelse. Det finnes ingen nyere studier som dokumenterer effekt av slike nye rutiner.

I tillegg til hjemlandsfokus iverksatte UDI i 2011 en rekke returforberedende tiltak. Tiltakene er av Deloitte (2014:6) kategorisert i to typer: individuell veiledning (Veien videre) og kvalifiseringskurs. Dette var tiltak rettet spesielt mot lengeværende asylsøkere, definert som personer som ikke har reist to år etter utreisedato. Dette er en gruppe som det er stadig mer aktuelt for myndighetene å nå fram til med god returinformasjon og gi økt motivasjon. Deloitte gjennomførte i 2014 en effektevaluering av disse tiltakene. Før

jeg går inn på resultatene, er det nødvendig å kort si noe om metodene som ble brukt. Fordi dette var særtiltak rettet mot en spesiell gruppe, var gruppen av deltagere på tiltakene vesentlig forskjellig fra gruppen som ikke deltok. Når effekten av kursdeltagelse ble regnet ut, konstruerte derfor forfatterne en kontrollgruppe ved hjelp av PSM (Propensity Score Matching) (Deloitte 2014:25). Selv om forfatterne anerkjenner at dette ikke er et ideelt design, er det likevel den beste muligheten gitt begrensningene i data. Forfatterne finner ingen effekter av tiltakene på sannsynligheten for å returnere assistert. I analysene inkluderes imidlertid også personer med kort botid, og forfatterne finner at botid er det som best forklarer økning i sannsynlighet for å returnere assistert. Dette er i tråd med tidligere forskning (se kapittel 5), men i denne sammenhengen ville det være interessant å se spesielt på lengeværende, gitt at det var målgruppen, og undersøke hva som kan forklare variansen i denne gruppen.

I tillegg til den kvantitative analysen har forfatterne intervjuet mottaksbeboere som har deltatt på tiltakene, mottaksbeboere som ikke har deltatt, og nøkkelinformanter på mottakene. Intervjuer er gjennomført et år etter at tiltakene var iverksatt, og utvalget av informanter som har deltatt på kurs, er med andre ord de som ikke har returnert assistert. I tråd med andre forskningsbidrag uttrykker utreisepliktige selv at tiltakene de har deltatt i, ikke har motivert dem til å søke om assistert retur. De vurderer likevel de ekstra samtalene med mottaksansatte som verdifulle og viser til at det var godt å få snakket med noen. Dette kan tyde på at asylsøkere med avslag på mottakene har et behov for samtaler ut over det som det legges opp til.

Når det gjelder kvalifiseringstiltakene, viser forfatterne til at deltagerne selv var kritiske til relevans, nivå og omfang på tiltakene (Deloitte 2014:36). Ingen av intervjuobjektene så for seg at kunnskapen de hadde tilegnet seg gjennom tiltakene, kunne komme til nytte i hjemlandet. Rapporten tilbyr lite kontekst for å vurdere analysen av deltagernes tilbakemeldinger. Det er verdt å spørre seg om det ikke er lite sannsynlig at utreisepliktige vil bekrefte at et tiltak motiverer for retur, mens de fortsatt er i Norge (ref. diskusjon i kapittel 4). Dette betyr ikke at deltagernes tilbakemeldinger er falske, men i fravær av slike refleksjoner kan det vanskelig argumenteres for at rapporten bidrar med «dybdeforståelse av returkandidaters valg og atferd knyttet til frivillig retur», slik det loves (Deloitte 2014:23).

Det er verdt å nevne at forfatterne understreker at intervjuene med mottaksansatte synes å underbygge at tiltakene har hatt en kompetanseøkende effekt på mottakene, det vises til sitater om at de «så retur med nye øyne og dermed kunne bidra til å styrke returarbeidet» (Deloitte 2014:38). Det er i den sammenheng verdt å peke på at selv om veiledningstiltaket ble avsluttet, har mange asylmottak valgt å bruke prinsippene fra Veien videre i returarbeidet på mottaket (Proba 2016:22).

6.2 Etter retur – å sikre en trygg reise, integrering og hindre mobilitet

Programmer for assistert retur har en dobbel funksjon. De skal fungere som et insentiv for å velge assistert retur, men er også ment å lette etableringen etter hjemkomst for den enkelte. Flere forskningsbidrag retter blikket mot hva som skjer etter at valget om å returnere assistert er tatt – altså selve gjennomføringen av returen. Tre sentrale spørsmål i denne litteraturen vil her presenteres: i) Hvordan fungerer selve gjennomføringen av reisen? ii) Bidrar støtteordningen til å sikre et levebrød for personer som har returnert? iii) Begrenser støtten framtidig mobilitet?

Hvordan fungerer gjennomføringen av returen?

Når det gjelder kunnskap om selve implementeringen av assisterte returer, bygger denne i hovedsak på forskning der personer som har returnert gjennom ordningene, har uttalt seg om sine erfaringer med forberedelsene og gjennomføringen av reisen. Her utgjør den store evalueringen av de ulike landspesifikke programmene hovedkilden (Strand et al. 2016). Forfatterne finner at behandlingstiden fra innlevering av søknad om assistert retur er kort på tvers av ulike land, med unntak av Etiopia. Dette knytter forfatterne til det faktum at den etiopiske ambassaden ligger i Sverige (Strand 2016:170).

Ser man på forskningen som foreligger på de landspesifikke programmene, ser det ut til at oppfølgingen av IOM i Oslo fungerer godt på tvers av landbakgrunner. Dette er i tråd med erfaringene til andre europeiske land. I sammenstillingen av erfaringer fra 22 ulike EU-land oppgir samtlige at samarbeidet med IOM er svært nyttig for gjennomføringen av assisterte returer (EMN

2011:67). Et gjennomgående inntrykk er at gjennomføringen av reiselogistikken fungerer godt fra Norge og ut.

Større utfordringer identifiseres imidlertid ved ankomst i opprinnelseslandet. Etter ankomst ligger ansvaret for oppfølging av de returnerte hos myndighetenes ulike lokale samarbeidspartnere, og forskningen viser at her er det større bredde i erfaringene: I Afghanistan reises det kritikk mot IOM Kabul for måten de returnerte tas imot, i Irak synes tilbakemeldingene å være gjennomgående positive, i Etiopia er de returnerte mindre fornøyde med oppfølgingen fra ARRA knyttet blant annet til samarbeidet med IOM Norge, mens oppfølgingen fra DRC i Somalia mottar skryt (Hall 2015; Strand et al. 2016).

Det er imidlertid vanskelig å vurdere om de ulike oppgavene som løses lokalt, er sammenlignbare. Ser man på antallet assisterte returer, er det åpenbart at det å sørge for mottakelse og god rådgivning er noe mindre krevende i Somalia enn i for eksempel Afghanistan. Forskningsbidragene gir gode kontekstuelle beskrivelser og anbefalinger – og det er utvilsomt nyttig all den tid programmene vil være ulike. Samtidig er det ikke metodisk uproblematisk å sammenligne dem som like størrelser. Som det framkommer i forskningsbidragene, er det stor forskjell på hvor komplisert det er å arbeide i ulike land, det er variasjon i sikkerhetsutfordringer, variasjon i forekomst av lokale organisasjoner som jobber med returrelaterte problemstillinger og graden av korrupsjon har vist seg avgjørende for effektiv implementering (Strand et al. 2016).

Oppsummert ser det ut til at den delen av gjennomføringen av en assistert retur som skjer før ankomst i opprinnelsesland, forløper greit. Det synes å ha blitt etablert gode og effektive rutiner. Siden returene går til ulike land, er det ulike rammebetingelser som møter de returnerte, ulike samarbeidspartnere, ulik grad av korrupsjon og ulike ordninger. Det er ikke rom i denne rapporten for å gå inn i de ulike erfaringene i detalj, men det framstår som tydelig at norske myndigheters mulighet til å påvirke og ha innsikt i denne delen av returen er begrenset sammenlignet med arbeidet som skjer på norsk jord.

In-kind-støtte – bidrar støtten til å sikre et levebrød?

Når så støtten først er utbetalt, er det åpenbare spørsmålet for myndigheter og forskere: Hva slags effekt har den?

Støtten som utløses gjennom programmer for assistert retur, kommer hovedsakelig i to former – som økonomisk støtte i form av rene kontantutbetalinger og støtte til dekning av næringsetableringer, arbeidstrening, skole eller utdanning som ikke betales til personen selv, såkalt in-kind-støtte.

Når det gjelder støtten som ytes, er det et gjennomgående funn på tvers av land at kontantutbetalingen ved ankomst anses av returnerte som svært nyttig, og at den letter situasjonen den første tiden etter ankomst. In-kind-støtten, som er ment å bidra til å lette reintegreringen over tid gjennom å øke sannsynligheten for et framtidig inntekstgrunnlag, kommer mindre heldig ut. Ikke overraskende er det godt dokumentert at returnerte selv ønsker mer kontantstøtte og finner in-kind-støtte mindre nyttig. Å nyttiggjøre seg kontanter er opplagt mindre krevende og kontekstspesifikt sammenlignet med støtte til bedriftsetablering eller utdanning.

Evalueringen av landprogrammet til Afghanistan fra 2008 fant at det normale forløpet blant returnerte var at pengene var brukt til å kjøpe materiell for å starte et lite foretak, men at dette så var avsluttet eller hadde lite aktivitet. Enkelte brukte modellen til å utløse penger til materiell som så raskt kunne konverteres tilbake til kontanter (Strand et al. 2008:vii). Dette funnet står seg, og den senere evalueringen viser sterk tvil om langtidseffekten av denne støtten i Afghanistan (Strand et al. 2016).

Den store norske evalueringen av ordninger for assistert retur viser at dette ikke er et trekk som gjelder spesielt for returnerte til Afghanistan. Snarere finner forfatterne at det store flertallet av returnerte på tvers av land verken hadde fått jobb eller klart å etablere forretning som sikret inntekter på sikt. I lys av dette er forfatterne kritiske til at IOM fortsatt oppmuntrer returnerte til å velge å opprette forretninger og ikke arbeidsutplassering eller utdanning (Strand et al. 2016). Selv om det overordnede bildet er tydelig, vises det til noen landspesifikke forskjeller. I Irak treffer for eksempel yrkesopplæringen og den sosioøkonomiske orienteringen godt de returnertes behov, ifølge forfatterne (Strand et al. 2016). Til sammenligning viser evalueringen av ordningen i Somalia til at selv om man har fått på plass inntektsbringende arbeid gjennom støtteordningen, er det dårlig match mellom kvalifikasjonene og interessene til den returnerte. Valget var et resultat av omstendigheter og flaks mer enn en gjennomtenkt, god, individuell prosess (Hall 2015).

At det er forskjeller i muligheten for å lykkes i å etablere egen bedrift på tvers av land, er ikke veldig overraskende. Strukturelle ulikheter i økonomi, grad av korrupsjon, arbeidsmarked og sikkerhet er avgjørende. Selv om det ikke adresseres eksplisitt, framkommer det tydelig i evalueringenes kritikk og anbefalinger at antallet personer som returneres, påvirker hvordan tiltakene vurderes. Det er åpenbart mindre krevende å skaffe 16 personer inntektsbringende aktivitet på tre år (Somalia) enn å skaffe dette for 343 personer (Afghanistan).

Det løftes altså en tydelig og eksplisitt kritikk mot in-kind-komponenten av returstøtteordningen hjemlet i det faktum at de fleste bruker returstøtten til å forsøke å etablere en bedrift, samtidig som terskelen for å opprette bærekraftig business, er høy, og det samme er frafallsprosenten. Kombinert med at de returnerte selv ønsker kontantutbetalinger, skulle man tro at forskningsbidragene på feltet konkluderte med at in-kind burde erstattes med rene kontantstøtteordninger, men dette er ikke tilfellet. Forskerteamet som står bak den store evalueringen av flere landprogrammer, argumenterer for at dette ikke er et godt alternativ, fordi summen ikke vil være nok til å sikre inntekter i en oppstartsfase, og de argumenterer for at dette vil føre til mindre bærekraftige returer (Strand et al. 2016).

Ser man på internasjonal forskning, er bildet også mindre entydig. Ruben et al. (2009) har analysert returerfaringer blant 178 avviste asylsøkere som returnerte til Afghanistan, Armenia, Bosnia, Sierra Leone, Togo og Vietnam. Forskerne konkluderer med at hjelp til å starte eget foretak er den mest effektive formen for hjelp de returnerte kan få (og mer effektivt enn andre former for økonomisk støtte og informasjon gitt til asylsøkere). Personer returnert til Pakistan via returstøtteordningen i Storbritannia sier i intervjuer med Reeve et al. (2010:ii) at de (på samme måte som respondentene i norske studier) setter spørsmålstegn ved hvor reelt det er at man kan etablere en levedyktig bedrift med den støtten de har fått. Når de så spørres hvordan returen ville ha fortonet seg uten støtte, uttrykker de at de uten støtten hadde vært fortapt (Reeves et al. 2010:ii). Dette illustrerer godt hvordan ulike formuleringer av spørsmål i slike evalueringer former inntrykket man får av støtten.

Dette handler grunnleggende sett om hva slags forventninger man kan stille til returstøtte: Skal den gjøre reintegreringen lettere, eller skal den løse utfordringene ved reintegrering? Det er åpenbart at en ambisjon som ligger

tett opp til den siste, vil være nesten umulig å møte og føre til negative slutninger om programmets konsekvenser.

Begrenser støtten sekundærmigrasjon?

Et sentralt spørsmål er også om det er riktig at returstøtteordningen skal vurderes etter hvorvidt støtten hindrer sekundærmigrasjon. Dette er en ambisjon programmene evalueres etter i flere bidrag, noe som henger sammen med økt oppmerksomhet på bærekraftig migrasjon. Hvis dette anses å være en målsetting for programmene, tegnes det et bilde i forskningen som ikke er oppløftende. I samtaler med returmigranter finner Strand et al. (2016) at 75 prosent oppgir at støtten ikke hadde medført varig retur, kun 16 prosent svarte ja, mens de øvrige var usikre eller ikke svarte. Ifølge en undersøkelse gjennomført av Development Research Center on Migration, Globalisation and Poverty (2009) oppgir 45 av 48 intervjuede tamiler returnert fra Storbritannia (gjennom Storbritannias VARP-program til Sri Lanka) at de ville migrere igjen. Pennington og Balarams (2013:8) studie i Nigeria viser at hvis ikke returen av migranter følges opp med støtte til reintegrering, vil migranten med stor sannsynlighet migrere igjen.

Dette henger sammen med en rekke forhold. For mange er situasjonen de reiste fra, uendret eller kanskje til og med verre enn da de dro – og slik sett er motivasjonen til å komme seg vekk fortsatt til stede. Ifølge Pennington og Balaram (2013:4, 21) er det også avgjørende at migranten så langt det er mulig, ikke har noen «løse ender» eller uoppfylte mål i Europa. Dette underbygges av funn som viser at migranter som tvangsreturneres, har vanskeligst for å reintegrere seg og har størst sannsynlighet for å migrere igjen (Pennington & Balaram 2013:25; Skilbrei 2007:141).

Hva kan man forvente av ordningen med assistert retur?

Å ha som ambisjon at reintegreringsstøtte fra avsenderland skal føre til integrering og begrense mobilitet, er problematisk da utfordringer for varig og trygg retur også ligger i forhold som ikke enkelt lar seg påvirke med norske politiske tiltak. I evalueringen av returstøtteordningen til Somalia finner for eksempel Samuel Hall (2015:14) at den returnerte kan slite med å koble seg på sitt tidligere nettverk fordi de ved å ha vært i Europa nå har status som

«diaspora» – del av en gruppe som er privilegert og skal hjelpe andre, ikke søke hjelp selv. På tross av migranters mangeartede og komplekse situasjoner, viser studier at retur fra Europa er en dramatisk og livsendrende begivenhet. Mange vender hjem til en verre økonomisk og sosial situasjon enn den de forlot (Plambech 2014a:24; Plambech 2016:160; Pennington & Balaram 2013:23, 50; Ratia & Notermans 2013:156). Strømmen av pengeoverføringer stoppes, og for noen innebærer retur å gå fra å være familiens forsørgere til å bli økonomiske byrder for sine familier (Plambech 2016:160). Migrantenes familier har ofte forventninger til dem som forsørgere, og disse forventningene er like høye eller til og med høyere enn før han eller hun migrerte til Europa. Familien kan forvente at migranten kan «betale tilbake» de pengene som ble investert i reise, og sikre deres økonomiske framtid, hvilket migranten sjelden kan leve opp til (Ratia & Notermans 2013:158, 161; Plambech 2014a:45; Plambech 2014b:392). I tillegg har returmigrantene ofte flere forpliktelser enn før de migrerte, fordi familiemedlemmer og bekjente håper å kunne nyte godt av migrantens forbindelser til Europa (Plambech 2014b:394, Paasche et al. 2016:54). I lys av dette argumenterer Samuel Hall (2015) for at reintegreringsstøtte bør inkludere psykososial oppfølging. Behovet for dette gjenfinnes i andre studier, samtidig er det liten tvil om at formen på støtten som gis, må vurderes etter kostnader og praktiske muligheter. I lys av de varierte returtallene og de varierte erfaringene med samarbeidspartnere lokalt er det vanskelig å se for seg hvordan slik individuell veiledning skal være kostnadseffektivt og praktisk mulig å gjennomføre.

Oppsummert dokumenterer forskningen at samarbeidet mellom myndigheter og IOM Norge har fungert godt. IOM Norge blir på tvers av studier positivt vurdert av både aktører i feltet og migranter. Større variasjon finnes i vurderinger og erfaringer med returordningen ved ankomst i opprinnelsesland. Da begrenses norske myndigheters mulighet for å påvirke. Implementering av gode returer er i større grad avhengig av lokale partnere, og tilgangen til gode lokale samarbeidsorganisasjoner er svært variert. Forskningen som er gjennomgått, viser at kontantutbetalingen verdsettes av returmigrantene, og det framkommer at denne støtten er viktig for å gjøre den første fasen etter retur så god som mulig. Når det gjelder den langvarige effekten av støtten, som in-kind-komponentene er med på å sørge for, er erfa-

ringene mer varierte, og det overordnede inntrykket er at returstøtteordninger i liten grad bidrar til langvarige inntektsbringende muligheter og i liten grad begrenser vilje og motivasjon for sekundærmigrasjon. Det er imidlertid verdt å spørre seg om returstøtteordninger i oppholdsland kan forventes å eliminere viljen til å migrere igjen etter retur.

7 Konklusjon og oppsummering

Denne kunnskapsgjennomgangen har vist at det finnes et relativt godt tilfang av forskning på assistert retur, og forskningen har i stor grad gitt kunnskapsbasert innsikt i spørsmål som er sentrale for myndighetenes operative returarbeid. Samtidig har gjennomgangen illustrert viktige kunnskapshull.

7.1 Hva vet vi?

En sentral utfordring for myndighetene er å få innsikt i begrunnelser som ligger bak søknader for assistert retur, for slik å kunne utvikle politiske tiltak som bygger opp under dette.

Forskning på assistert retur understreker med stor tydelighet at en rekke faktorer påvirker antallet assisterte returer, og dermed sannsynligheten for at utreisepliktige velger assistert retur. Det er stort samsvar på tvers av bidragene når det gjelder hvilke faktorer dette er på teoretisk nivå, selv om bidragene spriker når enkelte faktorer testes empirisk. Gjennomgangen viser at det på feltet både er gjennomført kvantitative effektevalueringer og landspesifikke prosessevalueringer. Samlet gir de et utfyllende bilde av norske myndigheters erfaringer med assistert retur.

Studier som ser på effekten av returstøtteordningene på overordnet nivå både i Norge og internasjonalt, finner at ordningene påvirker sannsynligheten for å returnere blant utreisepliktige. Når tallene brytes ned på landbakgrunn, identifiseres stor variasjon i hvor effektive programmene er. Returordningen for Afghanistan framstår på tvers av studier som ineffektiv, mens for andre land observeres en økning i andelen som søker assistert retur. Å tilby utreisepliktige støtte vil ikke alene føre til at personer automatisk velger assistert retur, men det vil øke sannsynligheten for det i mange tilfeller. I noen tilfeller (slik det synes å være for eksempel for Afghanistan i perioden

etter innføringen av støtten) er det imidlertid ikke nok til å tippe avgjørelsen i favør av hjemreise. Mekanismene bak dette, hvordan og hvorfor de ulike faktorene virker sammen med returstøtte, finnes det begrenset innsikt i.

Forskningsbidragene dokumenterer at situasjonen i den utreisepliktiges opprinnelsesland er avgjørende for returbeslutningen. Alle bidrag ser ut til å peke i samme retning – sikkerhetssituasjonen i opprinnelsesland påvirker bruken av assistert retur. Returprogrammer vil være mindre effektive dersom sikkerhetssituasjonen i opprinnelseslandet er kritisk. Sikkerhetssituasjonen som påvirker enkeltindividers opplevelse av frykt, er likevel mangefasettert og ikke alene et resultat av målbare sikkerhetsindikatorer. I tillegg til sikkerhetsvurderinger er den utreisepliktiges ressurser og muligheter i sitt opprinnelsesland sentrale faktorer i returbeslutningen. Hva som utgjør disse ressursene og mulighetene, er komplekst og vanskelig å måle, og det er derfor ikke dokumentert statistisk.

Forskningen viser også til at situasjonen i oppholdslandet, i dette tilfellet Norge, er avgjørende for om personer søker assistert retur eller ikke. Litteraturen som er gjennomgått, støtter at begrensede rettigheter er med på å forklare hvorfor personer søker om assistert retur – at det fungerer som en push-faktor. Samtidig viser erfaringer med forsøk på å gjøre tilværelsen i Norge verre for denne gruppen at slike tiltak potensielt kan få uintenderte negative konsekvenser.

Også politikken som føres i oppholdslandet, kan påvirke enkeltindividers returbeslutning, og da spesielt effektuering av tvangsreturer. Forskningen presentert her viser at dersom det gjennomføres tvangsreturer på mottaket der utreisepliktige bor, øker sannsynligheten for at andre søker om assistert retur. Også kvalitative bidrag underbygger at det er vanskeligere å motivere for assistert retur når det ikke effektueres noen tvangsreturer til gitte opprinnelsesland.

Forskningen viser også at det har noe å si hvor lenge utreisepliktige har bodd i Norge. Jo lengre tid i Norge, jo lavere er sannsynligheten for å returnere assistert. Forskningsbidragene forklarer dette i all hovedsak med tilknytning, at det er mer utfordrende å tenke på å returnere jo lengre tid som går, fordi man over tid knytter seg til oppholdslandet og fjerner seg fra opprinnelseslandet. Det er teoretisk mulig at dette også kan forklares som et resultat av seleksjon og at de som er igjen i Norge etter flere år, er personer som

i utgangspunktet har større kvaler med å returnere, og/eller som har en bakgrunn som av ulike grunner gjør det vanskeligere å returnere, men dette problematiseres i liten grad i bidragene.

Forskningen på assistert retur gir også innsikt i returprogrammenes implementering. Forskning som tar for seg ulike grupper utreisepliktige, ulike informasjonstiltak og ulike aktører med informasjonsansvar, understreker at det å informere om assistert retur er svært krevende. Men forskningsbidragene spriker i sine anbefalinger om når, hvordan, til hvem og i hva slags form denne informasjonen bør gis.

Det dokumenteres også tydelig i forskningen på assistert retur at samarbeidet mellom myndigheter og IOM Norge har fungert godt. Det stilles spørsmål ved informasjonsarbeidet organisasjonen gjør mot utreisepliktige som ikke bor på mottak, men overordnet blir IOM Norge på tvers av studier positivt vurdert av både aktører i feltet og migranter. Større variasjon finnes i vurderinger og erfaringer med IOM i utlandet. Dette understreker en utfordring ved siste fase av implementeringen av retur – når vedkommende er tilbake i sitt opprinnelsesland. Da begrenses norske myndigheters mulighet for å påvirke. Implementering av gode returer er i større grad avhengig av lokale partnere, og tilgangen til gode lokale samarbeidsorganisasjoner er svært variert.

Til slutt viser gjennomgangen av forskningen med stor tydelighet at en gjennomført assistert retur ikke betyr vellykket reintegrering. Støtteordningene vurderes jevnt over som viktige av de som har returnert, med noen landspesifikke forskjeller, men det pekes på ulike forbedringspunkter på tvers av studier. Sentrale punkter som trekkes fram, er forberedende opplæring/veiledning i Norge, behov for psykososial oppfølging etter ankomst og støtte til å skape bærekraftig inntektsbringende arbeid etter retur. Basert på forskningen som foreligger, er det lite som tyder på at støtteordninger ved retur ikke forhindrer sekundærmigrasjon. I forskningsporteføljen på assistert retur blir programmenes manglende evne til å sikre såkalt bærekraftig retur kritisert. Dette er imidlertid ikke en nedfelt målsetting for innføring av assistert retur, og det må understrekes at dette er en svært ambisiøs ambisjon for slike programmer, og sannsynligvis lite realistisk. Returstøtteordninger i oppholdsland kan ikke forventes å eliminere viljen til å migrere igjen etter retur, og ordningene bør heller ikke evalueres med dette som primær målestokk.

7.2 Hva vet vi ikke?

Gjennomgangen gir også indikasjoner på forskningsbehov og hva vi ikke vet så mye om når det gjelder assistert retur.

Forskningen viser en økning i assistert retur i perioden når støtteordningene innføres, og landspesifikke analyser viser en sannsynlig sammenheng for flere land. Det mangler imidlertid studier som ser på perioden før innføringen av programmene og undersøker om samme svingninger i antall og sannsynligheter var til stede da.

Som nevnt over finner ulike forskningsbidrag at returordningen for Afghanistan framstår som ineffektiv. Afghanistan er per dags dato det eneste landet der også tvangsreturnerte mottar returstøtte. Dette diskuteres kun i begrenset grad i de foreliggende bidragene. Det er behov for mer kunnskap om hvordan slike støtteordninger for tvangsreturnerte påvirker effekten av returstøtte ved assistert retur. Teoretisk er det lett å tenke seg at en slik pengestøtte begrenser insentivene som etableres med returstøtte, men dette er det behov for å gå nærmere inn i.

Effekten av ulike individuelle karakteristikker ved asylsøkerne er det også behov for mer kunnskap om. De foreliggende forskningsbidragene konkluderer sprikende på enkelte punkter, mens det foreligger lite eller ingen data på andre. Gjennomgangen over viser for eksempel at kjønnsforskjeller i syn på retur er blitt lite utforsket, funn er delvis motstridende, og mangel på data gjør det vanskelig å trekke bastante konklusjoner. Sprikende funn er det også for betydningen av å ha barn. Forskningen dokumenterer at det å ha barn skaper andre behov og beveggrunner i en beslutningsprosess om retur enn det å være enslig, men forskningen peker i ulike retninger når det gjelder hvordan det påvirker villigheten til og sannsynligheten for å returnere assistert.

Det er en sterk antagelse i feltet og forskningen om at helsesituasjonen påvirker evnen og viljen til å returnere, men dette reflekteres ikke i forskningsporteføljen i særlig stor grad, og her kan det argumenteres for at det finnes et udekket kunnskapsbehov. Data innhentet fra UDI viser for eksempel at 38 prosent av beboerne på asylmottak tilrettelagt for de sykeste asylsøkerne har utreiseplikt. Når det gjelder sammenhengen mellom helse og retur,

kan det være relevant å se nærmere på om asylsøkere med kjente helseutfordringer i mindre grad enn andre returnerer. Hva slags erfaringer og utfordringer knyttes til returer av personer med større behov, og hvordan kan tiltak utvikles for å treffe denne gruppen spesielt?

Forskningsbidragene peker på behov for mer innsikt i hvordan informasjonsarbeid kan innrettes mot ulike grupper for å skape større forståelse og motivasjon for retur. Forskningen gjennomgått viser at forståelsen for og kunnskapen om assistert retur er for dårlig blant asylsøkere og utreisepliktige, spesielt blant utreisepliktige som ikke bor på mottak. Noen potensielle forklaringer som trekkes fram, er for dårlig kunnskapsnivå hos mottaksansatte, potensielle feilkilder i nettverkene rundt utreisepliktige og at informasjonen er vanskelig å forstå. Betydningen av rykter understrekes, men det foreligger ikke analyser av rykter blant asylsøkere og irregulære migranter i Norge og ryktenes potensielle innflytelse på informasjonsarbeidet.

Andre forklaringer handler om timing og behov for kunnskap om når informasjon bør gis, på hvilken måte og av hvem. Forskningen peker på et «tillitsparadoks» i at god informasjon er avhengig av tillit, samtidig som personer som står i et tillitsforhold til utreisepliktige, kan risikere dette dersom de jobber aktivt med å motivere for assistert retur. Internasjonal forskning viser til gode erfaringer med å gi råd på de utreisepliktiges eget morsmål, for eksempel ved at rådgivere med samme landbakgrunn oppsøker og følger opp utreisepliktige, eller ved å opprette åpne informasjonstelefoner man kan ringe for å få informasjon på eget språk.

Forskningen dokumenterer at retursamtaler og vedtakssamtaler er krevende, og at man lokalt møter utfordringene på ulike måter. Noen gode praksiser er dokumentert, men her burde det være mer kunnskap å hente på feltet: Hvordan kan man realitetsorientere uten å vise mistro i startfasen, hvordan kan man gi råd om retur parallelt med en klageprosess i starten – og hvordan kan man komme i dialog om retur med noen som har vært her lenge med utreiseplikt?

Oppsummert viser denne gjennomgangen at forskningen som er gjennomført, langt på vei svarer på myndighetenes utfordringer på dette feltet. Kunnskapsproduksjonen og forskningsinteressen for retur både i akademia og fra myndighetene har ført til innsikt i sentrale spørsmål for myndighetens operative returarbeid. Likevel er det flere kunnskapshull og behov for mer

innsikt. Overordnet er det også verdt å understreke at forskningen som er presentert over, er gjennomført i en tid der migrasjonsutfordringene så ganske annerledes ut enn de gjør når denne rapporten går i trykken. Om lave asylankomster vedvarer, vil utfordringene med retur endres. Med færre asylsøkere produseres færre utreisepliktige, og de som befinner seg i Norge over tid, kan, i lys av forskningen presentert her, forventes å være mer problematiske å returnere enn personer som returnerer raskt etter at avslag er gitt.

Referanser

Bendixsen, S. K. N., Ytre-Arne, B., Kjærre, H. A. (2015). *Out-Reach: informasjon om frivillig retur til irregulære migranter utenfor mottak*. Rapport 6-2014. Bergen: Uni Research Rokkansenteret

Black, R., Collyer, M. & Somerville, W. (2011). *Pay-to-Go Schemes and Other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible?* Washington, DC: Migration Policy Institute.

Brekke, J-P. (2008). *Fra tilbakevending til retur. Evaluering av Flyktninghjelpens informasjonsprosjekt INCOR*. ISF-rapport 2008:012. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Brekke, J-P. (2010). *Frivillig retur fra Norge: En historisk gjennomgang.* ISF-rapport 2010:10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Brekke, J-P. (2015). Why Go Back? Assisted Return from Norway. ISF-rapport 2015:08. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Collyer, M., Wimalasena, P., Ansar, N. & Khan, M. A. (2009). *Return Migrants in Sri Lanka*. London: Institute for Public Policy Research.

de Haas, H. (2010). Migration and Development: A Theoretical Perspective. *International Migration Review, 44*(1).

Deloitte (2014). *Evaluering av returtiltak i mottak.* Oslo: Deloitte.

EMN (2011). *Programmes and Strategies in the EU Member States Fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries*. European Migration Network.

Erdal, M. B. & Ezzati, R. (2015). 'Where Are You from' or 'When Did You Come'? Temporal Dimensions in Migrants' Reflections About Settlement and Return. *Ethnic and Racial Studies, 38*(7), 1202-17.

Gerver, M. (2017). Paying Refugees to Leave. *Political Studies, 65*(3), 631-45.

Goodman, S., Burke, S., Liebling, H. & Zasada, D. (2015). 'I Can't Go Back Because If I Go Back I Would Die': How Asylum Seekers Manage Talk About Returning Home by Highlighting the Importance of Safety. *Journal of Community & Applied Social Psychology, 25*(4), 327-39.

Handlos, L. N. & Norredam, M. (2016). Health Predictors for Return Migration: A Nationwide Historic Prospective Cohort Study. *European Journal of Public Health, 26,* 195-95.

Janmyr, M. (2016). The Effectiveness of Norway's Readmission Agreements with Iraq and Ethiopia. *International Migration, 54*(4), 5-17.

Knudsen, J. C. (1995). When Trust Is on Trial: Negotiating Refugee Narratives. I V. Daniel & J. C. Knudsen (red.), *Mistrusting Refugees* (s. 13-35). Berkley University of California Press.
Koser, K. & Kuschminder, K. (2015). *Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants*. Geneva: IOM.
Krogh, H. (2007). *Returarbeid i mottak. En kartleggingsundersøkelse*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
Leerkes, A., van Os, R. & Boersema, E. (2017). What Drives 'Soft Deportation'? Understanding the Rise in Assisted Voluntary Return among Rejected Asylum Seekers in the Netherlands. *Population Space and Place, 23*(8), 11.
Oslo Economics (2014). *Evaluering av ordninger for frivillig retur.* Oslo: Oslo Economics.
Oslo Economics (2016). *Effekter av tvangsreturer for assistert retur*. Oslo: Oslo Economics.
Oxford Research (2014). *Evaluering av informasjons- og veiledningsprogrammet for nyankomne asylsøkere.* Kristiansand: Oxford Research AS.
Pennington, J. & Balaram, B. (2013). *Homecoming: Return and Reintegration of Irregular Migrants from Nigeria.* London: Institute for Public Policy Research.
Pirjola, J. (2015). Flights of Shame or Dignified Return? Return Flights and Post-Return Monitoring. *European Journal of Migration and Law, 17*(4), 305-28.
Plambech, S. (2014). *Points of Departure. Migration Control and Anti-Trafficking in the Lives of Nigerian Sex Worker Migrants after Deportation from Europe.* Ph.d.-afhandling. København: Institut for Antropologi, Københavns Universitet.
Plambech, S. (2017). God Brought You Home - Deportation as Moral Governance in the Lives of Nigerian Sex Worker Migrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies, 43*(13), 2211-27.
Proba (2016). *Evaluering av pilotprosjekt om saksflyt og retur. ROP og orienteringssamtaler.* Rapport 2016-04. Oslo: Proba Samfunnsanalyse.
Paasche, E. & Skilbrei, M-L. (2017). Gendered Vulnerability and Return Migration. *TEMIDA, 20*, 149-66.
Paasche, E., Plambech, S. & Skilbrei, M-L. (2016). *Assistert retur til Nigeria.* Oslo: Institutt for kriminologi og rettssosiologi. Det juridiske fakultet. Universitetet i Oslo.
Ratia, E. & Notermans, C. (2013). I Was Crying, I Did Not Come Back with Anything: Women's Experiences of Deportation from Europe to Nigeria. *African Diaspora, 5*(143).
Reeve, K., Robinson, D., Bashir, N. & Eisenstein, E. (2010). *The Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (Varrp) 2008: A Process and Impact Assessment*. Home Office Research Report 41. Home Office.
Samuel Hall (2015). *Summary Report - Returns to Somalia: Setting Protection and Livelihood Standards.* Mogadishu: Samuel Hall.

Skilbrei, M-L. & Tveit, M. (2007). *Facing Return: Perceptions of Repatriation among Nigerian Women in Prostitution in Norway*. Fafo-report 2007:01. Oslo: Fafo

Statskontoret (2010). *Uppföljning av återetableringsstödet.* Rapport 2010: 4. Stockholm: Statskontoret.

Strand, A., Akbari, A., Chaudhari, T. W., Harpviken, K. B., Sarwari, A. & Suhrke, A. (2008). *Return in Dignity, Return to What? Review of the Voluntary Return Programme to Afghanistan*. Bergen: Chr. Michelsens Institutt.

Strand, A., Bendixsen, S., Lidèn, H., Paasche, E. & Aalen, L. (2016). *Programmes for Assisted Return to Afghanistan, Iraqi Kurdistan, Ethipia and Kosovo.* Bergen: Chr. Michelsens Institutt.

Strand, A., Bendixsen, S., Paasche, E. & Schultz, J. (2011). *Between Two Societies Review of the Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq (Irrini) Programme.* Bergen: Chr. Michelsens Institutt.

Sønsterudbråten, S. (2017). *Retur som avtalt? En effektivitetsstudie av norske returavtaler*. Fafo-rapport 2016:35. Oslo: Fafo.

UDI (2017). *Årsrapport 2016 for Utlendingsdirektoratet.* Oslo: Utlendingsdirektoratet.

Valenta, M. (2010). *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen: Mellom passsiv tvang og aktiv returassistanse*. Trondheim: NTNU samfunnsforskning.

Valenta, M. & Thorshaug, K. (2011). Avviste asylsøkere i Norge – Ventemottaksordningen og andre returmotiverende tiltak. *Tidsskrift for samfunnsforskning, 52*(02), 211-34.

Winsvold, A. & Engebrigtsen, A. (2010). *For barnas skyld. En undersøkelse av returforberedende arbeid med barnefamilier på asylmottak – med forslag til nye modeller og arbeidsformer.* NOVA-rapport 17/2010. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Zimmermann, S. (2012). Understanding Repatriation: Refugee Perspectives on the Importance of Safety, Reintegration, and Hope. *Population Space and Place, 18*(1), 45-57.

Øien, C. & Bendixsen, S. (2012). *Det riktige valget? Motivasjon og beslutningsprosess når avviste asylsøkere velger frivillig retur*. Fafo-rapport 2012:37. Oslo: Fafo.

Øien, C. & Sønsterudbråten, S. (2011). *No Way in, No Way Out? A Study of Living Conditions of Irregular Migrants in Norway*. Fafo-report 2011:03. Oslo: Fafo.

Aas, K. F. (2013). Grenser for straff. *Samtiden* (02), 64-74.

Aas, K. F. (2014). Bordered Penality: Precarious Membership and Abnormal Justice. *Punishment & Society, 16*(5), 520-41.

Assistert retur

Assistert retur (tidligere kalt frivillig retur) er en søknadsbasert ordning der utreisepliktige kan få støtte til å reise hjem og etablere seg på nytt i hjemlandet. Det er bred enighet i forskningen og praksisfeltet om at assistert retur er den mest hensiktsmessige måten for utreisepliktige å returnere på. Assistert retur anses å være mer humant, mindre kontroversielt og mer kostnadseffektivt enn tvangsretur. Det er derfor en sentral ambisjon for myndighetene å føre en kunnskapsbasert politikk på feltet. I denne rapporten sammenstilles forskning relevant for det operative returarbeidet. På denne måten illustreres hva som i dag kan anses å være veldokumentert kunnskap, og hva som er mindre godt dekket i forskningen.

Fafo

Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2018:16
ISBN 978-82-324-0440-7
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20665