

RAPPORT

2008:12

Jan-Paul Brekke

Fra tilbakevending til retur Evaluering av Flyktningshjelpens informasjonsprosjekt INCOR

Jan-Paul Brekke

Fra tilbakevending til retur

Evaluering av Flyktningshjelpens informasjonsprosjekt INCOR

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2008

© ISF 2008
Rapport 2008:12

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

ISBN: 978-82-7763-284-1
ISSN: 0333-3671

Studien er finansiert av Utlendingsdirektoratet.

Innhold

Forord	5
1. Fra tilbakevending til retur	7
Problemstillinger.....	9
A. Arbeidsmetoder	9
B. Resultater	9
C. Relasjoner til omverden	9
Metode og begreper	10
Begreper	11
2. INCORs utvikling 2001-2008	13
Uovernsstemmelsen med UDI i 2001	14
Vendingen mot retur	17
Retur, veiledningstjeneste og afghanere	20
Lederskifter, motsetninger og vending nummer to	24
Den tredje vendingen	27
3. Virksomhet, dialog og utfordringer	31
Variasjoner på asyl- og returmarkedet	31
Bemanning, kontinuitet og kompetanse.....	34
Kontinuitet.....	34
Kompetanse	35
Informere, motivere og fremme retur	38
Å fremme retur	40
4. Resultater, mål og måleproblemer	43
En godt forberedt hjemreise i verdighet	44
Omfang og kvalitet	44
Informasjon på nettet.....	46
Innsats-effektivitet	47
Hjemreise i verdighet	47

Virkning	48
Rapportering og skriftliggjøring	50
Kunnskapsspredning og påvirkning	51
De skjulte betydningene av INCORs arbeid	52
5. Omverden og styringsdialog	55
Forholdet mellom INCOR og UDI	56
Avhengig av uavhengighet	56
Styringsdialog	58
INCOR som en del av Flyktningshjelpen	59
INCORs status internt i organisasjonen	59
Forholdet til utekontorene	60
Andre aktører i INCORs omgivelser	62
6. Kommunikasjonsmodeller og overlappende mandater	65
Kommunikasjonsmodeller og returinformasjon	65
Overtalelse	66
Informasjon	67
Overtalelse med tilbakemelding	67
Gjensidig forståelse	68
Berørt gruppe	69
Overlapp og grenser mellom INCOR og UDI	71
Organisasjonene som tjenesteprodusenter	74
7. Vurderinger og funn	77
Muligheter og betingelser for å lykkes	78
Interne betingelser	78
Gamle og nye arbeidsområder	79
Funn	81
Litteratur	85
Figuroversikt	89
Sammendrag	89

Forord

Dette er en studie av en organisasjon som utfører en tjeneste for en statlig etat. Oppdraget er å informere flyktninger og asylsøkere om tilbakevending og retur til hjemlandet. Det er ingen enkel oppgave.

Flyktningshjelpen har siden 1995 drevet prosjektet INCOR (Information and Counselling on Return and Repatriation). I denne rapporten gjennomgås prosjektets virksomhet de siste syv årene.

I tillegg til å gi en vurdering av INCOR, er formålet med studien å utvikle kunnskap om informasjonsarbeid på dette følsomme feltet, og å gi et innblikk i forholdet mellom en ikke-statlig organisasjon og dens offentlige oppdragsgiver.

Grunnlaget for rapporten er intervjuer med nøkkelinformanter og en gjennomgang av skriftlige kilder.

Det er et begrenset antall personer som er virksomme på flyktning- og asylfeltet i Norge. I en studie av denne typen er det alltid en mulighet for at enkeltpersoner kan identifiseres. Jeg har anonymisert individene bak uttalelser, handlinger og holdninger, så langt det går. Likevel kreves det mot for å være med på intervjuene fra mange av mine informanter. De fortjener takk for at de delte sine erfaringer.

Oslo, oktober 2008

Jan-Paul Brekke

Fra tilbakevending til retur

Det er ingen selvfølge at personer som søker beskyttelse i Norge skal bli i landet for alltid. Derfor er det en del av norsk politikk at de som ønsker å vende tilbake til hjemlandet skal få støtte. I tillegg er norske myndigheter opptatt av at de som får avslag på asylsøknaden skal returnere til hjemlandet. De siste årene har den siste typen returnere fått øket oppmerksomhet i Norge og Europa. I tråd med dette har landenes myndigheter og frivillige organisasjoner dreiet sin virksomhet på feltet fra tilbakevending til retur.

I Norge er det flere organisasjoner som på ulike måter støtter opp om myndighetenes tilbakevendings- og returarbeid. Sentral blant disse er Flyktninghjelpen og dets INCOR-prosjekt (Information and Counselling on Return and Repatriation). Under dette navnet har en håndfull personer drevet nettopp informasjon og rådgivning siden 1995. Målgruppene for arbeidet har vært flyktninger og asylsøkere, men også de som arbeider med disse gruppene og den norske allmennheten.

Denne rapporten er en evaluering av INCORs virksomhet i perioden 2001-2008. INCOR har måttet forholde seg til fokusskiftet i norske asylpolitikk fra tilbakevending til retur. Som vi skal se utgjorde dette gradvise skiftet den røde tråden i prosjektets utvikling i perioden. INCOR ble også evaluert for et par år siden, men den gang ble resultatene kun brukt internt i Flyktninghjelpen (Moberg 2006). Resultatene fra den vurderingen blir brukt og referert til i denne rapporten.

De underliggende spørsmålene for denne studien er for det første *hvordan* man skal drive informasjon om retur og tilbakevending overfor den sårbare gruppen som asylsøkere og flyktninger er. Det andre er *hvem* som skal drive denne aktiviteten. Fokuset vil være på INCOR og deres virksomhet, og disse mer overordnede spørsmålene vil kun bli behandlet implisitt. Likevel gir de en god innstilling hos den som skal lese historien om INCOR.

Oppdragsgiver for denne studien er Utlendingsdirektoratet (UDI) som også finansierer INCOR. For å få en grundig vurdering av INCOR vil denne rapporten ta for seg virksomheten og utviklingen av prosjektet, hva som har kommet ut av driften, samt samhandlingen mellom INCOR og omgivelsene, med spesiell vekt på forholdet til UDI.

INCOR har de siste årene drevet med en bred vifte av aktiviteter. Man har blant annet drevet informasjonsspredning til målgruppene gjennom telefon og direkte møter, gjennom veiledning av ansatte på asylmottak, man har hatt individuell rådgivning, arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere, organisert besøksreiser til returland og hatt hospiteringsvirksomhet ved utenlandskontorene. De har også publisert temaheftet «Veien videre» med informasjon på returfeltet. Frem til utgangen av 2007 hadde INCOR også ansvar for et eget skreddersydd opplegg for afghanske asylsøkere med avslag.

Studien handler samtidig om møtet mellom en statlig etat og en frivillig organisasjon. I forskningen omtales ofte denne relasjonen som utfordrende (Lorentzen 1994). En slik utfordring kan være i tilfeller der partene ikke har sammenfallende målsettinger.

Hovedaktørene i denne studien er Utlendingsdirektoratet og norske myndigheter på den ene siden, og Flyktninghjelpen ved INCOR på den andre. Ved første øyekast kan det se ut som om det er en slik målmodsetning mellom de to aktørene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og det underliggende Utlendingsdirektoratet har ansvar for utforming og gjennomføring av asylpolitikken. Her er et bærende prinsipp at asylsøkere som etter grundig behandling får avslag, ikke skal bli værende i landet. De skal ut. Eller for å bruke myndighetenes formulering: «De har plikt til å forlate landet» (e-post 15.09.2008).

Flyktninghjelpen, og INCOR som en del av denne, har som målsetting å «fremme og beskytte rettighetene til mennesker på flukt i eller utenfor eget land [...] Flyktninghjelpen skal ha gode, varige løsninger som mål og perspektiv både for talsmannsarbeidet og sin nødhjelpsinnsetning» (sitert i Moberg 2006:14). De skal med andre ord hjelpe enkeltindivider som er drevet på flukt.

Her ligger det en kime til motsetning mellom myndighetenes returmålsetting og Flyktninghjelpens målsetting. Samtidig hadde de to partene felles interesser og målsettinger. For eksempel delte myndighetene og INCORs ønsket om at en kvalitativt god retur skulle skje i verdighet. I det følgende skal vi se hvordan likhetene og forskjellene mellom de to partenes mandater spilte seg ut mellom 2001 og 2008.

Studien baserer seg primært på intervjuer. Disse har blant andre vært holdt med nåværende og tidligere ansatte i INCOR, ansatte i Flyktninghjelpen, samt tjenestemenn i departement og UDI. I tillegg har en serie dokumenter ligget til grunn for vurderingene som gjøres. En tidligere evaluering av INCOR (Moberg 2006) og annen litteratur på feltet har også vært sentralt materiale.

En naturlig kilde til informasjon om hvordan INCOR har fungert ville være å snakke med den primære målgruppen for deres arbeid: flyktinger og asylsøkere. Rammene for dette prosjektet har imidlertid ikke tillatt et slikt feltarbeid. Kommentarene og stemmene som blir hørt her hører altså til prosjektet og omkringliggende etater. Det finnes imidlertid enkelte sekundærkil-

der som kan fortelle oss noe om hvordan tjenesten har blitt oppfattet blant en av de primære mottakergruppene for informasjonen.

Problemstillinger

Vurderingen av INCOR søker å belyse så mange sider som mulig av virksomheten. Dette gjør at en rekke spørsmål stilles og senere besvares i denne rapporten. De faller i tre grupper knyttet til arbeidsmetoder, resultater og kommunikasjon med omgivelsene.

A. Arbeidsmetoder

Et overordnet spørsmål vil være hvordan arbeidsmetodene fungerte sett i lys av INCORs målsettinger og UDIs føringer.

Hvilken kompetanse har INCOR bygget opp når det gjelder informasjon og veiledning om retur og hvordan blir denne forvaltet? Hvilke aktiviteter fungerer slik man har ønsket og hva bør endres eller forsterkes?

B. Resultater

Et viktig punkt i mine intervjuer med tjenestemennene og de INCOR-ansatte var hvordan de skulle forholde seg til resultatene fra prosjektet. Hva har kommet ut av INCOR de siste syv årene? Når virksomheten er å informere om tilbakevending og retur er det ingen enkel oppgave å finne et enkelt mål på om man har lyktes. I første omgang kan vi stille spørsmål som speiler UDIs og INCORs egne målsettinger.

Med bakgrunn i myndighetenes målsetting med returpolitikken kan man spørre om INCORs virksomhet bidrar til å *fremme* retur? Nærmere informasjonsprosjektets egne målsettinger er det et spørsmål om INCOR bidrar til en kvalitativt bedre avgjørelse om retur for flyktninger og asylsøkere? Blir informasjonen og rådgivningen til at de som drar er bedre forberedt og dermed må forventes en enklere re-integrering?

Til sist har INCOR en målsetting om å spre kunnskap til et bredere publikum. Vi spør derfor: Har INCORs innsats ført til økt kunnskap om retur og tilbakevending hos befolkningen, blant beslutningstakere, hos mottaksansatte og andre?

C. Relasjoner til omverden

Omgivelsene til en organisasjon har betydning for dets virkemåte. Når den finansielle støtten kommer utenfra vil avhengigheten av omgivelsene være

gitt. Spørsmålet er hvordan forholdet mellom INCOR og UDI ble håndtert av de to partene? Og: Hvordan var forholdet til moderorganisasjonen, Flyktninghjelpen, og andre aktører i omgivelsene?

Som vi ser er det mange spørsmål som skal besvares. Feltarbeidet foregikk vinteren og våren 2008. I denne perioden var forholdet mellom INCOR og oppdragsgiveren – UDI – det som lå forrest i hodet på mine informanter. Problemstillingene som jeg har gruppert under punkt C. vil derfor vies en del oppmerksomhet. Diskusjonene som følger fra dette er imidlertid gode illustrasjoner på flere av sidene ved INCORs historie, drift og resultater.

Metode og begreper

Evalueringen baseres altså på to hovedkilder: intervjuer og dokumenter. I tillegg til disse vil litteratur på informasjons- og returfeltet bli brukt som inspirasjonskilde i analysen av det innsamlede materialet.

Et kjerneinntak var kvalitative intervjuer med ansatte i Flyktninghjelpen, UDI og det ansvarlige Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I tillegg har jeg hatt samtaler med andre aktører på feltet «informasjon om asyl og retur».

Intervjuene ble gjennomført på informantenes kontorer og i noen tilfeller på telefon. Til sammen ble tolv intervjuer gjennomført. I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en guide basert på studiens problemstillinger. Denne ble så tilpasset de ulike institusjonelle kontekstene som informantene representerte. Derfor ble det snakket mer overordnet politisk med de ansatte i Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og på detaljnivå med de som satt tett på det praktiske arbeidet.

Det ble lagt vekt på å sikre deltakernes anonymitet. I en studie av et prosjekt av INCORs type er det ingen enkel oppgave. Det er et begrenset antall personer som har arbeidet der og visse omskrivninger er derfor nødvendig. Tilsvarende har visse offentlige ansatte hatt tett kontakt med prosjektet. Derfor er det nødvendig å anonymisere disse for å hindre identifisering.

I tillegg til intervjuene har dokumenter fra INCORs siste syv år vært sentrale datakilder. Disse inkluderte halvårs- og årsrapporter, søknader, korrespondanse med UDI og interne notater. Studien har også fått tilgang til materiale som ikke er offentlig tilgjengelig. Både INCOR-ansatte og UDI har vært hjelpelige i fremskaffelsen av dokumentasjon. Dette har gjort at vurderingene i denne evalueringen er basert på et så bredt grunnlag som mulig. For å svare på spørsmålene om forholdet mellom INCOR og omgivelsene har det blitt hentet inspirasjon fra litteratur på organisasjons- og informasjonsfeltet (Leat 1991).

Informasjonsstrategien som INCOR benytter vil bli analysert i tråd med etablerte prinsipper på feltet. Noen stikkord her er troverdighet, gjensidighet i

kommunikasjonen, samt symmetri og asymmetri (Gruning og Hunt 1984, Haug 2000). Hilde Krog tangerte disse temaene i sin rapport til UDI om «returarbeid i mottak» (2007:2). Hun er likevel opptatt av andre temaer enn de strengt informasjonsfaglige. I denne rapporten har jeg valgt å bryne etablert kommunikasjonskunnskap mot empirien, med noen interessante resultat.

Det er gjort et knippe studier av tilbakevending i Norge (Berg 1998, Berg og Valente 2003, Brekke 1998, 2001, 2002, 2005, Jonassen, Holm Hanssen og Tesli (NIBR) 2000). De første studiene av tilbakevending fra Norge var Hanne Myrvolds arbeider om chilenerne som vendte hjem (1992, 1993, 1994). Det foreligger en bredere internasjonal litteratur på feltet (se Laura Hammond 1998 og Black and Koser 1999).

Det er imidlertid færre norske arbeider som omhandler retur eller frivillig retur slik det omtales i konkurransegrunnlaget. Noen unntak er Krogs vurdering av håndteringen av retur i norske mottak (2007) og en serie arbeider utført ved Institutt for samfunnsforskning. Disse omfatter en studie av politikken overfor Kosovoflyktingene (Brekke 2002), en analyse av ventetid og retur blant svenske asylsøkere (Brekke 2004), samt en studie av asylsøkere som mistet plassen i mottak (Brekke og Søholt (Byggforsk) 2005).

Utenfor landets grenser finner vi en stigende oppmerksomhet rundt fenomenet retur (Johnsson och Borg 2006, NTG Asyl 2007, EMN 2007). Litteraturen på feltet dekker både myndighetenes situasjon og situasjonen for de personene som vurderer å vende tilbake eller å returnere.

Begreper

Lesere som er nye på asylfeltet vil kunne stusse over vektleggingen av forskjellen på begrepene tilbakevending og retur. Sagt på en enkel måte, betegner tilbakevending en situasjon der flyktinger eller asylsøkere med opphold selv velger å flytte tilbake til sitt hjemland. Retur brukes der en hjemreise skjer uten at opphold er innvilget i eksillandet. Reisen kan likevel være frivillig, i betydningen at personen samtykker til at retur skjer, eller den kan gjennomføres med tvang fra myndighetene.

De siste fem årene har nettopp begrepet «frivillig retur» fått gjennomslag i Europa (voluntary return) og i norsk politikk. Dette innebærer at en person etter å ha fått avslag på sin asylsøknad reiser tilbake uten tvang, men ofte med støtte fra myndighetene til reisen og noe oppfølging etter hjemkomst. Uttrykket har blitt kritisert, blant andre av frivillige organisasjoner på feltet (ECRE 2005). Grunnen er at det er uklart om det er riktig å bruke ordet «frivillig» når personene ikke kan velge å bli i mottakerlandet. Det har derfor blitt forestått andre alternativer, som «mandatory return» eller «samtykket retur».

Antallet personer som benytter seg av det frivillige tilbakevendingsprogrammet har gjennom lang tid vært beskjedent (UDI.no). Antallet tvangsreturer og siden «frivillige returer» har derimot vært betydelig siden toppnivået i

asylankomster i årene 2001-2003. Derfor vil mye av oppmerksomheten være viet denne formen for tilbakereiser i denne studien.

INCOR har spilt en sentral rolle de siste årene i å informere asylsøkere om hva frivillig retur innebærer. I denne rapporten vil jeg presisere når det kun er snakk om denne typen støttet retur, eller altså: frivillig retur.

Ordbruken på dette feltet er imidlertid en viktig del av spillet og setter bestemte farger på de underliggende fenomenene. I denne rapporten skal enkelte av disse belyses.

Da jeg gikk i gang med denne studien var jeg klar over at ordbruken var viktig. Jeg var likevel ikke forberedt på at forståelsen av et lite knippe begreper var egnet til å kaste lys over utfordringene som etter hvert oppsto i relasjonen mellom INCOR og UDI.

La meg innledningsvis nevne to av disse begrepene uten å gå i dybden på hvilken betydning de spilte i den historien som følger i de neste kapitlene.

Den overordnede målsettingen for Utlendingsdirektoratet i deres arbeid på dette feltet er å «fremme» retur. Spørsmålet er hva det egentlig betyr å fremme retur. Mine informanter ga sprikende definisjoner av dette ordet. Et grunnleggende skille gikk mellom å betrakte det å fremme retur som å virke for at flere slike hjemreiser skulle skje, eller å se begrepet som en målsetting om å sørge for at slike reiser var så grundig forberedt og godt gjennomført som mulig. Ordet ser med andre ord ut til å inneholde en *kvantitativ* og en *kvalitativ* komponent.

Et beslektet uttrykk er å «motivere for retur». Men hva betyr dette egentlig? Målsettingen om å motivere for retur står eksplisitt i styringsdokumentene fra UDI til asylmottakene (UDI, Kravspesifikasjonen til driftsreglementet 2008:16). Det er her innholdet og driften av mottakene reguleres fra UDIs side. Også her kan man ane en kvantitativ og en kvalitativ side.

Men det å motivere for retur brukes også utenfor denne strenge konteksten, og kom til å spille en viktig rolle i relasjonen mellom UDI og INCOR på høsten 2007. Foreløpig skal vi nøye oss med å trekke et skille mellom *ytre* og *indre* motivasjon. Mens den ytre vil peke i retning av handling som styres av sanksjoner og incentiver, vil indre motivasjon henspille på situasjoner der individet selv driver handlingen frem.

Nerven i denne studien ligger i utviklingen i relasjonen mellom UDI og INCOR. Men som vi så var det et bredt spekter av problemstillinger som jeg ønsker å belyse.

I det neste kapitlet gir jeg en komprimert fremstilling av aktiviteten til INCOR de siste syv årene. Rammen var som nevnt utviklingen av den norske asyl- og flyktningspolitikken. Kapittel 3 vies virksomheten mer i detalj. Her er kontinuitet, bemanning og ytre betingelser for driften, noen stikkord. Deretter presenteres resultatene fra INCORs virksomhet og måleproblemene knyttet til disse. Dette følges av kapittel 5 der relasjonene til INCORs omgivelser, Flyktningshjelpen og forholdet til UDI diskuteres. De to avsluttende kapitlene inneholder en analyse i kapittel 6 og en avsluttende funnliste i kapittel 7.

INCORs utvikling 2001-2008

INCOR prosjektet har arbeidet med tilbakevending og retur siden 1995. Det ble opprettet i en periode der norske myndigheter forholdt seg til 13 000 bosniske flyktninger som hadde såkalt «midlertidig beskyttelse» (Brekke 2001). For denne gruppen var med andre ord tilbakevending et mulig utfall. Selve hjertet i aktiviteten var en telefontjeneste der bosniere kunne få informasjon fra landsmenn og nordmenn om forhold i hjemlandet. Bosnierne fikk permanent opphold året etter, men arbeidet med å informere denne gruppen rundt ulike sider ved tilbakevending og forholdene i Bosnia, forble høyst aktuelt. Norske myndigheter hadde stort behov for å få hjelp utenfra med å informere og å legge til rette for de som vurderte å flytte tilbake.

I dette kapitlet beskrives INCORs utvikling fra denne starten og frem til våren 2008. Fokus i denne studien er som nevnt på de siste syv årene. Deler av dette tidsintervallet er beskrevet tidligere i internevalueringen fra 2006 («Veien videre – ti års erfaring med INCOR», Moberg). Jeg skal derfor gi en kort beskrivelse av perioden, men bruke noe mer plass på de siste årene.

Hvis man ser på utviklingen i INCOR gjennom de siste 13 årene under ett, blir man slått av to trekk. Det ene er at omfanget av aktiviteten har variert. Det andre er at det har vært prøvd ut en rekke ulike typer av aktiviteter i perioden. I tillegg kommer den underliggende trenden med skiftet fra frivillig tilbakevending til retur. La oss se på utviklingen mer i detalj.

Etter at bosnierne fikk opphold i 1996 fortsatte innsatsen fra INCOR med å spre informasjon om for eksempel boligforholdene i Bosnia, mulighetene for å få arbeid og støtteordningen knyttet til tilbakevending. Man tok også på seg forvaltningen av pengeoverføring til bosniske kommuner som er en del av denne ordningen. Fire årsverk ble til fem i 1997 (Moberg 2006:16). Aktiviteten var stor og tiltakene mange. De strakk seg ned til Bosnia der man blant annet fikk utført en arbeidsmarkedsundersøkelse. En informant betegnet denne perioden som starten på INCORs «gullalder».

Denne fortsatte de neste tre årene. Antallet registrerte henvendelser fra bosniske flyktninger ble mer enn doblet (fra ca 1000 til over 2500 i 1998) (Moberg 2006:21). I 1999 hadde INCOR til tross for dette begynt å se utover den bosniske gruppen og inviterte også personer fra Vietnam, Chile og Soma-

lia til å ta kontakt. Våren 1999 ble konflikten i nabolandet Kosovo tilspisset. En ny stor flyktninggruppe søkte seg ut av området. På initiativ fra norske myndigheter ble rundt 6000 Kosovoflyktninger evakuert fra grenseområdene i Makedonia (Brekke 2002). I tillegg kom noen på egenhånd.

Flyktninghjelpen var engasjert i arbeidet med konsekvensene av denne konflikten. INCOR samarbeidet for eksempel tett med fem menneskerettighetskontorer som det daværende Flyktningerådet hadde opprettet på Balkan (Moberg 2006:17).

I løpet av året hadde INCOR to medarbeidere fra Kosovo og to fra Bosnia. Året etter økte antallet stillinger til 8 – 9. År 2000 var et toppår for prosjektet bemannet med to bosniere, to Kosovoalbanere, en kurder og tre norske medarbeidere. Aktivitetsporteføljen inneholdt blant annet syv nummer av nyhetsbrevet INCOR-aktuelt, eiendomsregistrering i Bosnia, telefontjenesten og oppfølging av flyktninger som hadde vendt tilbake (Moberg 2006:17). Mange av de som hadde kommet fra Kosovo reiste raskt tilbake. To år etter ankomsten hadde syv av ti forlatt landet (Brekke 2002). I 2001 ble derfor bemanningen redusert etter sommeren. Da satt fire ansatte igjen sammen med prosjektlederen. Antallet førstegangsbrukere av informasjonstjenesten gikk ned fra 490 til 214. (INCOR Årsrapport for 2001:2).

I forbindelse med søknaden fra INCOR for året 2001 ønsket UDI tilbakemeldinger fra sine regionskontorer. Disse var positive til INCORs aktiviteter og rolle på feltet. Spesielt trakk man frem nettsiden INCOR-aktuelt med informasjon om tilbakevending til Kosovo og besøkene på mottak. Kommune- og mottaksansatte hadde også satt pris på et erfaringsbasert hefte med tittelen «Å vende tilbake» (Brev fra UDI, Region Vest og Midt Norge 29.11.00).

Fra 1995 og frem til 2001 hadde INCOR hatt stort tilfang av flyktninger fra to avgrensede områder, der individene i tillegg var interessert i holde seg oppdatert om hjemlandet og i å vende tilbake. Dette hadde gitt gode betingelser for å drive informasjonsarbeid rundt tilbakevending. Nå kunne det se ut til at gullalderen var over.

Uoverensstemmelsen med UDI i 2001

Våren 2001 kom den første uoverensstemmelsen mellom INCOR og Utlendingsdirektoratet. Den neste skulle komme seks år senere.

Stridens kjerne mellom de to partene var forholdene for kurdere fra Nord-Irak. I Norge hadde mange av disse fått spesialtillatelsen «midlertidig opphold uten rett til familiejenforening». De har siden gått under kallenavnet «MUFere». I 2001 ønsket Stoltenberg-regjeringen, ved daværende kommunalminister Sylvia Brustad, å øke presset for at disse asylsøkerne skulle returnere til Irak (UDI pressemelding 07.05.01).

I forbindelse med en sonderingsreise som INCOR gjorde til de nordlige delene av landet, oppsto det en konflikt med UDI. Direktoratet var av den oppfatning at tilbakevedning og retur til Nord-Irak var mulig og ønskelig. INCOR og Flyktningerådet fremsto i første omgang som mer kritiske til forholdene for denne gruppen i Norge og mulighetene for at de kunne vende tilbake i trygghet og verdighet.

Mot UDIs anbefaling reiste representanter for INCOR sammen med Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) på en to ukers tur til området. Det er ulike meninger om det som skjedde rett i etterkant av reisen. Noen av mine informanter mente at INCOR uttalte seg negativt til UDIs vurdering av forholdene i Nord-Irak og mulighetene for retur. Andre hevdet at det var et intervju med lederen for NOAS i VG som bidro til at dette synet ble spredt i norske medier.

Årsaken til oppslagene er av mindre betydning for denne studien enn brevene som ble sendt i etterkant av episoden der både INCOR og UDI søker å lege sårene som oppsto. Ett av brevene fra UDI bar tittelen «oppklaring av roller og samarbeidsrelasjoner». Etter å ha rost INCORs øvrige virksomhet peker direktoratet her på at Flyktningerådet må «bidra til å korrigere det bildet som er skapt av Flyktningerådets syn på situasjonen i Nord-Irak og av mistillit til UDIs vurdering av denne, gjennom utspillene i media i etterkant av reisen» (ref 98/3567, datert 09.08.01).

I svaret fra Flyktningerådet legger generalsekretæren vekt på at deres syn på kurdernes beskyttelsesbehov i store trekk er sammenfallende med UDIs. De uttrykker likevel bekymring for situasjonen til de irakerne som befinner seg i Norge uten oppholdstillatelse og med få utsikter til å vende tilbake, men forsikrer om at informasjonsarbeidet overfor denne gruppen ikke vil avvike fra det som samtidig ble utført overfor andre grupper.

Det som sto på spill var om INCOR skulle få fortsette sitt informasjonsprosjekt rettet mot kurderne fra Nord-Irak. Samtidig var dette en anledning for å gjennomgå selve grunnlaget for samarbeidet mellom de to partene på tilbakevendingsfeltet.

Dette kommer tydelig frem i et dokument utformet to måneder tidligere av integreringsavdelingen i UDI. Her trekker man opp erfaringene med INCOR de seks årene siden oppstarten, og rosen sitter løst. Tittelen er «INCOR-prosjektets betydning for tilbakevendingsarbeidet». Spesielt fremheves viktigheten av at Flyktninghjelpen er uavhengig av staten: «Informasjonen INCOR gir er av en annen karakter, og er et viktig supplement til myndighetenes informasjon og den som kommer fra flyktingenes slektninger og venner» (Notat UDI, INA 07.06.01). INCOR fremheves som en «nøytral instans» som har opparbeidet seg stor troverdighet blant sine brukere. Man fortsetter: «Denne troverdigheten er annerledes enn den troverdighet UDI, som representant for norske myndigheter, har». Man sier også rett ut at det ikke er en enkel relasjon mellom de to partene. Uten å gå i dybden peker man på at «det ligger

en innebygd motsetning i en modell som denne, hvor en frivillig organisasjon er finansiert av myndighetene (UDI)» Notatet avsluttes med et ønske om at INCOR fortsetter sitt arbeid overfor nord-irakerne.

MUFerne fra Nord-Irak skulle dukke opp med jevne mellomrom i INCORs arbeid. Denne gruppen spilte også en sentral rolle i norsk kontroll- og returpolitikk forøvrig. En serie med manglende avklaringer av gruppens status gjorde at mange av de som kom i 1998 og 1999 fortsatt var i en uavklart situasjon ti år senere.

I 2002 hadde bråket fra året før lagt seg. Med et noe lavere aktivitetsnivå rettes oppmerksomheten mot somaliere, afghanere og tamiler i tillegg til bosniere (Moberg 2006:18). Satsingen på å nå somaliere med informasjon om tilbakevending ble sett i sammenheng med en samtidig satsing fra myndighetene i de nordiske landene. Halvveis ut i året sluttet kontaktpersonen for denne gruppen i INCOR. Han ble ikke erstattet (brev INCOR 19.07.02). I løpet av året fikk telefонтjenesten 84 henvendelser fra afghanere. Flere av disse spurte om hva som skjer med statusen i Norge i tilfelle de vendte tilbake. Andre var opptatt av en internasjonal tilbakevendingsordning for yrkesutdannede afghanere (Return of Qualified Afghans). Denne var organisert av International Organisation for Migration (IOM).

Nyhetsbrevet INCOR-aktuelt ble erstattet av publikasjonen «Veien videre» som kom ut i tre eller flere numre de neste årene. Det søkes sent på året om å starte opp en satsing på enslige mindreårige asylsøkere (EMA), det vil si personer under 18 år som kommer til landet uten følge av voksne. De får tomme- len opp fra direktoratet til å utarbeide en skisse til hvordan INCOR kan bidra på dette feltet.

Et annet initiativ var opprettelsen av et opplegg for kompetanseutvikling for ansatte i kommuner. Man så for seg et stort behov blant flyktningmedarbeidere for kunnskap om tilbakevending og flyktningpolitikk. Modulen som ble foreslått skulle inneholde informasjon om tilbakevending i forhold til internasjonale konvensjoner, i norsk flyktningarbeid, samt dele erfaringer fra den direkte rådgivningen gjennom INCORs telefонтjeneste (Brev fra Flyktningerådet 22.03.02). Iraksatsingen sto ellers fortsatt sterkt. Her ble det gjennomført en serie møter.

I sin årsrapport for året 2002 kom INCOR med en rekke forslag og anbefalinger til direktoratet. Her ble det blant annet foreslått at tilbakevending måtte tas inn i kommunenes introduksjonsprogram og at muligheten for å kople bistand og tilbakevending måtte forfølges (INCOR 2002). Så langt hadde INCOR kun konsentrert oppmerksomheten om personer med opphold som ønsket å vende tilbake frivillig. Eller det vil si, det så slik ut på overflaten. Som de selv skulle gjøre et poeng av i et internt notat på våren 2003, hadde de ved flere anledninger aktivt medvirket til å informere også personer med avslag på asylsøknader. De hadde også vært en medspiller i situasjoner der fri-

villigheten var satt midlertidig ut av spill og det var en mulighet for at myndighetene ville bruke tvang for å presse frem en retur.

Vendingen mot retur

Men før dette notatet ble utarbeidet i juni 2003, åpnet INCOR for å bidra i myndighetenes returarbeid overfor kurdere fra Nord-Irak. Etter omveltningene og invasjon i Irak ble det snakket om mulighetene for å gjennomføre det som ble kalt «organisert retur». Denne ville innebære en blanding av frivillige og tvungen tilbakeføring av blant andre MUFerne.

Nå vek INCOR bort fra den rene tilbakevendingslinjen og ønsket å drive informasjon og rådgivning til personer både med og uten opphold. Et brev til UDI hadde tittelen «Retur og tilbakevending til Irak – INCORs medvirkning» (09.05.03). Dette var et stort skritt for prosjektet og for Flyktningerådet.

Samtidig pågikk det interne drøftinger om en utvidelse av målgruppen og en overgang fra en ensidig satsing på frivillig tilbakevending. Et notat ble utarbeidet som oppsummerte organisasjonens ståsted. Bakgrunnen for diskusjonen var blant annet at man ved bare å satse på personer med opphold som ønsket å vende tilbake, hadde endt med en relativt «eksklusiv» tjeneste for en forholdsvis avgrenset målgruppe (internt notat 27.05.03).

Det er viktig her å se litt nærmere på argumentasjonen for denne vendingen i retning av retur. Sammen med uoverensstemmelsen med UDI om reisen til Nord-Irak i 2001 og endringer på høsten 2007, er dette notatet en nøkkel til å forstå utviklingen av INCOR.

Først argumenterer forfatteren, som var tilknyttet INCOR, for at prosjektet og Flyktningerådet allerede hadde arbeidet med to grupper som risikerte tvungen retur. Den ene var de bosniske flyktningene som hadde midlertidig beskyttelse frem til november 1996. I denne perioden hadde de ikke permanent opphold i landet og en avgjørelse om å returnere ville bli tatt under trusselen om en mulig utsendelse. Den andre gruppen var Kosovoflyktningene. Her engasjerte INCOR seg før og etter at deres midlertidige tillatelse hadde gått ut, dvs. fra 2000 og utover. Forfatteren av notatet påpeker likevel at INCOR aldri har gått aktivt ut og markedsført sine tjenester til grupper som ikke har lovlig opphold. Men nå skal dette altså endres.

I notatet vises det til at en mulighet til å få økt aktivitet i prosjektet ble avvist ved inngangen til 2002. Da hadde UDI spurt om INCOR kunne inkludere «åpenbart grunnløse asylsøkere» i målgruppen. Dette var personer som kom fra land der myndighetene mente at behovet for beskyttelse var ivaretatt. INCOR grunnga sitt nei med at målgruppen til Flyktningerådet var flyktninger – det vil si personer med et beskyttelsesbehov. Man drev ikke med tvungen retur.

Resultatet ble i følge notatet at Norsk Folkehjelp i stedet fikk oppgaven med å drive informasjon til denne gruppen. De ble dermed en støttespiller til IOM. Denne organisasjonen hadde siden 2001 fått i stand et returprogram der de tok hånd om det praktiske rundt de nevnte «frivillige returene». Her var det med andre ord et marked man hadde sagt nei til halvannet år tidligere, som nå fremsto som attraktivt.

Nå foreslår man i notatet at målgruppen utvides til også å gjelde «personer som er i en fluktfase». Dette kan fremstå som ordsminke for også å ha med personer uten opphold eller som har fått avslag på sin asylsøknad. Fluktfasen ble ansett for å vare frem til en varig løsning var funnet for den individuelle søkeren – enten det innebar integrering i Norge eller i hjemlandet.

Lenger ut i notatet strekker forfatteren seg enda lenger i retning av myndighetenes ståsted og forståelse av returfeltet:

I Norge er det innvandringsstopp [...]. Det antas å bidra til et misbruk av asylinstituttet ved at personer som søker et bedre liv (økonomisk, utdanningsmessig mv.) forsøker å få opphold i Norge gjennom å søke asyl. Det vil derfor i «fluktfasen» både være personer med et reelt behov for beskyttelse, og personer som ønsker seg en bedre fremtid i Norge («grunnløse asylsøknader») (Internt notat FH 27.05.03).

Ytterligere et argument legges til. I landene der Flyktningerådet var operative, var målgruppene alle som hadde flyktet hjemmefra. Det gjaldt enten de fortsatt befant seg i landet eller hadde krysset en landegrense. Om disse hadde fått anerkjent sin status av FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) eller andre, var ikke av betydning, blir det hevdet i notatet. Og på samme måte som i landene der organisasjonen er inne, behøver ikke Flyktninghjelpen å være enige i myndighetenes vurdering av den enkeltes sak for å hjelpe. Notatet avsluttes med en anbefaling om at alle som benytter seg av asylinstituttet bør inngå i Flyktningerådets målgruppe.

I forhold til tidligere rapporter og brev er dette en tydelig vending. Om den hadde sin bakgrunn i pragmatikk, økonomi eller tilpasning til endrede omgivelser skal diskuteres i de kommende kapitlene. Notatet og den interne diskusjonen må uansett sees i sammenheng med den klare påmeldingen i arbeidet med retur og tilbakevending til Irak.

Etter et møte med departementet kunne man fra INCOR spesifisere hva man kunne bidra med i dette arbeidet. Her listes informasjonsmøter med den nå utvidete målgruppen, utvidelse av telefontjenesten med en sorani- og arabisktalende rådgiver, reiser for å hente inn informasjon om «returnerte/tilbakevendte», samt drive prosjektrådgivning. Mot tilføring av ekstra midler stiller man seg også åpne for å arrangere tiltak som kan bidra til retur/tilbakevending i verdighet (brev fra INCOR til UDI 10.06.03).

I tillegg til å stille seg til disposisjon for arbeid med den utvidete gruppen, ser samtidig forfatterne av brevet muligheten for ytterligere aktivitet på returfeltet. Når først skrittet er tatt bort fra et rent fokus på tilbakevending, skrives det mot slutten av brevet at:

En utvidelse av målgruppen vil ikke ha umiddelbare konsekvenser for prosjektet, annet enn at vi også vil kunne være mer aktive som informasjons- og rådgivningsintans i forhold til returprogrammet – hvis det skulle være ønskelig sett fra UDIs side (brev fra INCOR til UDI 10.06.03:2)

For den senere diskusjonen i denne rapporten er det viktig å merke seg at man ikke nevner den mulige motsetningen mellom Flyktningerådets oppgave som talsmann for flyktninggrupper og arbeidet med retur i det interne notatet.

I årsrapporten for 2003 bruker da også INCOR ordet «retur» tilsynelatende uanstrengt. Videre presenterer de en bred aktivitetsvifte sammen med konkrete erfaringer fra kontakten med de ulike landegruppene. Av disse var irakerne den største gruppen. Her legger man vekt på å få frem tilbakemeldingene fra disse når det gjaldt retur. Hva var det som opptok irakerne som INCOR traff?

De som fortsatt var asylsøkere eller hadde fått avslag på søknadene var først og fremst opptatt av sikkerhet. I 2003 var situasjonen i Irak preget av voldshandlinger. Men de var også bekymret for statusen i Norge. Hva ville skje med de som i en periode hadde hatt MUF-status? Hvis de som hadde avslag samtykket til retur, ville det bety at de tapte ansikt overfor omgivelsene i hjemlandet? Ville det oppfattes som de «ikke hadde lyktes». Dette var spørsmål som ble diskutert på møtene mellom INCOR og irakerne. De som allerede hadde opphold var i større grad opptatt av en tiltakende integrasjon i Norge, økonomiske forhold og hvordan tilbakevendingen ville spille inn på private forhold (Årsrapport 2003:4).

På disse møtene brukte INCOR bilder fra nylige turer til Irak som utgangspunkt for å snakke om sikkerhets- og boligsituasjonen i landet, om arbeidsmarkedet og praktiske forhold.

Igjen avslutter INCOR med å presentere en liste med anbefalinger. For eksempel foreslår man en differensiering av støtten ved tilbakevending, der yrkesaktive kunne få mulighet til også å ta opp lån, og andre løsninger tilpasset barn og eldre.

I løpet av året hadde INCOR en barnefaglig utdannet person til å jobbe med enslig mindreårige asylsøkere. Til tross for et trettitalls henvendelser fra barna selv eller fra hjelpeapparatet, var det kun en av sakene som omhandlet oppsporing av foreldre i hjemlandet. UDI hadde uttalt at dette var en prioritering i tilsagnsbrevet. Likefullt var delprosjektet INCOR-EM aktive på andre områder med blant annet foredragsvirksomhet.

Retur, veiledningstjeneste og afghanere

I perioden 2004-2006 ble returperspektivet stadig tydeligere i INCORs virksomhet. Samtidig ble en veiledningstjeneste for mottaksansatte etablert. Denne kom i tillegg til kursingen av flyktningmedarbeidere i kommunene. Siden ble arbeidet med å spre kunnskap om tilbakevending og retur til den siste gruppen tatt ut av INCOR og ble liggende under et annet myndighetsområde i Flyktninghjelpen. Tilbake sto veiledningstjenesten.

Den første gangen veiledningstjenesten omtales, i INCOR-søknaden for 2004, ble en serie komponenter presentert. Man skulle undervise de mottaksansatte i regelverket på feltet, ta opp temaer som samtalemotodikk om retur og tilbakevending, gi landkunnskap om aktuelle land, utvikle praktiske oppgaver og diskutere søkeres mestringsstrategier (INCOR søknad 2005:5).

Målsettingen var å «gjøre mottaksansatte tryggere i rollen, samt bidra til at flere reiser frivillig gjennom IOMs returprogram».

Veiledningstjenesten og arbeidet med enslige mindreårige ble begge sett på som pilot- eller sideprosjekter til hovedvirksomheten. Begge virkeområdene ble også tilgodesett med egen rapportering. Vendingen mot retur hadde satt INCOR i en posisjon der de kunne være klart relevante som informatører også for mottaksansatte. Disse måtte forholde seg til personer med avslag til daglig og også etter hvert gjennomføre såkalte «retursamtaler». En målsetting for veiledningstjenesten ble da også formulert som å «bidra til at mottaksansatte styrkes i rollen overfor asylsøkere med avslag» (Årsrapport INCOR 2004:3).

I rapporteringen fra det første året med slik veiledningstjeneste gis en beskrivelse av innholdet i de normalt fire samlingene med mottaksansatte. Denne listen var utvidet gjennom erfaringene man hadde opparbeidet i løpet av det første året. Rettigheter og samtaleteknikker sto fortsatt sentralt.

Ytterligere et nytt tiltak var innført i løpet av året. En gruppe med mottaksansatte fikk tilbud om å hospitere ved en av Flyktninghjelpens utestasjoner. Det første året fikk tre personer fra mottakene hospitere ved programmene i Kroatia, Serbia og Montenegro, Kosovo, samt i Bosnia Hercegovina.

Pilotprosjektet med de enslige mindreårige fortsatte arbeidet med informasjonsspredning, men slet med å vise til konkrete resultater i det operative arbeidet med konkrete tilbakevendingsarbeidet (Rapport for INCORs EMA prosjekt 2004).

Da årsrapporten for 2004 ble skrevet hadde INCOR arbeidet med asylsøkere og retur i halvannet år. I vurderingen av sin egen nytte, skriver representanten for prosjektet at:

Til tross for at vi erfarer at asylsøkere først og fremst er opptatt av å få bli i Norge og derfor ikke er så mottakelige for informasjon om hjemlandet, går INCOR aktivt ut med informasjon til gruppen. Vi mener at fokus på hjemland og retur kan bidra til at asylsøkerne er bedre rustet til å mestre sin egen situa-

sjon derom svaret på asylsøknaden skulle bli negativt (Årsrapport INCOR 2004:12).

I rapporten fra året etter tar man opp utfordringene i møtene med beboere på mottak. Disse blir nå betegnet som «dialogmøter» og gjennomføres med mindre grupper. På de 12 møtene som ble gjennomført i 2005 deltok 80 asylsøkere. I etterkant av fellesmøtene, der INCOR orienterte om hvem de var og hva de kunne tilby, ble det gitt tilbud om individuelle samtaler. Det blir ikke oppgitt hvor stor andel av deltakerne som ønsket slike en-til-en-møter. I følge rapporten var de fleste «mest opptatt av hvordan de kan få bli i Norge og av å svartmale situasjonen i hjemlandet» (Årsrapport INCOR 2005:9).

Det kan se ut som om det var vanskelig å få til en god samtale om dette temaet i de individuelle samtalene. Som INCOR selv skriver:

Hvorvidt det blir mulig å få til en god samtale om tilbakevending avhenger av flere faktorer. Enkelte vet at de kan klare seg om de får avslag på sine søknader og må reise tilbake til hjemlandet og forteller åpent om det. Andre er så traumatiserte og/eller stresset av situasjonen at det ikke er mulig å få til en konstruktiv dialog (Årsrapport INCOR 2005:9).

Et nøkkelord i dette sitatet er «konstruktiv dialog». Lenger ut i rapporten skal vi se på hvilke forutsetninger som man vanligvis antar at må til for å få til en slik samtale. Deretter skal vi se hvordan rammene og innholdet i retur/tilbakevendingsamtalene avviker fra dette idealet. Men de INCOR-ansatte mistet ikke motet og mente at det tross alt var viktig at de kjente til prosjektet slik at de kunne ta kontakt hvis tilbakevending eller retur skulle bli aktuelt.

Parallelt med pilotprosjektene og dialogmøtene på mottak fortsatte telefon-tjenesten og utgivelsen av «Veien videre». På høsten ga man ut et temanummer om tilbakevending og forholdene i Somalia. Det ble møtt med stor interesse. Utgivelsen ble revet vekk og man måtte trykke et ekstra opplag på 1000 eksemplarer.

I søknaden om midler til 2005 skriver til og med INCOR at telefontjenesten fortsatt skal være INCORs viktigste aktivitet. Antallet henvendelser på telefon fra asylsøkere, personer med opphold, mottaksansatte og flyktning-medarbeidere nådde toppen i 2004. I 2005 og årene etter det minsket volumet på denne tjenesten. Denne utviklingen vil bli diskutert i neste kapittel. Hospiteringen som man hadde kommet godt i gang med i 2005 fikk man ikke gjennomført i 2006.

Aktiviteten i 2006 og frem til sommeren 2007 ble dominert av tiltak rettet mot asylsøkere og flyktninger med afghansk bakgrunn. Forhold i deres hjemland var etter manges mening bedre ved inngangen til 2006 enn tidligere. Dette ga grunnlag for en trepartsavtale om retur mellom norske og afghanske myndigheter og UNHCR. En del av denne avtalen besto i at det skulle oppret-

tes en returordning der informasjon om hjemlandet skulle inngå. INCOR fikk oppdraget.

INCOR sender inn en separat søknad om støtte til dette arbeidet. Her argumenterer man blant annet med at moderorganisasjonen, som på dette tidspunktet har skiftet navn til Flyktninghjelpen, har åtte feltkontorer som allerede er operative i landet. Videre har FH syv feltkontorer i Pakistan som bistod afghanske flyktninger med informasjon, rådgivning og juridisk bistand i forbindelse med at de skulle returnere til hjemlandet (Tilleggssøknad INCOR 2006:2). Man lover videre tett samarbeid med Flyktninghjelpens program i Afghanistan.

Dette punktet, om bruken av Flyktninghjelpens utekontorer, er det verdt å merke seg allerede her. Det skulle vise seg å bli et viktig kritikkpunkt i senere diskusjoner mellom INCOR og Utlendingsdirektoratet.

Søknaden ble innvilget og INCOR startet opp et ny bred satsing rettet mot rundt 2000 afghanere som mente var aktuelle mottakere av informasjonen (Brev INCOR 26.06.06). Allerede sommeren 2006 sendte man inn søknad om ekstra midler til UDI. Staben ble utvidet. Ved inngangen til 2007 besto Afghanistan-teamet av 4 personer, hvorav én var hentet inn fra Afghanistan. Ved å ha med denne personen, som var en jurist bosatt i Afghanistan og som skulle tilbake dit, sikret teamet tillitt og god kommunikasjon med gruppen.

Sommeren 2006 sultestreiket en gruppe personer med afghansk bakgrunn i Oslo. De fikk mye medieoppmerksomhet. De protesterte mot at de ikke ble innvilget opphold i Norge og ble truet med retur og tvangsutsendelse. Etter to uker tok Arbeids- og inkluderingsdepartementet kontakt med Flyktninghjelpen og Røde Kors for å få hjelp med å sikre kommunikasjonen mellom myndighetene og de sultestreikende. I intervjuene med mine informanter i Utlendingsdirektoratet og AID fikk de to organisasjonene mye skryt for den rollen de spilte i denne kinkige situasjonen. En del av løsningen man kom frem til åpnet for en utvidet rolle for Flyktninghjelpen og INCOR («Søknad om forsterkning av INCORs tiltak rette mot afghanere i Norge» Udatert).

Året 2006 markerte også en ytterligere tydeliggjøring av at det var personer uten opphold og retur som sto øverst på prioriteringslisten for INCOR. I en revidert utgave av søknaden for dette året står det: «INCOR vil i året 2006 ha økt fokus på returarbeid og gjennom informasjon og rådgivning bidra til at personer uten behov for beskyttelse returnerer på en verdig måte» (side 3). Videre skriver man at «ressursbruken overfor asylsøkere og flyktninger fra Irak og Somalia skal reduseres slik at innsatsen kan målrettes mot grupper som er klare for retur, som personer fra Russland, Serbia og Montenegro, Afghanistan og Iran». Hvorvidt disse meget klare prioriteringene av «personer uten behov for beskyttelse» til fordel for andre grupper kan sees i sammenheng med at dette sto i den reviderte versjonen av søknaden, skal være usagt.

En slik sammenheng ville ikke være usannsynlig. Grunnen var at det skjedde en gjennomgripende omlegging av returarbeidet i Utlendingsdirekto-

ratet. Fra 1. januar 2006 ble det opprettet en egen returenhet. Kontakten med INCOR ble lagt til denne enheten. Rendyrkingen av returperspektivet var et resultat av klare politiske signaler (St. prop 1. 2006-2007:310). Disse ble formidlet videre og fanget opp i INCORs reviderte søknad datert februar 2006.

Et grunnleggende mål i myndighetenes styrkede satsing på retur var å «sikre at personer uten lovlig opphold faktisk forlater landet». Herunder var man opptatt av at arbeidet skulle bidra til *flere* frivillige returer (St. prop 1. 2006-2007:313-314). Utførelsen av politikken skulle fremme retur og de mottaksansatte skulle bidra til å motivere flere til å dra.

Mens INCORs arbeid overfor afghanerne fortsatte, smeltet sidesatsingen på enslige mindreårige asylsøkere inn i den øvrige virksomheten. Satsingen på barn og unge i et tilbakevendings- og returperspektiv forble marginal etter dette. Man kan spørre seg hvorfor det ble slik. Kan hende var dette arbeidet spesielt komplisert, eller omfanget for lite? Det kan også ha hatt mer trivielle årsaker som at personen med barnefaglig spesialkunnskap gikk over i en annen jobb.

Et nytt mulig satsingsområde ble lansert ved utgangen av 2006, med tittelen «Bærekraftig retur». Her var det snakk om en helhetlig tenkning rundt retur og tilbakevending, der støtte til re-integrering og utvikling i hjemlandet sto sentralt. Året etter ble en søknad om støtte til videreutvikling av dette perspektivet møtt med avslag i AID, UDI og UD.

I søknaden for 2007 skriver INCOR at man vil nedprioritere telefontjenesten. Man argumenter for dette skiftet ved å vise til at retur er et sensitivt tema, og impliserer at det er mer følsomt enn tilbakevending. Man skriver:

Telefonrådgivning, som var den mest brukte arbeidsmåten tidligere, er etter hvert blitt mindre aktuell, sammenlignet med betydningen av individuelle samtaler. Retur er et sensitivt og realitetskonfronterende tema, og det er ikke lett å bidra med støtte og hjelp til å ta innover seg vanskelige realiteter over telefon (Søknad INCOR 2007:3).

Det som noen informanter kalte INCOR-Classic, dvs. telefontjenesten, kom i skyggen av det nye returarbeidet. Fortsatt skulle personer med opphold være en del av de man rettet seg mot. Men, man skriver samtidig «at INCOR vil gi tilbud om individuell informasjon og rådgivning i prinsippet til alle i målgruppen, men beboere på mottak med endelig avslag vil bli gitt prioritet» (side 3).

Våren 2007 reiste en delegasjon med representanter fra Utlendingsdirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Afghanistan. Formålet var blant annet å vurdere retur- og reintegreringsprogrammet (IRRANA). Det ble også holdt et møte med den stedlige representanten for Flyktningrådet i Kabul. Dette møtet refererte alle mine informanter til. Her var INCOR og returnerte asylsøkere fra Norge tema for diskusjon. Den ansatte ved utekontoret ga

uttrykk for at de som returnerte fra Norge ikke ble viet noen spesiell oppmerksomhet. I stedet påpekte man at de seksti som på den tiden hadde returnert fra Norge, forsvant i mengden av mennesker som kom tilbake fra nabolandene Pakistan og Iran. Det humanitære mandatet som lå til grunn for Flyktninghjelpens arbeid i Afghanistan tilsa at man måtte hjelpe de som trengte det mest. Og de var ikke de få som returnerte fra Norge med støtte fra IOM, ble det hevdet.

Reaksjonene fra den norske myndighetsdelegasjonen var merkbare. De hadde oppfattet at Flyktninghjelpens rolle i trepartsavtalen mellom UNCHR og norske og afghanske myndigheter tilsa at organisasjonen skulle følge opp de returnerte. Dessuten hadde jo INCORs ved flere anledninger skiltet med at utekontorene utgjorde samarbeidspartnere i returarbeidet.

Fra INCORs side fremsto denne historien i et litt annet lys. Man var enige i at møtet i Kabul kunne vært mer positivt. Samtidig hadde ikke utekontoret noen formell operativ oppgave knyttet til de returnerte fra Norge. Oppfølgingen av disse var IOMs oppgave, og ikke Flyktninghjelpens.

Møtet med den stedlige representanten preget likevel inntrykket som delegasjonen tok med seg på flyet tilbake til Norge. Erfaringene fra reisen skulle få betydning for hvordan de UDI-ansatte så på samarbeidet internt i Flyktninghjelpen mellom utekontorene og INCOR-prosjektet.

Lederskifter, motsetninger og vending nummer to

Mens Afghanistaniansatsingen faset ut på sommeren 2007 skjedde det et lederskifte i INCOR. Betydningen av lederskap og bemanning i prosjektet skal diskuteres i neste kapittel. Her skal vi nøye oss med å se på konsekvensene av at en leder med ny-gamle prinsipper tok over roret i INCOR. Det skjedde altså på sensommeren 2007.

Den forrige lederen hadde sittet et halvt års tid og kjente INCOR etter flere runder som medarbeider og nært arbeidende i Flyktninghjelpen. En tredje person som hadde vært ansvarlig for prosjektet i lang tid var i permisjon i 2007 og kom ført tilbake i januar 2008. Lederen som tok over på sommeren 2007 var internt rekruttert og hadde noe kjennskap til prosjektet, men hadde ikke vært tilknyttet INCOR tidligere. Vedkommende var opptatt av rettighetstenkning og Flyktninghjelpens mandat. Lederen representerte dermed en litt annen posisjon internt i Flyktninghjelpen enn den som så langt hadde fått prege INCOR. Denne idealismen skulle vise seg å støte i mot det som ble oppfattet i INCOR som Utlendingsdirektoratets ønske om pragmatisme.

Det første treffpunktet mellom de to partene etter lederskiftet, var et møte i oktober 2007. I etterkant var det delte meninger om hva som ble sagt og ikke sagt her. Enkelte mente en representant for Utlendingsdirektoratet antydte at

INCOR skulle *motivere* for retur. Representantene fra Utlendingsdirektoratet oppfattet det ikke slik. Uansett hva som ble sagt, bidro møtet til at de INCOR-ansatte så på retursatsingen på nytt. Grensen mellom UDI og INCOR, samt mellom å «informere» og å «motivere», kom på bordet. Vi kommer tilbake til hendelsene på dette møtet i neste kapittel.

Oktobermøtet satte altså i gang en prosess internt i Flyktninghjelpen som førte til en revisjon av standpunktet når det gjaldt returarbeid. Den linjen som har gått igjennom utviklingen av INCOR siden 2003, ble i løpet av en høstmåned reversert. Man ønsket ikke lenger å ha asylsøkere og personer med avslag som en del av målgruppen. Møtet ble et vendingspunkt for både samarbeid mellom INCOR og direktoratet, og for Flyktninghjelpens gradvise tilnærming til myndighetenes syn på retur. Men også den andre parten bar med seg latent misnøye til oktobermøtet.

Siden omleggingen til en egen enhet for retur i Utlendingsdirektoratet, hadde man vært opptatt av at rapporteringen fra INCOR prosjektet ikke var fullt ut tilfredsstillende. Det ble skrevet følgende i et referat fra et møte om årsrapporten for 2006:

UDI ser en forbedring i årsrapporten i forhold til tidligere rapporteringer. Særlig gjelder dette struktur og organisering, noe som gjør rapporten strammere og mer informativ. Det er fortsatt ønskelig at det gis mer utfyllende beskrivelser flere steder i slike rapporter. Vi savner drøftinger, anbefalinger og forslag til oppfølgingspunkter og hvilke aktører som kan følge opp prioriterte oppgaver. Det er generelt behov for bedre dokumentasjon på hva som faktisk gjøres i prosjektet, jf. også den økningen i prosjektmidler som har vært de siste årene (Oppsummeringsmøte, INCOR, Årsrapport 2006, UDI, 15.03.07)

Den kritiske tonen i dette referatet fra mars ble videreført utover i året. I UDI opplevde man at man ikke fikk dokumentert aktiviteten i INCOR på en måte som gjorde en sikker på midlene ble brukt på en skikkelig måte. Denne skepsisen, sammen med opplevelsen hos lederen for INCOR av å bli presset bort fra Flyktninghjelpens mandat, utgjorde bakteppet for oktobermøtet. Som nevnt var opplevelsene av dette møtet delte. Representantene fra Utlendingsdirektoratet mente tonen var god. I ettertid stusset de over at INCOR folkene ikke tok opp vanskelighetene knyttet til informasjon og motivering, hvis det ble oppfattet som problematisk.

Parallelt med kontakten mellom UDI og INCOR denne høsten fortsatte forsøket på å få finansiert prosjektet «Bærekraftig retur». Dette endte med et møte i Arbeids- og inkluderingsdepartementet der toppbyråkrater og statssekretær møtte ledelsen for Flyktninghjelpen. På dette møtet ble projektskissen endelig avvist. Fra AID ble det også stilt spørsmål om hva man egentlig fikk ut av finansieringen av INCOR. En del av dette gikk på hvorvidt informasjonsprosjektet virkelig bidro til høyere returtall fra Norge. Denne klare på-

pekningen av hva myndighetene ønsket å få ut av retursatsingen, ble plukket opp av de INCOR-ansatte og kan ha bidratt til hårsårheten som ble tydelige i forbindelse med oktobermøtet.

Snuoperasjonen fra INCOR ble videreført utover høsten 2007. På et møte i begynnelsen av desember med UDI ble posisjonen gjort helt klar. Man ønsket ikke lenger å arbeide ut fra den tidligere informasjonsmodellen med dialogmøter og individuelle samtaler. I stedet ville man konsentrere virksomheten om andre områder inkludert en utvidet veiledningstjeneste. I referatet gjengis også argumentet for at INCOR ønsket seg bort fra den direkte kontakten med personer uten opphold. Etter deres vurdering var det med UDIs ord: «Vanskelig å arbeide ut i fra at målet med informasjonsarbeidet skal være at flest mulig returnerer frivillig» (Referat møte 03.12.07).

Vi er tilbake til skillet mellom en kvantitativ og en kvalitativ målsetting for retur- og tilbakevendingsarbeidet, som ble nevnt i innledningskapitlet. Å bidra til at kvaliteten på avgjørelsen om å reise tilbake ble så høy som mulig, og at dermed tilbakekomsten og reetableringen ble bra, det ville ikke være et problem for INCOR. Å fungere som pådriver for at flere skulle velge å dra, det var over grensen, slik denne så ut høsten 2007.

Igjen nevnes argumentet om motsetningen i å fungere som talsmann for en gruppe og samtidig jobbe med returinformasjon. Ført i pennen av en UDI-tjenestemann blir formuleringene annerledes enn slik INCOR selv ville uttrykt det. UDI skriver i referatet at:

INCOR beskriver det som en interessekonflikt når de skal jobbe for at personer reiser frivillig hjem samtidig som Flyktninghjelpen arbeider som talspersoner for flyktninggrupper (Referat møte 03.12.07).

I sitatet bruker referenten uttrykket «reiser frivillig hjem». Denne ordbruken skulle tilsi at INCOR ikke ville ha noe problem med disse returene. Å reise frivillig hjem er ikke det samme som å være med på en «frivillig retur». Snarere ville det være snakk om «tilbakevending», noe som INCOR aldri hadde hatt noen problemer med. Markert som et internt notat fra møtet, har antagelig ikke referatet vært forelagt de INCOR ansatte. De ville reagert på den formuleringen.

Rolle motsetningen talsmann/returinformator var spesielt følsom i tilfellet med irakiske asylsøkere, i følge referatet. Vi er tilbake ved gruppen som hadde vært en torn i øyet på den norske asylpolitikken i ti år – de såkalte MUFerne. Flyktninghjelpen og INCOR tilkjennega, i følge referatet, at de var uenige i myndighetenes politikk overfor denne gruppen. De burde i større grad ha fått oppholdstillatelse. Det var derfor trøblete for organisasjonen å medvirke til å holde returtrykket oppe for gruppen. Ved inngangen til 2008 var det aktuelt å starte opp et returprogram til Irak av typen som allerede var i gang i Afghanis-

tan. På desembermøtet sa INCORs representant fra at det ikke ville være aktuelt for dem å ha en rolle i et slikt program.

Hva gjensto da av INCORs prosjektportefølje? De frasa seg dialogmøtene og de individuelle samtale. Telefonsjeneren, INCOR Classic, var allerede nedprioritert. Informasjonen til afghanere som var en suksess i den første fasen hadde stoppet opp høsten 2007. Man anså det da som å være for små og spredte grupper som fortsatt var aktuelle for returinformasjon.

Det som kunne være redningen var veiledningstjenesten overfor mottaksansatte. Denne hadde helt fra starten av blitt godt mottatt av deltakerne og positive tilbakemeldinger hadde ved en rekke anledninger nådd tilbake til Utlendingsdirektoratet. Det var rett og slett en suksess.

Men hadde ikke denne tjenesten et av sine utspring i nærkontakten som INCOR hadde hatt med asylsøkerne? Dialogmøtene og de individuelle samtale hadde skaffet INCOR legitimitet og aktuell erfaring med den realiteten de mottaksansatte selv arbeidet med til daglig.

I referatet fra desembermøtet peker UDI på at de mottaksansatte som deltar i INCORs veiledningstjeneste skal jobbe med retur, og ikke frivillig tilbakevending. Er da INCOR den rette agenten til å veilede disse? Man skriver: «De jobber med en målgruppe som skal returnere – og avgjørelsen er tatt. Det handler ikke om at de kan velge mellom å bli i Norge eller å reise frivillig. De skal hjem» (Referat fra møte 03.12.07).

Under høsten 2007 hadde flere medarbeidere sluttet i forbindelse med utviklingen av Afghanistanprosjektet. Det var to personer igjen i lokalene. Organisasjonen lå mer eller mindre nede. Det prosjektet hadde smuler igjen i tillegg til prinsippene. Noe måtte gjøres. Det var på forhånd bestemt at en tidligere og rutinert leder skulle overta roret etter nyttår 2008. Denne hadde ved flere anledninger vist vilje til å kombinere idealisme med pragmatisme når det gjaldt returarbeid. Men hva skulle det søkes om, og hvordan skulle dette formuleres? I et opphetet internt farvann av kryssende personer og idealer ble en søknad utformet. Den skulle bli den første av tre.

Den tredje vendingen

Den første søknaden ble sendt i ukene etter desembermøtet. I teksten ser man at den tidligere satsingen på retur, dialogmøter og individuelle samtaler er erstattet med fokus på tilbakevending. Men arbeidet med søknaden ser ut til å ha gått fort. Fortsatt sto «asylsøkere med avslag» listet opp som en av målgruppene, og en annen målsetting var å «Bidra til at personer uten behov for beskyttelse får tilstrekkelige informasjon slik at de har muligheten til å returnere på en verdig måte» (Søknad til UDI s.3).

Metodene fra samtalene om retur på mottak var beholdt i søknaden, men innholdet endret. På den første siden i søknaden skriver man at INCOR ønsker en «utfasing av arbeidet med dialog- og individsamtaler i forhold til de rene retersamtalene». I stedet skulle tilbakevending være tema. Metoden ble beholdt. Informasjonen skulle fortsatt gis i direkte møter med beboere på mottak: «Individuell rådgivning vil skje gjennom dialogmøter (ved behov) i grupper og i individuelle samtaler» (Søknad I INCOR for 2008).

Inntrykket man sitter igjen med er at søknaden er preget av et raskt tilbaketog og et ønske om igjen å få trygg moralsk grunn under føttene.

Etter vaktskiftet i lederstolen i januar 2008, kom en ny vending. Borte var ønsket om å skjerme seg mot dialogmøtene og de individuelle samtalene om retur. I slutten av januar fikk INCOR tilbakemelding fra UDI. Den må ha vært nedslående lesning for de ansatte i Flyktningshjelpen. Her tar UDI til etterretning at INCOR trekker seg fra dialogarbeidet. Samtidig avslår man INCORs ønske om å drive nettbasert og skriftlig informasjon, avslår forslaget om å drive nettverksarbeid med diasporagrupper, samt avslår at INCOR deltar i returgruppen i den europeiske paraplyorgansiasjonen for frivillige organisasjoner (ECRE). Deretter opplyser man om at UDI ønsker samme volum som året før på «informasjon overfor målgruppen om retur» (Brev fra UDI til INCOR 28.01.08). Men, siden INCOR nå har trukket seg fra direkte kontakt med denne målgruppen, «arbeider UDI for å engasjere alternative aktør(er) for å ivareta dette». På dette grunnlaget oppfordret direktoratet INCOR til å sende inn en revidert søknad.

I februar sendte INCOR inn en slik søknad. Samtidig varslet man om at det ville komme en tilleggsøknad fra prosjektet innen kort tid. I mellomtiden kommer den endelige responsen på INCORs første og siden reviderte søknad for 2008.

Den varslede tilleggsøknaden ble sendt inn i begynnelsen av mars. Her skriver man at man igjen ønsket å inkludere asylsøkere og asylsøkere med avslag i målgruppen. Så lister man opp den samme rekken med målgrupper og målsettinger som i den første søknaden. Dette kan tyde på at den asylsøkere og personer med avslag ikke skulle vært med i søknad nummer I.

Det er interessant at INCOR i tilleggsøknaden argumenterer for å ha direkte møter med asylsøkere ut fra at denne kontakten er en forutsetning for en vel fungerende veiledningstjeneste. Man foreslår også å knytte de to aktivitetene sammen slik at informasjon til asylsøkerne og individuelle samtaler gjøres på samme mottak og på samme tid som veiledningstreffene med de mottaksansatte gjennomføres.

Den endelige bestillingen fra UDI til INCOR for 2008 ble dermed veiledningstjenesten, hospitering i felt, samt noe oppfølging av tilbakevendingshendelser på telefon og nett. På denne bakgrunnen ble INCOR bedt om å sende inn en revidert søknad der avslagene fra UDI var tatt hensyn til. Dette ble gjort og tilsagn ble gitt på det reduserte prosjektet kort tid etter. Her presiserer

UDI at man ønsker detaljert tilbakemelding på antallet mottak som er med i veiledningstjenesten, hvor mange møter som blir holdt, hvor mange som deltar osv.

Siste episode i serien om INCOR så langt er svaret på tilleggsøknaden. Hvis INCORs ønske om å ta inn igjen dialogmøtene og de individuelle samtalerne med asylsøkerne ble godtatt av UDI, så ville hendelsene høsten 2007 kunne betraktes som en parentes. Man ville da igjen kunne ha stor aktivitet, spesielt ettersom tallene på asylsøkere til Norge doblet seg i denne perioden. Her ville det kunne være stort tilfang av mennesker som UDI ønsket å nå med informasjon om hjemland, tilbakevending og retur.

Den 20. mai 2008 kom svaret på søknaden om tilleggsbevilgning. Resultatet var avslag. I stedet ble det opplyst at Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) hadde fått støtte til å overta deler av den rollen INCOR tidligere spilte. Spesielt gjaldt dette i forbindelse med returprogrammet til Afghanistan (IRRANA). Den bredere informasjonen om retur til asylsøkerne mente man å dekke ved en styrking av International Organisation for Migration's (IOM) møteaktivitet. Samtidig ble en mulig utvidet rolle for UDIs egne regionskontorer i returarbeidet trukket frem i avslagsbrevet.

Det er en brokete utviklingslinje som blir trukket i dette kapitlet. Men hvorfor gikk det slik? Hvordan skal man forstå først den kraftige tilnærmingen til myndighetenes retursatsing og siden den 180 graders vendingen? Forholdet til oppdragsgiver UDI fremsto som belastet allerede før kontroversene høsten 2007. Hva kom det av? Det er på tide å bringe inn stemmene fra informantene. I de neste tre kapitlene er deres stemmer hørbare. De kommer i tillegg til vurderinger av INCORs virksomhet, resultatene som ble oppnådd og av prosjektets omgivelser.

Virksomhet, dialog og utfordringer

Hva mente de ansatte i UDI og INCOR at var viktig for utviklingen og driften av informasjonsprosjektet? Det er tema i dette kapitlet. I de neste kapitlene skal vi så diskutere resultatene fra driften og siden gå nærmere inn på de institusjonelle omgivelsene.

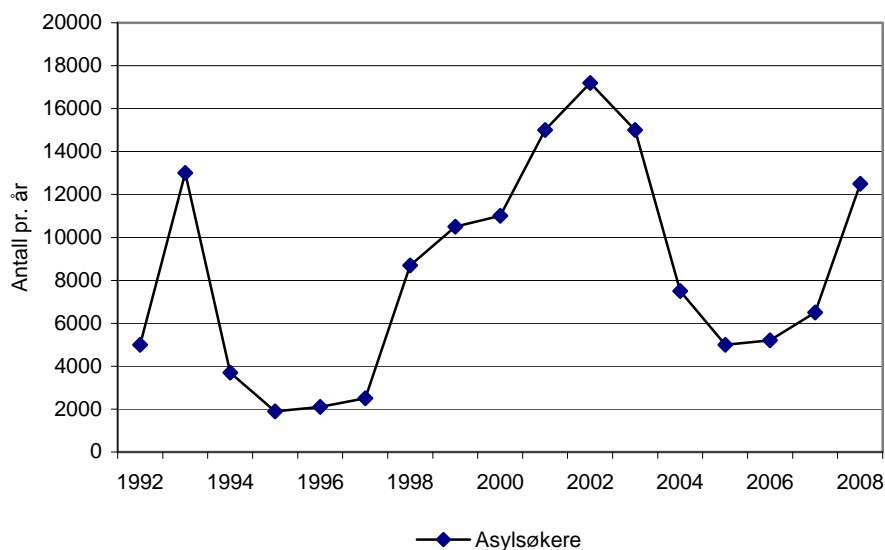
Hvilke forhold påvirket INCORs utvikling på 2000-tallet? Først skal vi se på endringene på det man kunne kalle retur- og tilbakevendingsmarkedet i perioden. Variasjoner i asylankomster fra et år til neste og oppgang eller nedgang i antall personer som vendte tilbake eller returnerte, innebar skiftende omgivelser for driften av INCOR.

Videre skal vi gå inn på spørsmål knyttet til bemanning, kontinuitet, usikkerhet rundt rammer, samt se nærmere på de begrepene som ble introdusert i innledningskapitlet.

Variasjoner på asyl- og returmarkedet

Vi så tidligere at det varierer sterkt fra år til år hvor mange asylsøkere som kommer til Norge. I tillegg førte de to flyktnings situasjonene på Balkan til at ankomsttallene toppet seg. Sammensetningen av de som kommer vil også variere. Hvor de kommer fra vil igjen påvirke muligheten og sannsynligheten for at tilbakevendning eller retur en dag skal bli mulig.

Figur 1. Asylankomster til Norge 1992-2008

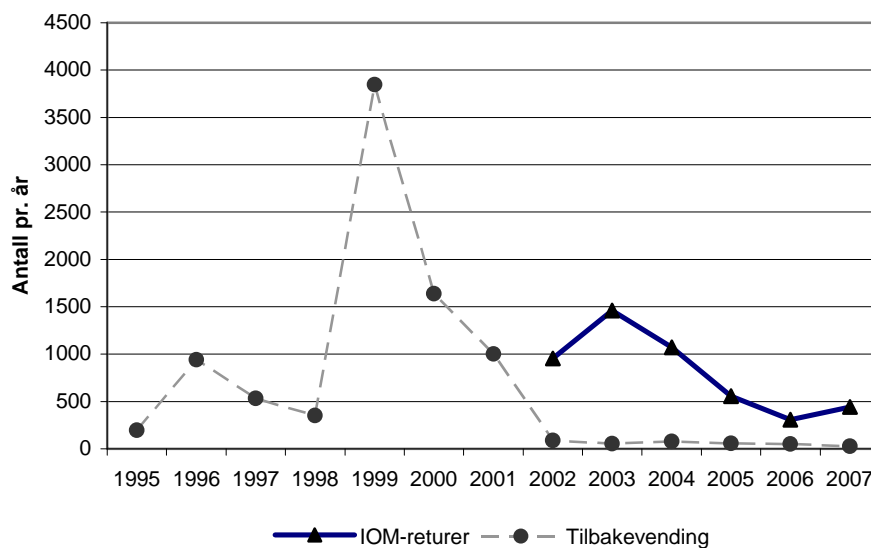


Når vi ser på asylankomstene til Norge over de siste seksten årene (figur 1), ser vi at kurven nådde et toppunkt i 1993, deretter falt til et lavt nivå, før ankomstene siden gikk mot et nytt toppunkt fra 1999. Den første toppen var et resultat av konflikten i Bosnia, og arbeidet med tilbakevending av flyktningene derfra var altså INCORs startpunkt. Den neste toppen var blant annet knyttet til ankomster fra Kosovo i 1999, hvorav en del først ble registrert en tid senere (Brekke 2002). Som nevnt var begge disse gruppene orientert mot sine hjemland. Og selv om kun et mindretall av de bosniske flyktningene endte med å reise tilbake (Brekke 2001), var det et sterkt ønske om kontakt med hjemlandet.

Her var det med andre ord god bruk for de tjenestene som INCOR kunne tilby. Behovet for ikke-statlige agenter var stort og klart. Utover på 2000-tallet falt antallet asylsøkere og mange kom fra konfliktområder lenger unna. Hjemlandsorienteringen var mindre fremtredende. Prosjektet måtte se seg om etter nye arbeidsoppgaver. Som en tjenestemann uttrykte det:

INCOR lette litt etter noe å gjøre da volumet på tilbakevendingen falt. Men så kom returarbeidet, noe de først bare delvis ville ta i. Men man må huske at det også var fall i grupper med sterke ønsker om tilbakevending eller retur. Afghanerne og irakerne har ikke ønsket å dra hjem.

Figur 2. Tilbakevending og «frivillige returer» fra Norge 1991-2008



Betingelsene for INCORs arbeid med tilbakevending og etter hvert retur ble med andre ord tøffere. Med lave ankomsttall og lite returvillige grupper kunne man si at det var lavkonjunktur på tilbakevendings- og returmarkedet.

Dette kommer også frem i tallene på hvor mange som vendte tilbake med støtte og som gjennomførte «frivillig retur» i den samme perioden (se figur 2).

I følge mine informanter skyldtes det høye startpunktet for kurven for frivillige returer i figur 2 at det var en opphopning av personer som meldte seg på da ordningen ble startet opp i mai 2002. I figuren ser vi at nær 1000 frivillige returer ble registrert frem til utgangen av det året.

Høydepunktet på kurven for tilbakevending skyldtes at mange ville raskt tilbake til Kosovo etter at konflikten der roet seg sommeren 1999. Som vi ser nærmet kurven for tilbakevending seg null etter 2003. Samtidig var dette et toppår for de frivillige returene. Fra 2005 falt volumet også innen denne kategorien.

Ankomstene og returene utgjorde sentrale rammebetingelser for INCOR prosjektet. Bosniere, kosovoflyktninger og Afghanere var tre store grupper der informasjonen kunne spesialtilpasses med hensyn til språk og detaljkunnskaper om hjemlandet. Til tross for at variasjonene i ankomster hadde betydning for den direkte informasjonen til kandidater for å reise tilbake, skulle man anta at svingningene hadde mindre å si for andre deler av virksomheten, som for eksempel veiledningstjenesten for mottaksansatte.

Bemanning, kontinuitet og kompetanse

Som vi så i forrige kapittel var det stadig utskifting av ansatte i INCOR. Samtidig var det flere personer som var en del av prosjektet i flere omganger og dermed bidro til kontinuitet. Hovedinntrykket er likevel at det var stor utskifting og at det varierte hvor mange som var ansatt til enhver tid. Dette inntrykket ble delt av flere på innsiden av prosjektet.

INCOR er en gjennomtrekksbedrift. Det må søkes om prosjektmidler hvert år! Det gjør at folk går videre til noe annet og tryggere når de får mulighet. Ofte kommer det en utlysning fra INCOR midt i året. Da er det kort tid frem til årsslutt og ny usikkerhet.

Dette argumentet om at driftsformen, med søknad for et år om gangen, hadde noe å si for at en del valgte seg bort fra INCOR, var en gjenganger i mine intervjuer.

Også på ledersiden var det en rekke utskiftninger i INCOR. En av informantene talte ti lederbytter på de tretten årene prosjektet hadde eksistert. Samtidig hadde enkelte toneangivende personer sittet i sjefsstolen og fungert som ildsjeler for prosjektet utover sin funksjonsperiode. Det var en utbredt oppfatning at for eksempel lederen som startet opp prosjektet i 1995 hadde innflytelse på utformingen også etter hun hadde forlatt Flyktninghjelpen.

En av informantene som sto prosjektet nær omtalte disse ildsjelene som *INCORister*. Disse fungerte som kjernetropper og identifiserte seg mer med INCOR enn andre i prosjektet og i Flyktninghjelpen forøvrig.

Også enkelte av de ansatte forble trofaste over flere år. Det bidro til kontinuitet og opparbeidelse av kompetanse.

I enkelte perioder var prosjektet tynt bemannet. Ved utgangen av 2007 var det kun to personer som var knyttet fulltid til INCOR. En leder fortalte også at driften nærmest hadde ligget nede en gang hun kom tilbake etter permisjon.

Disse trekkene ved bemanningssituasjonen i INCOR utgjør et viktig bakgrunnsэлеment for å diskutere kontinuiteten i prosjektet og dermed samtidig oppbyggingen og overføringen av kompetanse.

Kontinuitet

INCOR måtte søke om midler hvert år. Det forelå ingen garanti for at UDI ville innvilge midler for det kommende året. Samtidig var det klart at sjansene for å få fortsette prosjektet var gode, helt opp til man ønsket seg bort fra den direkte returinformasjonen i 2007. En egen post på statsbudsjettet ville sikret driften på en annen måte og gjøre driften mer forutsigbar.

Allerede i 2000 ble nettopp dette foreslått fra Flyktninghjelpen (Brev til UDI 20.09.00). Tilbakemeldingen fra myndighetene var i første omgang posi-

tivt. UDI støttet initiativet om en permanent tilbakevendingsenhet i Flyktningrådet. Etter deres vurdering ville en slik enhet:

[...] skape bedre kontinuitet i arbeidet og bidra til at tilbakevendingsperspektivet blir ivaretatt i forhold til etablerte flyktninggrupper, så vel som i forhold til grupper med midlertidig beskyttelse i perioder når UDIs innsats på området generelt er lav (Brev fra UDI til KRD 28.november 2000).

Overgangen til en varig status for INCOR ville samtidig gi den nødvendige fleksibiliteten for å takle akutte situasjoner, i følge UDI. Flyktningrådet skilte den gangen i søknaden med at man ville få en instans i Norge som kunne «samle/dokumentere, utvikle og formidle tilbakevendingskompetanse for bruk i det daglige flyktningarbeidet» (Brev fra UDI til KRD 28.november 2000).

Initiativet om å sikre kontinuiteten i tilbakevendingsarbeidet gjennom en plass på statsbudsjettet kom imidlertid aldri lenger enn til Kommunal- og regionaldepartementet. INCOR måtte dermed fortsette tilværelsen som prosjekt, med årlige søknader om fortsatt drift.

Kampen for å komme på statsbudsjettet fortsatte ikke utover 2000 tallet. Men behovet for å styrke kontinuiteten var man likevel bevisst på i INCOR. I 2008 ble det arbeidet med en treårsplan. Behovet for langsiktighet var tydelig, men vanskelig å sikre. UDI bevilget årlige penger etter søknad, og Flyktninghjelpen var motvillige mot å garantere for driften.

En av informantene fra myndighetssiden knyttet utfordringene rundt kontinuitet til hendelsene høsten 2007.

Kontinuitet? De sliter der. De hadde tre ledere fra november 2006 til januar 2007. I tillegg ble andre ansatte skiftet ut. Det gjør noe med driften. INCOR er en liten gruppe. De byttet personer og mening på kort tid.

Selv med ujevn bemanning og en truet kontinuitet ønsket man i INCOR å være en bærer av kompetanse på tilbakevending og retur.

Kompetanse

INCOR og Flyktninghjelpen har opparbeidet og utviklet solid kunnskap om tilbakevending og retur de siste 13 årene. INCORs posisjon som ledende på feltet har blitt påpekt ved flere anledninger, blant andre av UDI. Fra UDIs side ble det imidlertid stilt spørsmål ved hvordan denne har blitt forvaltet og sikret på tvers av utskiftninger og endrete målgrupper.

Kunnskapen som INCOR har hentet inn, bygget opp og formidlet videre faller i to kategorier:

For det første informasjon og kunnskap knyttet til spesifikke landområder og perioder. Denne kunnskapen er tidsbegrenset, men har vært høyst relevant,

etterspurt og anvendelig for spesifikke grupper fra land som Afghanistan, Irak, Bosnia og Kosovo. Dette kunne man kalle *landspesifikk retur- eller tilbakevendingskunnskap*.

Den andre formen for kunnskap har allmenn karakter og omhandler det å «vende tilbake» eller å returnere til hjemlandet. Her inngår tanker og erfaringer om hvordan en god retur kan foreberedes, gjennomføres og forankres etter hjemkomst. Et navn på dette kunne være *allmenn returkunnskap*.

De to typene returkunnskap er ikke uavhengige av hverandre. Erfaring fra enkeltsituasjoner og land vil underbygge og belyse den allmenne kunnskapen. Samtidig vil den siste formen fungere som en sjekklister i hver ny situasjon.

Begrepet kompetanse favner bredere enn kunnskap. For i tillegg til innholdet i det som formidles, kommer *metodene og grepene* som må til for å hente inn, bearbeide og sørge for at informasjonen når frem til mottaker.

De siste årene har UDI ønsket at INCOR skulle synliggjøre sin kompetanse og hvordan denne blir forvaltet. I en diskusjon av dette kan det være nyttig med denne tredelingen av kompetanse i landspesifikk og allmenn returkunnskap, samt metoder.

Den første typen kunnskap ble utviklet og formidlet tydelig ved de store flyktningsituasjonene. Disse hadde stort omfang og tillot tilsetning av personer med spesialkompetanse og ferske erfaringer fra hjemlandet. I 2000 og 2001 fikk man for eksempel journalister i Kosovo til å bidra med oppdatert stoff til INCOR-nettsiden «Kosovoinfo» (Moberg 2006:25). Et annet eksempel var juristene fra Afghanistan som var med rundt på informasjonsmøter i mottak i 2007. Besøksreiser og monitorering av en rekke internasjonale kilder sto sentralt i innhenting av landinformasjonen. Spesielt tilpasset og oppdatert kunnskap om situasjonen på bakken i hjemlandet, og til og med i hjembyen, hadde stor verdi for de som vurderte tilbakevending eller retur. INCOR hadde lykkes gjentatte ganger med å innhente og gjøre tilgjengelig denne typen kunnskap, i følge mine informanter.

Den *allmenne kunnskapen* om tilbakevending og etter hvert retur, er ikke så lett å finne i dokumenter og rapporter fra INCOR de siste årene. I 2000 utga de et hefte i samarbeid med UDI med tittelen «Å vende tilbake». Dette inneholdt en oppsummering av erfaringene etter fem år på feltet. I de senere årene har det blitt publisert enkelte samlinger av denne typen komprimert kunnskap som gjelder personer som vurderer hjemvending. Et eksempel er idéheftet «Et valg for fremtiden» (Flyktningshjelpen 2005). Her gis det eksempler og inspirasjon til arbeidet med enslig mindreårige asylsøkere, der fokus på hjemlandet er den røde tråden. Heftet har en klar barnefaglig profil. Utgivelsen «Veien videre» kom med tre eller flere nummer pr. år frem til 2007. Her blir landspesifikk kunnskap kombinert med det allmenne. Man får for eksempel en innføring i hvordan andre land driver tilbakevendings- og returarbeid, med vekt på hva som er viktig når hjemlandet dukker opp som en mulighet (Flyktningshjelpen 1 juni 2007).

Den siste komponenten i INCORs kompetanse er metodekunnskap. Hvordan skal man best gå frem når informasjon skal samles og siden formidles? Denne typen kunnskap har oppdragsgiveren UDI etterspurt. Her har det vært en utfordring at ikke alt har vært skriftliggjort. Etter gjentatte oppfordringer kom INCOR til sist med en redegjørelse for hvordan man bør gå frem i retursamtaler med asylsøkere i mottak. Denne ble gitt i halvårsrapporten for 2007 og inneholdt en rekke interessante tips og refleksjoner rundt møtene ansikt til ansikt med mennesker i en utsatt posisjon.

Et annet sted hvor kompetansen i INCOR kommer til syne er i guidene for veiledningstjenesten. Disse var ordnet i såkalte moduler med titler som «Kommunikasjon – verktøy for den gode samtalen» og «Mestringsstrategier».

En av tjenestemennene som bidro til denne studien mente at spesielt den allmenne kunnskapen på retur og tilbakevending var en form for kapital. Denne hadde myndighetene betalt for gjennom prosjektets levetid. Det ble dermed et sentralt spørsmål hvordan denne kapitalen ble forvaltet og sikret over tid hos INCOR.

De har et kontinuitetsproblem. Kompetansen forsvinner når de bytter folk. Det virker som de mangler systemer for å ta vare på kunnskapen. De kan ikke begynne på nytt hver gang. Det krever for eksempel mer skriftliggjøring og større overlappning av personale. Jeg ser på denne kompetansen som en vare vi har betalt for, men ikke får.

Intervjuene med de INCOR ansatte tydet på at overføringen av kompetanse hadde variert over tid. I periodene med stor og konsentrert aktivitet var det også større rom for overlappning og innkjøring.

Kompetanseoverføringen var bra på den tiden det var volum på INCOR classic. Da var det rutiner med at de ferske lyttet inn på samtaler før de selv tok telefoner osv.

Satsingen på barn og unge ble trukket fram av flere informanter som et område der det hadde vært vanskelig å sikre kontinuitet. Satsingen på enslig mindreårige var et eksempel her. En UDI-ansatt uttrykte det slik:

Denne satsingen var avhengig av enkeltpersoner. Da den ene barnefaglige utdannete sluttet, så ble satsingen lagt ned. Kunnskapen forsvant da med personen. EMA prosjektet gikk så inn i den ordinære driften.

Som vi ser henger de tre komponentene *bemannings*, *kontinuitet* og *kompetanse* tett sammen. I etterpåklokskapens navn kunne man si at jo mer ustabil bemanningssituasjon man har, desto viktigere blir det å sikre kontinuitet gjennom gode metoder for ekplisittgjøring og overføring av kompetanse.

Et annet trekk det er verdt å merke seg er at det synes som om INCOR har vært dyktigere på å formidle sin kunnskap og kompetanse til mottakerne enn i

sin rapportering til oppdragsgiveren, UDI. Tilbakemeldingen fra mottaksansatte som har deltatt i veiledningstjenesten kan tyde på det. Disse var svært tilfredse. Samtidig må man anta at dette er en kresen gruppe, med god kjennskap til hverdagen i mottakene. De fungerte dermed som kvalifiserte kritikere. Hvis INCOR viste god kompetanse i disse møtene, er det liten grunn til å tro at de ikke også kunne spre den i andre retninger. En vurdering av hvorvidt de nådde frem kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

Informere, motivere og fremme retur

Hva er forskjellen på å informere, motivere eller å arbeide for å fremme retur? Som vi så i forrige kapittel, ble denne diskusjonen brakt opp under mine intervjuer. Den offisielle holdningen var at UDI bare hadde bedt INCOR om å informere om frivillig retur, i tillegg til tilbakevending. Verbene «å motivere» og «å fremme» skulle med andre ord ikke ha spilt noen rolle i forholdet mellom de to samarbeidspartene. Likevel gjorde de det.

Ved ett tilfelle ble ordet «motivere» brukt eksplisitt av UDI. Det var ved en glipp der en tekst ble lagt ut på UDIs nettsider med overskriften «Personer med endelig avslag på asylsøknad har plikt til å forlate Norge». Her ble INCOR ramset opp sammen med offentlige etater som skal drive motivasjonsfremmende tiltak. Teksten utløste en reaksjon fra INCOR:

Som dere vet, driver ikke INCOR returmotivasjon. INCOR gir informasjon og bistår med rådgivning slik at den enkelte kan ta beslutning om egen framtid på et så godt informert grunnlag som mulig. Arbeidet har ikke og skal ikke ha karakter av å overtale eller å motivere – verken til å bli eller til å reise hjem, det er ikke vår rolle. Slik det står nå, virker det misvisende. INCOR er avhengig av tillit fra brukerne, formuleringen om motivasjon må ut (e-post 9. februar 2007).

Reaksjonen fra UDI var entydig. De skulle sørge for at teksten ble fjernet og ble erstattet med en formulering som INCOR selv valgte. Dette ble gjort og siden lød oppgavebeskrivningen:

Flyktningshjelpen ved INCOR gir asylsøkere informasjon og rådgivning slik at de på best mulig grunnlag kan ta beslutning om retur (e-post til UDI 15. februar 2007).

Utover denne hendelsen mente UDI å ikke ha nevnt ordet motivering. Som vi så i forrige kapittel var det delte meninger om det var fremme på møtet høsten 2007.

Men hvorfor er dette ordet, eller fenomenet, så følsomt? Hvor går grensen mellom å informere og å motivere? Mine informanter hadde meninger om dette. Først kan man vel likevel peke på at man i INCOR så en forskjell på det å nøytralt formidle informasjon, uten å rangere for eksempel mellom de to, eller tre, alternativene som var aktuelle for asylsøkere med avslag. Det skulle ikke fremgå at INCOR hadde noe *ønske* om at de skulle velge frivillig retur fremfor å vente på en tvangsutsending eller å stikke seg bort i landet. Man skulle presentere hva de ulike alternativene innebar, men ikke råde individene til det ene eller andre. Det var idealet.

UDIs tjenestemenn var på det rene med at det å motivere var noe mer enn bare å informere.

Å motivere for retur betyr å informere, men det er ett skritt videre. Det fører til at de gjør som du vil. Alle var innforstått med at INCOR ikke skulle drive motivasjon.

En av de INCOR ansatte uttrykte noe lignende, og så det å motivere til retur som å «prøve å overtale til retur».

Men det å levere ren informasjonen om retur, uten å vektlegge ett av alternativene, var heller ikke en så enkel posisjon som det kunne fremstå som. Det kunne i enkelte tilfeller være fristende å motivere til retur.

Det er hårfine grenser. I visse tilfeller vet vi at vedkommende kan bli brutalt kastet ut. At det er alternativet. Er det ikke da bedre at de velger en forberedt retur enn at de fortsetter å «holde ut»? Men oppgaven vår er å klargjøre, og å få folk til å bestemme selv på mest mulig realistisk grunnlag (informant INCOR).

Dette sitatet er interessant fordi informanten synes å argumentere helt i linje med norske myndigheter. Hvis man antar at det bare finnes to alternativer for personer med avslag, utsending eller frivillig retur, så er det siste å foretrekke. Men for mange av tilhørerne til INCORs dialogmøter var det altså tre mulige handlingsalternativer: Utsending, frivillig retur, eller å «holde ut» i Norge.

En av tjenestemennene var klar på at UDI og INCOR kunne kommunisert tydeligere forskjellen på informasjon og det å motivere for retur.

De (INCOR) tenker nok at det å motivere er det samme som å overbevise. INCOR har sagt at «vi skal ikke motivere», og så har vi sagt ok, og har antatt at vi har forstått det likt. Men vi har ikke hatt en drøfting på det. For eksempel har vi ikke snakket om skillet mellom informasjon og motivering.

Grenseoppgangen mellom informasjon og motivering behøver ikke å være problematisk, i følge enkelte av de ansatte i UDI. Hvis opplysningene i seg

selv peker ut ett av handlingsalternativene som klart mest attraktivt, da vil selv en nøktern fremleggelse kunne virke motiverende.

En av arbeidsoppgavene til de som jobber på mottak er å motivere for retur. Et opplegg var foreslått fra UDI sentralt der argumenter for frivillig retur ble listet opp ved siden av argumenter for å vente på å bli sendt ut av landet med tvang.

Vi laget et pro og contra skjema for frivillig retur. Det å synliggjøre dette skjemaet og sikre seg at beboerne har forstått det, det er å motivere.

Tanken her er at informasjonen er nok. Underliggende er det at UDI ønsker at informasjonen skal fungere som motivasjon. Pro og contra skal ende opp i at de velger hjemreise.

Premisset for at pro og contra skjemaet skal fungere slik, er at det virkelig kun eksisterer to alternativer – frivillig og tvangsmessig retur. Man lukker dermed øynene for at mottakerne av informasjonen kan sitte med et tredje og konkurrerende alternativ i hodet – å unndra seg prosessen og bli værende i landet.

Å fremme retur

I UDIs føringer til INCOR i 2007 peker man på at prosjektets «hovedfokus skal være retur, og at ressursene i hovedsak skal brukes til å fremme retur» (UDIs konkurransegrunnlag saksnr. 07/3820). Men hva betyr det å fremme retur? I innledningskapitlet ble det nevnt at uttrykket har en kvantitativ og en kvalitativ komponent. En av informantene brakte inn begge disse elementene med det hardeste og vanskeligste først, og det enkleste til sist.

Å fremme retur betyr for det første å bidra til at flere returnerer. For det andre betyr det å fasilitere, eller å legge til rette for retur. For det tredje å gjøre det lettere for den enkelte å returnere, og til sist å informere om retur.

Denne firedelingen gir et godt bilde av de harde og myke elementene i arbeidet med å fremme retur. En enkel måte å beskrive forskjellen i INCORs og UDIs syn på returarbeidet ville være å si at førstnevnte ikke ville ha noen problemer med å arbeide for de myke komponentene. Det å informere om retur og å gjøre den enkeltes retur lettere, faller godt inn med prosjektets målsettinger. Den første komponenten, å sørge for flere returner, vil gå utover mandatet til INCOR. Men hva la INCOR i uttrykket å «fremme retur»? En tidligere ansatt formulerte det slik:

Dette er myndighetenes begrep. Det betegner noe myndighetene mener at individet er opptatt av. Det betyr at man dytter eller lager ordninger slik at det å

effektuere hjemsendelse går glattere. I tillegg kanskje litt kvalitativt – at prosessen skal bli bedre.

Det er tydelig av synet på hva som er målsettingen i arbeidet med retur bare er delvis overlappende. En myndighetsinformant sa at dette hadde å gjøre med at UDI og INCOR har ulike utgangspunkt for arbeidet på feltet.

UDI og AID (Arbeids- og inkluderingsdepartementet) ser retur ovenfra. Vi får ordre fra toppen og dokumenterer oppover. Returarbeidet handler om kontroll. I Flyktningshjelpen handler man ut fra et humanistisk utgangspunkt. De opplever seg som talsmenn for flyktningene og asylsøkerne. De forholder seg for eksempel til deres «opplevelse av forfølgelse» og deres «subjektive ønsker».

Underveis i skrivingen av denne rapporten fikk sentrale UDI-ansatte anledning til å diskutere begrepene som har blitt presentert her. De fremholdt at man hadde vært klar på at INCOR ikke skulle motivere, men kun informere. Likefullt var signalene som ble oppfattet hos INCOR-ledelsen høsten 2007 mindre klare. En av grunnene til dette kan ha vært at den overgripende politiske målsettingen på returfeltet om å fremme retur, ble blandet inn i kommunikasjonen til prosjektet. Dette skjedde blant annet på møtet i AID på våren i 2007, der man stilte spørsmålsteget ved om Flyktningshjelpen bidro til flere returer eller ei.

Ut fra gjennomgangen av begrepene i dette kapitlet kunne man si at motsetningen mellom INCOR og UDIs målsettinger på feltet gikk midt i begrepene «motivere til» og «å fremme» retur. Den kvalitative målsettingen om at individene skulle ha godt grunnlag for å foreta et valg, ble delt av begge parter. Den kvantitative, målet om flere returer, tok INCOR avstand fra. Fra utsiden fremstår det som om INCOR ønsket å informere uten å motivere, mens UDI ønsket at INCOR skulle informere slik at dette hadde en motiverende effekt. Ved å informere skulle man bidra til at flere forlot landet frivillig. Det skulle så og si være det man i samfunnsvitenskapen kaller en latent funksjon ved informasjonsvirksomheten. Men denne funksjonen var altså ikke uttalt eller opplevd hos de som arbeidet med retur i UDI.

Til tross for at disse ansatte opplevde at man hadde en presis bruk av begreper i kontakten med INCOR, kan denne gjennomgangen tyde på at det ikke var tilfellet. Fra UDIs side regnet man med at partene la det samme i begrepene. En av grunnene til utydeligheten kunne være at dette ble oppfattet som et følsomt tema, selv om det ikke var slik dette ble erfart av informantene i UDI. Reaksjonene fra INCOR på høsten 2007 viste da også at begrepsfølsomheten var reell, i hvert fall i deler av Flyktningshjelpen.

Resultater, mål og måleproblemer

Hva har kommet ut av INCOR-prosjektet? For å kunne vurdere resultatene, er det nødvendig i denne typen prosjekter å ha en bred forståelse av hva dette er. Det som kommer ut av et slikt prosjekt kan måles langs flere dimensjoner.

I tillegg til å si noe om *effekten* av INCORs virksomhet, vil jeg derfor også si noe om *effektiviteten*, det vil si hvordan det som har kommet ut av prosjektet sto i forhold til innsatsen. Ytterligere en bit av resultatvurderingen vil være å si noe om *virkningene* prosjektet har hatt på dem de har vært rettet mot (impact).

På Flyktningshjelpens hjemmesider presenteres flere publikasjoner som har evaluering som tema. I en av disse trekkes nettopp skillet mellom resultat-effektivitet (effectiveness) og innsats-effektivitet (efficiency) (NRC.no: «Evaluation policy – learning from experience»:6). Men det er ikke helt enkelt å måle effekt eller måloppnåelse på tilbakevendings- og returfeltet. Alle mine informanter var enige om det. De var også enige om at det er for enkelt å måle innsatsen fra INCOR opp mot returallene. Til det var det for mange forhold som hadde betydning for om folk valgte frivillig retur eller lot være. Likefullt lå denne målestokken som en bassgang i diskusjonene om resultater både med de INCOR-ansatte og med de som arbeidet på feltet i UDI og AID. Målsettingen med retursatsningen til myndighetene var jo å *fremme retur*.

Men før vi går inn i diskusjonen rundt antall returer, kan vi se på målsettingene INCOR satte for seg selv. De ønsket i 2007 at de som reiser tilbake til hjemlandet skal ha tatt avgjørelsen på et realistisk grunnlag og at prosessen skal være godt forberedt. Det gjaldt også for familier med barn. De som returnerer frivillig skal gjøre dette i verdighet. I tillegg hadde INCOR som mål å bidra til spredning av kunnskap om tilbakevending og retur, samt å styrke den helhetlige flyktningspolitikken i Norge.

Den siste målsettingen viser til en ide som Flyktningshjelpen har styrt etter de siste femten årene. Tanken er at det gjelder å se fluktsituasjoner som en helhetlig prosess fra normaltilstand – til konflikt og flukt – og tilbake til ny normaltilstand (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1992). Tilbakevending og retur er sentrale elementer på vei til ny normaltilstand i denne syklusen.

En godt forberedt hjemreise i verdighet

Men la oss starte med den første målsettingen: De som vender tilbake eller returnerer skal ta avgjørelsen på best mulig grunnlag. Har INCOR bidratt til dette? Svaret er ja. Det er dette målet som har vært styrende for driften de siste syv årene. Gjennom telefontjenesten, publikasjoner, samt i direkte møter med asylsøkere i gruppesamtaler og på tomannshånd, har man søkt å bidra til at beslutningene om hjemreisen blir tatt på et realistisk grunnlag. Videre at selve tilbakeflyttingen og reintegreringen er best mulig forberedt. I tillegg til den direkte informasjonsoverføringen har veiledningstjenesten satt mottaksansatte i stand til å gi kvalifisert og balansert informasjon til asylsøkere.

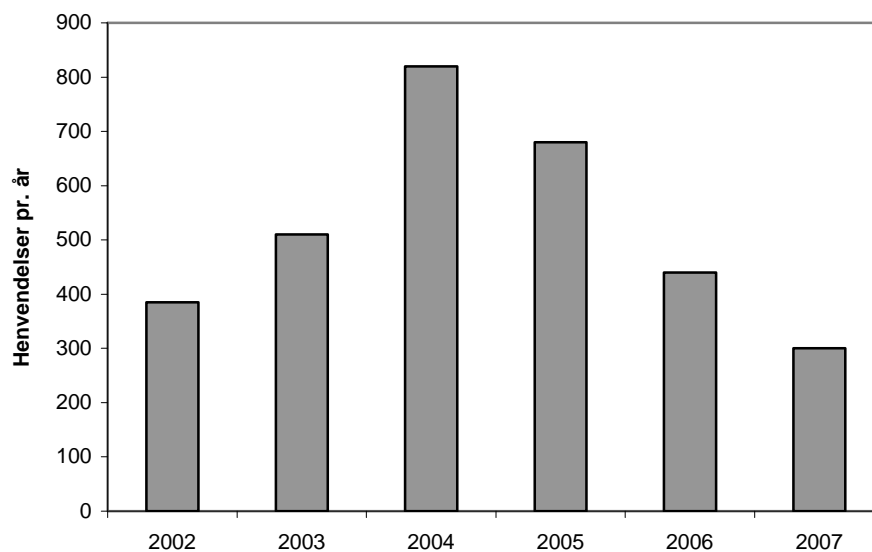
Driften har altså vært styrt i retning av den første målsettingen. Når man skal vurdere driften, må man likevel følge opp dette første svaret med spørsmål om *omfanget* og *kvaliteten* på innsatsen. Har man kommet ut med nok informasjon til et stort nok antall mennesker i forhold til det man kunne forvente? Og videre, har informasjonen og metodene vært god nok? Har de virket?

Omfang og kvalitet

Som vi så i de tidligere kapitlene har volumet og intensiteten på den utadrettede virksomheten i INCOR variert. I perioder med stor tilstrømming til landet eller der det har vært et stort antall personer fra samme område, har også aktiviteten vært høy. Vi så etterdønningene av ankomstene fra Kosovo i begynnelsen av den perioden vi her ser på. Det samme gjaldt møtene med afghanske asylsøkere i 2006-2007. Her kunne et solid team bygges opp som i løpet av kort tid nådde frem til mange. Denne konsentrasjonen om én gruppe gjorde også at spesialkompetanse kunne hentes inn fra søkerens hjemland, noe som gjorde returinformasjonen både oppdatert og legitim.

Omfanget av veiledningstjenesten har vært rapportert videre til oppdragsgiver underveis. Målsettingen har vært å starte opp veiledning på åtte mottak pr. år. Disse har vært fulgt opp med tre til fire dagssamlinger hver. INCOR oppgir at de har veiledet de ansatte ved ca 40 mottak siden 2004 (Flyktninghjelpen, manus for veiledningstjenesten). Innspill fra eksterne foredragsholdere har vært mikset inn med en bred orientering på returfeltet og mer spesifikke metoder rundt for eksempel samtaleteknikk. Opplegget på det enkelte mottaket har også til en viss grad vært tilpasset de landegruppene som er størst og mest aktuelle for retur. Dette vurderer man å videreutvikle. Før turbulensen rundt dialogmøtene høsten 2007, var det også tanker om å samkjøre disse møtene med veiledningstjenesten. Dette fremstår som en god ide, hvis det skulle bli aktuelt igjen ved en senere anledning.

Figur 3. Antall henvendelser INCOR Classic 2002-2007



Det ville gi veilederne bedre innsikt i de «lokale» forutsetningene for returarbeidet og gjøre dem i stand til å gi relevante råd til både beboere og ansatte.

Myndighetenes eneste ankepunkt i forhold til denne aktiviteten har vært ønsket om at INCOR holder dem oppdatert på hvilke mottak som til en hver tid blir veiledet.

Hva så med telefontjenesten, eller INCOR Classic? Aktiviteten på telefonbasert individuell informasjon og rådgivning gikk kraftig tilbake fra 2004 til 2008 (se figur 3)

Hele veien har henvendelsene dels vært fra flyktninger og asylsøkere selv, dels fra mottaksansatte og flyktningmedarbeidere i kommunene. Ønsket om informasjon har falt i to hovedkategorier: Rettigheter i forbindelse med retur og tilbakevending på den ene siden, og forhold i hjemlandet på den andre.

En utfordring for denne tjenesten var at de som ringte hadde ulik landbakgrunn. Det skal for eksempel en del til for å kunne gi oppdatert kunnskap om situasjonen i Irak, Iran, Somalia, Eritrea, Afghanistan og en ti – tolv andre land med stadig skiftende konfliktnivå. Den språklige utfordringen kunne løses ved at man avtalte tidspunkt for samtaler med tolk.

Ser man de siste årene under ett, er det likevel klart at denne tjenesten har fungert best i perioder med pågang fra ett område, som man så har dekket ved å ha INCOR-ansatte fra samme region. Informasjonstilbudet har imidlertid

stått der i beredskap. I akutte situasjoner vil denne tjenesten raskt kunne utvides. Informasjonsarbeidet overfor Kosovo-flyktingene viste det.

Informasjon på nettet spilte også en rolle under den tilbakevendings- og returoperasjonen i 1999-2001. INCOR har til tross for ambisjonene ikke ennå fullt utnyttet mulighetene som ligger i nettbasert informasjonsspredning.

Informasjon på nettet

Det er to veier inn til de eksisterende hjemmesidene til INCOR. Den ene går via de engelske nettsidene (nrc.no), den andre via Flyktningshjelpens hovedside. For å finne INCOR må man opp i menyfeltet og velge «våre arbeidsområder» eller eventuelt «programmes» i den engelske versjonen. Det kan med andre ord være vanskelig å raskt komme frem til INCORSidene. Selve navnet INCOR, gir heller ingen ledetråd for de som ikke allerede kjenner til at dette er inngangen til informasjon om retur og tilbakevending.

På de ikke-norske sidene stopper informasjonen ved opplysninger om hvor man kan ta direkte kontakt med INCOR. De norske sidene tilbyr noe mer. Her ligger brosjyrer og en rekke nummer av «Veien videre» åpne for nedlasting.

Sidene viser imidlertid at de som står bak ikke er helt bevisst hvem som bruker sidene. Er de beregnet på asylsøkere og flyktinger? Eller på folk som jobber med disse? Eller har man lagt opp strukturen og informasjonen på sidene for å fange opp andre som er interessert i temaet? Har man undersøkt hvem det er som bruker sidene? Hvis ikke ville en slik undersøkelse gi et godt utgangspunkt for en større satsing på nett.

I et slikt arbeid ville man måtte forholde seg til nettfaglige vurderinger, som strukturering (enkelt) og vektning av stoffet (for eksempel nyheter vs. stående informasjon), egne innganger for ulike brukere, klarhet, dybde og bruk av grafikk/bilder. Man bør også sikre at bruken av sidene registreres slik at denne kan synliggjøres blant andre for UDI. Dette hadde man planer om å få på plass i 2008.

Papirversjonen av «Veien videre» stoppet opp etter 2007. Den videre publikasjonen av denne utgivelsen vil naturlig finne sted på nett, for eksempel med elektronisk utsendelse til en bred abonnementsliste. En ekstern lesning av dette nyhetsbrevet viste imidlertid at man oppfattet det som myntet først og fremst på de som arbeider med flyktinger og asylsøkere, og ikke på hovedpersonene selv.

Det er noen mulige hindringer for å satse tungt på nettbasert tilbakevendings- og returinformasjon. Det å holde nettsider oppdaterte er arbeidskrevende. I tillegg er tilgangen til internett på mottakene rundt om i landet variabel. Myndighetenes ønsker om at hjemlandsfokuset skal opprettholdes i søkerfasen, skulle likevel tilsi at dette vil endres. Det kunne stilles et krav til operatørene om at beboerne skulle sikres tilgang til nett i et visst omfang. Med dette

som utgangspunkt vil en utvidelse av INCORs nettsider være et aktuelt satsingsområde.

En slik satsing ble også foreslått i evalueringen av INCOR fra 2006 (Moberg side 43). Her peker Moberg på at interessen for en returorientert database med detaljert kunnskap om de aktuelle hjemlandene. Hun er også opptatt av at også myndigheter, mottaks- og kommuneansatte, samt utenlandske aktører ville ha interesse av en slik tjeneste. I søknaden for 2008 tar også de INCOR-ansatte til orde for en sterkere satsing på nett. Her mener man at disse sidene som et minimum bør inneholde en generell presentasjon av INCOR, oppdaterte artikler om retur, intervjuer med returnerte, landinformasjon, linker og statistikk (INCOR søknad 2008:8).

Innsats-effektivitet

Har så resultatene fra INCOR stått i forhold til innsatsen? En offentlig ansatt mente at de siste par årene så hadde dette spørsmålet kommet opp. Etter tjenestemannens mening presterte INCOR ujevnt, men at det som kom ut forsvarte midlene som ble brukt.

Afghaner-innsatsen var ok. Vi har gjort jobben, var stemningen. I INCOR classic har vi fått mindre enn vi har betalt for. Men i veiledningstjenesten har vi fått mer.

De INCOR-ansatte var også bevisste på egen ressursbruk. Et eksempel var da Afghanistan-teamet besluttet å stoppe reisene til mottak høsten 2007. Grunnen som ble oppgitt var at det var for få asylsøkere igjen, og at disse var for spredt på mottakene, til at man kunne forsvare å reise ut med informasjon. Reaksjonene på denne avgjørelsen var blandet i UDI, men eksempelet viser uansett en bevissthet rundt sammenhengen mellom ressursbruk og effektivitet. «Det var ikke verdt det».

Hjemreise i verdighet

Hva med verdigheten? Dette ordet i INCORs målsettinger stammer fra FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR). Der er man opptatt av at tilbakevending og retur må foregå i trygghet og verdighet. Men har INCOR bidratt til at tilbakevending og frivillige returer har skjedd med verdighet? Norske myndigheter og operatøren IOM har fremhevet at man ved å melde seg på det frivillige returprogrammet vil sikre en verdig retur. Alternativet er en retur med tvang i denne argumentasjonen. I den grad INCOR har bidratt til at asylsøkere med avslag velger returprogrammet fremfor utsendelse, kan man ut fra dette si at de har bidratt til øket verdighet. Men det er ikke sikkert at INCOR

ville være enige i at det er så enkelt. Selv uttrykket «frivillig retur» er problematisk å svelge for enkelte av de ansatte.

Noen spør seg: «Hvordan skal jeg kunne komme hjem til Afghanistan der familien står i gjeld fordi jeg skulle dra og fortelle dem at jeg gikk med på frivillig retur?» Myndighetene burde kalle det noe annet. Det er tvungen retur. Fordi det er ikke de som reiser som har villet det. Det er fordi andre muligheter ikke finnes.

Virkning

Har så informasjonen virket? Har for eksempel asylsøkere gjort mer kvalifiserte returvalg etter å ha vært i kontakt med INCOR? I og med at den endelige målgruppen for denne informasjonen ikke er med i undersøkelsen, er det vanskelig å anslå innvirkningen på deres handlingsvalg. Utgangspunktet for å drive informasjon om tilbakevending og retur er at det ikke er enkelt. Temaet er følsomt og asylsøkere er i en utsatt situasjon (Brekke 2004).

Det finnes et par sekundærkilder som kan fortelle noe om innvirkningen INCORs tjenester har på de som vender tilbake eller returnerer. Den første er fra en større studie av tilbakevendte til Bosnia, publisert i 2000 (Jonassen, Tesli og Hansen). Man lette etter faktorer som virket inn på tilbakevendingen og reintegreringen i hjemlandet. Konklusjonen er at det er forhold i hjemlandet som har klart størst betydning for avgjørelsen og for livet etter hjemkomst. Likevel anbefaler forfatterne at informasjons- og rådgivningsprosjektet INCOR styrkes. Publikasjonen kom i starten av året og midt under den massive tilbakevendingen til Kosovo. UDI bekreftet på samme tid INCORs sentrale rolle ved å vise til at Flyktninghjelpen var representert i Pristina (UDI notat 99/INA 25.2.2000).

Den neste kilden er fra 2001. Da var INCOR-ansatte på reise i Kosovo og spurte 12 familier om hvilken rolle informasjonsprosjektet hadde spilt i tilbakevendingsprosessen. Det var få som husket INCOR navnet, men alle husket at de hadde ringt den grønne informasjonslinjen, som var en del av prosjektets tjeneste. Ni av familiene hadde lest det spesialtilpassede INCOR-aktuelt (Moberg 2006:29). Dette tyder på at INCOR hadde stor betydning for denne gruppen, selv om merkevaren «INCOR» ikke hadde festet seg hos brukerne.

Begge de to første kildene om betydningen av INCOR for målgruppens beslutninger, er fra det jeg tidligere har omtalt som «gullalderen». Den tredje kilden er mer nøktern når det gjelder INCORs rolle. Vinteren 2008 ble det gjennomført en vurdering av de frivillige returene fra Norge til Afghanistan. I fokus sto reintegreringsprogrammet i hjemlandet. Norske myndigheter hadde der gitt IOM i oppdrag for å stå for gjennomføringen av oppfølgingen av de som reiste, også etter hjemkomsten. I rapporten fra dette prosjektet blir INCOR nevnt. Av de 26 afghanerne som hadde returnert frivillig med IOM,

var det kun to som hevdet at de hadde hørt om Flyktninghjelpen og INCOR mens de var i Norge. Dette er et lavt tall. En av de to blir i tillegg sitert på at INCOR i Norge hadde overdrevet mulighetene for et liv i Kabul. Etter hjemkomst hadde han kontaktet Flyktninghjelpens Kabul-kontor på jakt etter jobb, men hadde ikke fått hjelp (Strand mfl. 2008:31). Det nevnes ikke i rapporten at utekontoret til Flyktninghjelpen i Kabul ikke har en slik oppfølging som oppgave. Uten å legge for mye i denne personens historie, kan den likevel peke på viktigheten av at informasjonsarbeidet fra INCOR i Norge er presist når det gjelder hva slags støtte returnerte kan regne med når de kommer hjem, og hvem som kan gi denne.

På den positive siden kommer det frem i rapporten at de mottaksansatte i Norge etterlyste mer landspesifikk informasjon av den typen INCOR bidro med gjennom Afghanistan programmet, samt et tettere samarbeid med prosjektet (Strand mfl. 2008:33).

Hvis man skal søke å forsvare INCOR mot tallene som kommer frem i rapporten fra 2008, så kunne man peke på at halvparten av informantene i den studien var vendt tilbake før utgangen av 2006. Disse kunne dermed ha risikert å gå glipp av storoffensiven fra INCOR i andre halvdel av dette året og første halvdel av 2007.

De tre sekundærkildene gir ikke et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere når det gjelder om INCOR har «impact», eller når frem til den endelige målgruppen. Til det kreves en evaluering der asylsøkere og personer med opphold inngår som kilder.

Da er vi tilbake til effekten av effekten INCORs virksomhet har hatt på tilbakevendings- og returtallene. Og her må konklusjonen bli at det ikke er mulig å si. Til tross for fallende tall på tilbakevending gjennom de siste syv årene, og også færre frivillige returer den siste tiden, kan dette vanskelig koples til Flyktninghjelpen og INCOR. Uten INCOR kunne tallene like godt ha vært enda lavere. Avstanden mellom informasjonen som gis på et dialogmøte og en senere retur kan være lang. Det er i alle fall mange andre kilder for påvirkning. Som nevnt vil forholdene i hjemlandene, av både nasjonal, lokal og privat art, spille en stor rolle. Men dette er jo likevel bare en av betingelsene som asylsøkeren må forholde seg til i valgsituasjonen.

Her må man minne om at målsettingen om å *fremme retur* ikke tilhører INCOR. Man deler ikke det kvantitative målet om at flere skal velge frivillig retur. På møtet i AID i 2007 ble de INCOR ansatte likevel minnet på at det er mot denne bakgrunnen deres aktiviteter blir lest i departementet, om ikke i UDI.

For de personene som ba om en individuell samtale etter de felles dialogmøtene på mottakene, må vi anta at den halvtimen eller timen det tok hadde betydning for deres forhold til retur. Til tross for at disse ofte ble brukt til å snakke om deres individuelle sak, ble det snakket om den enkeltes mulighet for å bli eller å dra, og hva alternativene ville innebære. I tilfeller der asylsø-

keren var innstilt på å returnere, kunne INCOR personalet snakke mer konkret om utfordringene og mulighetene dette ville innebære. Dermed ville de ligge tett opp til målsettingen om å gjøre valget om tilbakevending og retur så grundig som mulig og samtidig bidra til at en eventuell retur var godt forberedt.

Rapportering og skriftliggjøring

En viktig del av et prosjekt som finansieres med offentlige midler er rapportering av hva som gjøres. Dette sikrer at oppdragsgiver blir holdt orientert om driften og at utførelsen stemmer overens med det man har avtalt at skal gjøres. I INCORs tilfelle har rapportering og skriftliggjøring i perioder blitt oppfattet som mangelfull av UDI. Noen informanter mente at kvaliteten på halvårs- og årsrapporter falt etter 2005. Utfordringen har bestått i å nedtegne den faktiske aktiviteten, ideer og planer for videre drift, innspill til endringer på tilbakevending- og returområdet, samt en dokumentering av kunnskapen som blir samlet i prosjektet.

Mangelen på presisjon i rapporteringen ble påpekt i evalueringen av INCOR fra 2006.

INCORs årsrapporter gir i mange tilfeller konkrete opplysninger om tall, men det er også mange omtrentlige beskrivelser som gjør at leseren lurer på hva som menes med «flere», «mange» eller «noen». Er det representative funn som bør følges opp? (Moberg 2006:27).

Her fikk man også påpakning for ikke å ha bidratt med en beskrivelse og analyse av hva som er de store utfordringene på feltet og hva løsningene kan være.

Rapportene tyder på at INCOR i liten grad har utnyttet sin posisjon til å være pådriver i løpet av 1995-2005, ved at de har overlatt til UDI å gjøre analyse- og oppsummeringsjobben (Moberg 2006:32).

Inntrykket fra informantene i UDI og AID var at INCOR har vært flinkere operativt enn til å skriftliggjøre sine aktiviteter. De har alltid vært det, var omkvedet. Etter 2006 førte mangelen på tilfredsstillende rapportering til at de UDI ansatte også ble bekymret for det operative arbeidet.

En del av vanskeligheten med å rapportere på resultater, har vært at disse ikke har blitt målt. Et eksempel som INCOR selv var opptatt av, var at man ikke har fått sjekket hvilken innvirkning veiledningstjenesten har hatt på mottakenes arbeid etter at kursene var over. Førte samarbeidet med INCOR til at mottakets planer og innsats på hjemlands- og returområdet ble endret? Dette ønsket man altså selv å samle inn opplysninger om og rapportere videre til

UDI. Korte evalueringer kunne også gjennomføres rett i etterkant av dialogmøter og veiledning. Ved å dele ut enkle evalueringsskjemaer kunne foredragsholderne selv få tilbakemelding, samtidig som opplysningene kunne brukes i rapporteringen til UDI.

Kravene fra oppdragsgiver til INCORs rapportering ble tydeliggjort etter opprettelsen av returenheten i UDI i 2006. Mye av kommunikasjonen som ikke står i dokumentene, må man anta at ble gjort på møter. Etter hvert ble også referatene fra møtene fyldige. Etter flere oppfordringer nådde så rapporteringen et tilfredsstillende nivå med halvårsrapporten for 2007, i følge en av mine informanter. Men da årsrapporten for dette året kom, var denne igjen mangelfull i henhold til UDIs ønsker. For eksempel ble det ikke redegjort for turbulensen som hadde funnet sted høsten 2007 og det påfølgende avgjørelsen om å droppe den direkte kontakten med asylsøkere med avslag.

Ønsket om grundig rapportering og skriftliggjøring peker rett inn i debatten om forholdet mellom ikke-statlige organisasjoner og myndighetene. Kravet om dokumentasjon og kontroll fra pengeskilden kan konkurrere med ønsket om fleksibilitet og aktivitet fra organisasjonene. Denne allmenne betraktningen spilte seg i liten grad ut i forholdet mellom INCOR og UDI. De skjerpede forventningene til rapporteringen etter 2006, ble etter hvert fulgt opp fra INCOR.

Kunnskapsspredning og påvirkning

INCORs to siste målsettinger gjaldt å spre kunnskap om retur og tilbakevending samt å styrke den helhetlige flyktningpolitikken i Norge. Vi har tidligere sett at prosjektet har bidratt til øket kunnskap til en rekke aktører som allerede arbeider med disse spørsmålene, som mottaksansatte og flyktningmedarbeidere i kommunene. Men i hvilken grad har de nådd ut over disse innsiderne? Etter egen mening har INCOR ikke fått til nok her. En av de ansatte uttrykte at:

Vi har ikke vært gode nok politiske lobbyister. Vi har for eksempel ikke vært mye ute i avisen. Vi er veldig tause. Men det er noen unntak – som kronikken en av medarbeiderne skrev i avisen i 2007.

Hva var så grunnen til at man ikke hadde prioritert å spre kunnskapen om retur og tilbakevending til et bredere publikum. En årsak kan være at de mer operative oppgavene var mer tvingende og at denne mer luftige oppgaven lettere kunne skyves på. En av de INCOR-ansatte pekte på en annen forklaring.

Denne tausheten kan være fordi vi er en del av en stor organisasjon. Vi kan ikke mene hva Flyktninghjelpen skal mene. Men det kan også være at vi ikke har vært pågående nok.

Til tross for størrelsen på moder-organisasjonen, skulle det være mulig å få klarering for ytringer i media. Kan hende var det heller innholdet i ytringene og den vanskelige balansegangen som INCOR opplevde spesielt mellom arbeidet med retur og det humanitære mandatet, som gjorde det mindre attraktivt å kaste seg frempå i media. Der kan det være komplisert å få gjennomslag med en posisjon som sier at man vil informere, men ikke motivere til retur.

Roller som pådriver overfor myndighetene var tydeligere tidligere i perioden enn etter 2005. Dette var siste gang man kom med klare anbefalinger til UDI om hva som burde endres i tilbakevendings- og returarbeidet (Moberg 2006:30). Forslagene gjaldt for eksempel organisering av tilbakevendingsstøtten, samtenkning av tilbakevending og bistand, innholdet i kommunenes introduksjonsprogram og opprettelsen av et helhetlig fagorgan for tilbakevending (Moberg 2006:30).

De skjulte betydningene av INCORs arbeid

Mine informanter var opptatt av at INCOR og Flyktninghjelpen spilte en viktig rolle i arbeidet med retur- og tilbakevending. De konkrete innsatsene gjennom telefontjenesten, veiledning og de andre aktivitetene gir likevel bare en del av grunnen til at det var viktig at det var nettopp Flyktninghjelpen som var med på laget.

Under en vurdering av resultatene fra denne typen tiltak, er det viktig å være åpen for at prosjektet også kan ha hatt andre resultater og funksjoner enn dem man siktet på.

En av disse er at Flyktninghjelpen fungerer som en garantist for legitimiteten i myndighetenes tilbakevendings og returarbeid. Denne legitimiteten er nyttig for myndighetene i det politiske feltet, i offentligheten forøvrig, i forhold til mottaksapparatet og kommunene. En offentlig ansatt reflekterte over dette:

Flyktninghjelpen har en annen posisjon til å kunne gjøre dette arbeidet. De er en spiller i returfeltet og har en effekt på returdiskursen i Norge. Dette er en viktig funksjonen som INCOR har. De er med på å legitimere returarbeidet.

Men Flyktninghjelpens status som ikke-statlig og humanitær organisasjon sikrer også INCOR legitimitet i møtet med asylsøkerne. Et eksempel var da Afghanske asylsøkere sultestreiket i Oslo i 2006. Her trengte myndighetene

en nøytral mellominstans for å nå frem til en avtale. Da var Flyktningshjelpen god å ha.

Sett fra myndighetenes synspunkt kan Flyktningshjelpen være en «nyttig» partner. For eksempel var de konstruktive under sultestreiken. De kan være nyttige, men da må man ta med på kjøpet at man ikke får det akkurat som man vil. De ligger ikke i linjen, og kan ikke beordres (offentlig ansatt).

En annen funksjon som ble kommentert av informantene var rollen som «vaktbikkje». Igjen var det den uavhengige posisjonen som satte de INCOR-ansatte i en posisjon der de kunne overvåke feltet.

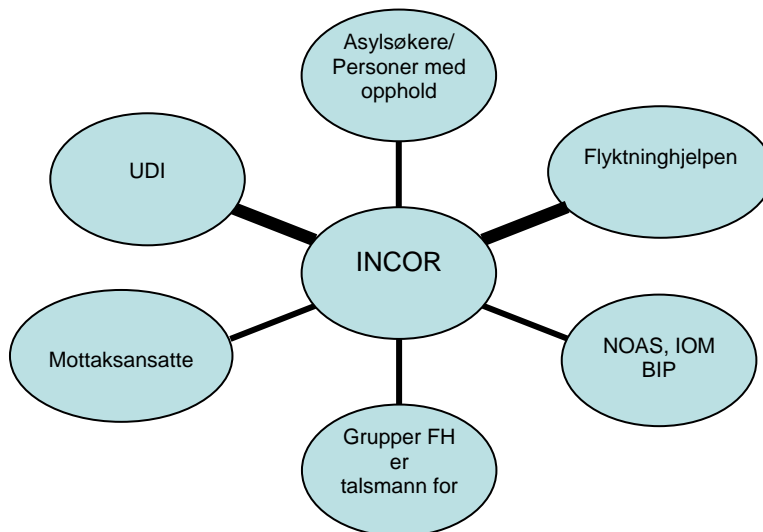
De kan si fra hvis noe er galt. Det gjelder selv om de er finansiert av myndighetene. De kan si fra, og de har kunnskap til å gjøre det (offentlig ansatt).

Flyktningshjelpen kan med andre ord være nyttige for myndighetene på flere måter. Samtidig var INCOR finansielt avhengig av UDI. Men det var flere aktører i prosjektets omgivelser som hadde betydning for drift og resultater.

Omverden og styringsdialog

Prosjektet INCOR er en del av Flyktningshjelpen. Pengestøtten kommer fra UDI. Forholdet til moderorganisasjonen og direktoratet er helt sentrale for å forstå utviklingen og driften av prosjektet. I dette kapitlet skal enkelte sider ved disse relasjonene beskrives. Andre aktører spiller også inn på INCORs handlingsrom. Prosjektet må forholde seg til asylsøkere og personer med opphold. Man er avhengig av godt omdømme og tillit blant disse. I tillegg kommer de mottaksansatte. Det samme gjelder for disse. Utover dette finnes det en rekke organisasjoner i INCORs omgivelser. Blant disse finner vi foreninger og støttegrupper knyttet til ulike landgrupper, men også organisasjoner som IOM (International Organisation for Migration), NOAS og en rådgivningstjeneste for tilbakevendte som vil starte opp næringsaktivitet i hjemlandet (Business Innovation Programmes (BIP)).

Figur 4. INCORs omgivelser



I figur 4 er disse aktørene i omgivelsene satt opp. Her skal vi se nærmere på innholdet i båndene til Flyktningshjelpen og UDI. Som det fremgår av figuren er dette de to sentrale relasjonene mellom INCOR og omverden, hvis vi ser bort fra asylsøkerne og flyktingene som ikke er med i denne undersøkelsen. I kapittel 2 ble utviklingen av INCOR de siste syv årene beskrevet. En parallellhistorie der var forholdet til UDI og den såkalte «styringsdialogen». En del er derfor allerede sagt om denne relasjonen. I tillegg til aktørene i figuren vil INCOR gjennom Flyktningshjelpen forholde seg til en vifte av andre aktører, deriblant FNs Høykommissær for flyktinger.

Forholdet mellom INCOR og UDI

Utgangspunktet for UDIs samarbeid med INCOR er at det ikke-statlige prosjektet kan bidra med noe de selv ikke kan. Dette gikk klart frem i notatet fra sommeren 2001. Informasjon om hjemlandet, tilbakevending og retur vil ha en annen farge når den kommer fra det myndighetene anser for å være en nøytral aktør (Notat UDI/INA 07.06.01).

Avhengig av uavhengighet

Formålet med returinformasjonen til asylsøkere med avslag var jo at denne i seg selv skulle medvirke til at flere valgte IOMs returprogram. Hvis informasjonen ble levert fra myndighetene selv, ville det være vanskelig å få denne igjennom uten å flagge hva som var staten Norges ønsker. Hvis man legger til at mange asylsøkere kommer fra land der styringsmaktene nyter lite tillitt, kan man se at informasjonen fra norske myndigheter vil kunne være mindre effektiv. Utlendingsdirektoratet formulerte det selv som at INCOR hadde en annen type troverdighet enn UDI hadde (UDI/INA 07.06.01).

Samtidig vil INCOR selv være avhengig av å fremstå som uavhengige av myndighetene. Blir de for tett knyttet til finansieringskilden, vil det kunne gjøre at de mister status som en troverdig stemme. Dermed vil de samtidig miste det kjennetegnet som gjør dem attraktive for myndighetene. Det er med andre ord i begge parters interesse at INCOR beholder distansen til oppdragsgiveren for at prosjektet skal kunne fortsette å fungere med legitimitet.

Dette er verdt å ha med seg når man skal vurdere de tre tilfellene av grensesetting som har forekommet fra INCORs side de siste syv årene. Reisen til Irak og medieoppmerksomheten som fulgte ble beskrevet i kapittel 2. INCOR reiste da til Nord-Irak mot Utlendingsdirektoratets anbefaling, og det var også uenighet om hvor trygg regionen var med hensyn til retur og tilbakevending. Der gikk vi også inn på hendelsene høsten 2007, der prosjektet sa fra seg direkte returmøter med asylsøkere med avslag. En tredje hendelse skjedde i for-

bindelse med et prosjekt der INCOR skulle bidra til oppsporing av foreldre til enslig mindreårige asylsøkere. Hvis det ble oppdaget misbruk av asylsystemet ble INCOR bedt om å melde fra til Utlendingsdirektoratet. Denne meldeplikten reagerte man på. De trakk seg fra prosjektet. Det å avdekke misbruk og så melde fra, ble oppfattet som for tett på myndighetenes oppgave, i følge mine informanter.

I samarbeidet med myndighetene om returinformasjon var man klar over muligheten for å komme for nær makten.

Vi risikerer å bli et gissel for myndighetene. Men dette er en del av en trend blant NGOer (ikke-statlige organisasjoner) i Europa. På ett tidspunkt sa alle organisasjonene at vi skal ikke jobbe med retur. Men så, noen år senere, sier mange at det er jo det som skjer. Og da må vi påvirke det i riktig retning. Hvis vi skal gi denne hjelpen, støtten og informasjonen, til de som vil hjem, så må vi jo også gi den samme til de som må hjem (informant INCOR).

Samtidig er grenseoppgangen mellom myndigheter og organisasjoner et tema også i andre land. I Sverige møtte Migrationsverket motstand da de inviterte organisasjoner til samarbeid rundt frivillig retur (självmant/frivilligt återvändande) sommeren 2008 (Dagen 20.05.08).

Representanten for Migrationsverket pekte på at de frivillige organisasjonene hadde et bredere kontaktnett enn myndighetene. De kunne nå frem der myndighetene måtte gi opp. Men enkelte organisasjoner vegret seg. De mente det ikke var deres oppgave å hjelpe asylsøkere å returnere til hjemlandet. Dessuten, ble det hevdet, kunne det true uavhengigheten og dermed også tiltroen til organisasjonene.

Det påvirker vår trovärdighet att samarbeta med Migrationsverket. Det skulle också kunna äventyra flyktingarnas förtroende för organisationen. [...] Vi har sagt at vi skal fremme rätten till asyl och projektet har allt för stor inriktning på återvändande [...] Vi känner att vi blir lite grann en gisslan i projektet. Man säger: «Titta här, frivilligorganisationerna är med på att man skal åka tillbaka» (Dagen 20.05.08).

Andre organisasjoner i Sverige, som for eksempel den Svenska Kyrkan, var ikke direkte avvisende til forslaget fra Migrationsverket. Her mente man at det gjaldt å «gjøre det beste ut av situasjonen», når det først var slik at enkelte hadde fått avslag og skulle tilbake.

Denne realistiske argumentasjonen – «når det engang er slik» – ble også brukt av enkelte av de som hadde vært knyttet til INCOR.

Styringsdialog

Kommunikasjonen mellom INCOR og UDI har bestått av rapporter, søknader og tilsagnsbrev med føringer for driften i det påfølgende året. I tillegg har møter vært viktige for å samkjøring og tilbakemeldinger. Et tredje medium har vært e-postutveksling. Her har man kunnet ta opp mindre saker. Frem til 2006 var det ingen som hadde noen bemerkninger til samhandlingen. Man snakket godt sammen, var omdømmet. I 2006 og 2007 begynte man i UDI å kjenne seg usikker på om rapporteringen var dekkende fra INCOR. Refe-ratskriving fra møtene ble mer omfattende. Man ønsket å få ned på papiret hva man ble enige om her. Så kunne man siden se om dette ble fulgt opp med handling.

Men flyktning- og asylfeltet er begrenset i Norge. Mange av de involverte har hatt lang fartstid på feltet. Ser man på hele perioden INCOR har eksistert, har det vært flyt av personer frem og tilbake fra UDI til INCOR og omvendt. Det lange samarbeidet har bidratt til at forholdet mellom de to partene har vært preget av tillitt. Det var denne som ble utfordret fra høsten 2007.

Parallelt med utviklingen i relasjonen i 2006 og 2007, ble det et øket fokus på retur fra UDI. Organiseringen av direktoratet ble spisset i retning av dette målet. Bestillingene til INCOR ble tydeligere. Det er likevel vanskelig å si om denne hardere satsingen kan settes i sammenheng med den økende usikkerheten hos UDI på om INCOR gjorde som de ble bedt om.

Fra utsiden kan det fremstå som om UDI har forventet mer oppslutning om returmålsettingen, samtidig som man ventet at INCOR og Flyktninghjelpen skal være en kritisk vaktbikkje og aktiv debattant på feltet. De siste årene hadde man kanskje sett at det var mer styringsdialog og ikke så preget av en-veis styring fra oppdragsgiver og ned til prosjektet. UDI hadde med andre ord forventninger til at INCOR samtidig skulle være mer aktiv med innspill på feltet sett fra asylsøkernes ståsted og en mer dedikert samarbeidspartner på retur.

En av mine informanter var opptatt av utfordringene som fulgte av at UDI var eneste finansieringskilde for INCOR. Dette kunne gjøre prosjektet sårbart. Søknaden til Utenriksdepartementet om støtte til ideen om «Bærekraftig retur» i 2007 kunne gitt INCOR ytterligere et finansielt ben å stå på. En langsiktig intern garanti for drift i Flyktninghjelpen ville også kunne ha denne funksjonen.

Internevalueringen av INCOR fra 2006 (Moberg 2006) har en litt underlig plass i denne historien. Den ble igangsatt på initiativ fra Flyktninghjelpen og gir et fyldig bilde av sterke og svake sider ved informasjonsprosjektet. På listen over de som ble intervjuet i forbindelse med den evalueringen, finner vi tre av de sentrale personene på returfeltet i direktoratet. Likevel ble aldri evalueringsrapporten fra 2006 spredt og lest i UDI. Internt i Flyktninghjelpen ble den brukt i en periode, selv om mange av forslagene derfra ikke ble fulgt opp. Rapporten kunne vært et godt grunnlag for å diskutere utfordringene som

INCOR sto ovenfor i 2006 og som fortsatte å skape vanskeligheter for prosjektet i årene etter. Eksempler her var INCORs status internt i Flyktinghjelpen og kontakten med organisasjonens kontorer i utlandet.

INCOR som en del av Flyktinghjelpen

Det er sider ved relasjonen mellom informasjonsprosjektet og moderorganisasjonen som sto sentralt i utviklingen av INCOR frem til 2008. Den ene var prosjektets posisjon og status internt i organisasjonen. Den andre siden var forholdet mellom INCOR og utekontorene. For å fungere optimalt var de INCOR-ansatte avhengige av støtte internt og god kontakt med utekontorene.

INCORs status internt i organisasjonen

Frem til begynnelsen av 1990-tallet var all aktivitet fra det daværende Flyktingrådet utenfor Norges grenser. INCOR har siden 1995 vært kjernen i satsingen på Norge. Ved årtusenskiftet ble prosjektet flyttet fra Utenlandsavdelingen til det som ble kalt Strategisk avdeling hos Flyktinghjelpen.

I 2002 ble det gjort et bredt utredningsarbeid som skulle legge grunnlaget for en bredere aktivitet i Norge (Moberg 2006:49). Ønsket var at Flyktingrådets erfaringer fra utenlandsarbeid skulle komme flyktninger til gode her hjemme. Likevel ble det lite av dette initiativet, til tross for at oppfordringen ble gjentatt i 2005 (Moberg 2006:51). Det ble nedsatt en arbeidsgruppe for Norgesaktivitetene, men her var det lite aktivitet utover INCOR. Kursingen av flyktningsmedarbeidere i kommunene ble etter hvert skilt ut av INCOR, men var likevel en del av det som ble hetende Norgesavdelingen. De to komponentene utgjorde denne avdelingen, frem til ytterligere en omorganisering og navnebytte i 2008.

Norgesavdelingen hadde ikke noe pondus internt i Flyktinghjelpen. Avdelingen besto jo bare av kommunesatsingen pluss INCOR (Ansatt Flyktinghjelpen).

Flyktinghjelpens satsing på Norge fremstår ikke som helhjertet. Resultat har vært at INCOR til tider har hatt en isolert posisjon internt i organisasjonen. I tillegg opplevde de fleste INCOR-ansatte at arbeid i Norge hadde lavere status internt enn det burde ha, og at tilbakevending og retur ikke var de mest populære temaene. Jeg spurte de INCOR-ansatte om årsakene til den manglende anseelsen.

INCOR har lav status fordi det er skittent arbeid. Det handler om tvang. Selv om alle vet at flyktingene som returnerer fra Pakistan til Afghanistan også ut-

settes for tvang, så er dette annerledes. Det er mer prestige ute (Tidligere ansatt INCOR).

Det kunne også handle om synet på Flyktningshjelpen som en humanitær organisasjon. I Norge kunne det være tøffere å opprettholde de høye idealene.

Asyldebatten i Norge er pinefull. Vi vil gjerne fremstå som den store sjenerøse frivillige organisasjonen utenlands. I forhold er den norske debatten mest om nitti gritti (Tidligere ansatt INCOR).

I Flyktningshjelpen har satsingen på aktivitet i Norge vært et tilbakekommende tema. Enkelte generalsekretærer har ment at denne er viktig, blant annet fordi det gjelder å være synlig for de norske finansieringskildene, mens andre har hatt blikket rettet utover grensene.

En av de ansatte i INCOR mente at programmets stemme ble hørt i de interne debattene i Flyktningshjelpen, og at statusen internt var høyere enn det man kunne få inntrykk av ut fra teksten over.

Forholdet til utekontorene

Flyktningshjelpen har utekontorer i alle sine programland. Sommeren 2008 var de representert i 20 land. Blant disse var aktuelle tilbakevendings- og retur-land som Afghanistan og Somalia. Samarbeidet med utekontorene ble ved flere anledninger nevnt som en ressurs i INCORs søknader til UDI. Erfaringene med disse potensielt viktige partnerne i returarbeidet var likevel blandet.

På den positive siden var det aldri noe problem for de INCOR-ansatte å få hjelp til tjeneste- eller rekognoseringsreiser fra utekontorene. Det samme gjaldt under arbeidet med oppsporing av foreldre til enslige mindreårige på midten av 2000-tallet. INCOR fikk også hjelp fra utekontorene i Afghanistan når de var ute etter en lokal jurist som kunne være med på dialogmøteturneen i Norge i 2006-2007.

Den mindre heldige siden ved utekontorene var at de tilsynelatende ikke hadde noe eierskap til INCORs arbeid. Det var dette inntrykket delegasjonen fra UDI og AID kom tilbake med etter sin reise til Kabul i mai 2007.

Det ligger et ubrukt potensial for INCOR og Flyktningshjelpen her. Utekontorene kan være nyttig på to måter for INCOR. For det første kan de hjelpe til i innsamlingen og sikringen av oppdatert informasjon fra flyktingene og asylsøkernes hjemland. Denne vil kunne være både av generell karakter eller gjelde mer lokale forhold. For det andre kan utekontorene bistå med en viss oppfølging eller monitorering etter hjemkomst for personer som reiser tilbake fra Norge. Dette ser enkelt ut fra utsiden. Hvorfor har man da ikke brukt utekontorene på denne måten?

To grunner skal nevnes her. Den ene stikker dypt. Ved utekontorene har man som mandat å avhjelpe de humanitære og fluktrelaterte situasjonene i landet man opererer i. Det er et humanitært mandat. Samtidig sitter INCOR i Norge og arbeider med en bit av norsk migrasjonspolitik. I tilfellet Afghanistan var det flyktninger fra andre steder enn Norge som trengte hjelp mest.

Utenriksdepartementet sa også at det største problemet for eksempel i Afghanistan var strømmen fra Pakistan. Kontoret vårt der borte ville ikke lage eksklusive pakker bare for de returnerte fra Norge (Ansatt Flyktninghjelpen).

Episoden under delegasjonsreisen i 2007, der Flyktninghjelpens representant i Kabul sa at man ikke var interessert i de returnerte fra Norge, peker på at det ikke var kommet noen beskjed ovenfra organisasjonen om hvordan man skulle forholde seg til INCORs arbeid. Dette kunne man si var overraskende i og med at INCOR, og dermed Flyktninghjelpen, på det tidspunktet var midt i en tung informasjonskampanje om retur rettet spesielt mot afghanere i Norge. Det er ikke kjent om representanten i Kabul var innforstått med INCORs rolle i trepartsavtalen mellom UNHCR og myndighetene i Norge og Afghanistan.

Da INCOR-ansatte i Norge ble konfrontert med denne hendelsen, var det klart at de oppfattet den som uheldig. Samtidig var jo ikke utekontoret forpliktet til å bidra operativt i arbeidet med de returnerte fra Norge.

Uansett kom selvoppfattelsen til utekontorene tydelig frem i møtet med delegasjonen. Her er man opptatt av den lokale humanitære situasjonen og ikke av hjemlige hensyn til norsk asylpolitikk.

Den andre grunnen som skal nevnes til at samarbeidet med utekontorene ikke fungerte som INCOR håpet, er knyttet til prosjektets dominerte posisjon i moderorganisasjonen.

Flyktninghjelpen ute og hjemme er to forskjellige ting. Når vi spurte om hjelp fra Afghanistan-desken hjemme til å kontakte kontorene i Afghanistan fikk vi beskjed om at de allerede hadde fullt program. Norgesavdelingen sa fra til ledelsen i organisasjonen om dette, men det førte ikke til noe endring.

Enkelte av mine informanter mente at svaret var enda enklere. Folk på utekontorene og mange i Flyktninghjelpen kjente rett og slett ikke til hva INCOR drev med. INCOR hadde lav status internt. I tillegg ble returarbeid ansett som mindre attraktivt enn arbeid i felt. Som en informant uttrykte det: «Det er tøffere å være cowboy i førstelinjen i Kabul enn å være på mottaksbesøk med INCOR i Stjørdalen».

Til tross for det manglende samarbeidet mellom INCORs tilbakevendings- og returarbeid og utekontorene, så er det åpenbart at det ligger et potensial her. Men det krever en sterk forankring og vilje hos ledelsen i organisasjonen til å sikre at utekontorene ser det som sin oppgave å støtte INCORs arbeid.

Her finnes det flere løsninger, der én vil være å begrense kontorenes oppgave til å forsyne INCOR med informasjon. En annen vil være at de også spiller en rolle i det faktiske returarbeidet. Den siste, og også muligens den første vil kunne kreve økede ressurser og som sagt vilje og forståelse for at dette er en oppgave som Flyktninghjelpen skal gjøre.

Ser man realistisk på det, vil dette likevel være mest aktuelt i enkelte utvalgte tilbakevendings- og returland, og dermed kreve begrenset med ressurser. Sommeren 2008 peker Afghanistan og Irak seg ut som aktuelle kandidater for et slikt samarbeid.

Ved større retursituasjoner kunne man også tenke seg at utekontorene ble forsterket med en type tilbakevendings- eller returattache. Men igjen, det må i så fall være tungt forankret i organisasjonen.

Andre aktører i INCORs omgivelser

I figur 4 i innledningen til dette kapitlet listet jeg opp en serie aktører som INCOR måtte forholde seg til. Av disse har vi sett nærmere på de to klart viktigste: Flyktninghjelpen og Utlendingsdirektoratet. Relasjonene til de andre skal nevnes i stikkordsform her.

De ansatte på mottakene var viktige i forbindelse med veiledningstjenesten. Tilbakemeldingene fra gruppen var positive. Denne kontakten var også en kilde til informasjon den andre veien, de INCOR-ansatte ble holdt oppdatert på sider ved det daglige hjemlands- og returarbeidet i mottakene.

Asylsøkerne og personer med opphold har vært de primære mottakerne av informasjon fra prosjektet. Etter januar 2008 gikk asylsøkere med avslag ut av målgruppen. Man kunne argumentere for at INCOR gjennom sitt arbeid med midlertidig beskyttede bosniere og Kosovo-flyktninger har arbeidet med retur helt siden oppstarten i 1995. Arbeidet og returvinklingen har likevel skiftet karakter.

NOAS, IOM og BIP er alle aktører på tilbakevendings- og returfeltet. NOAS overtok den individuelle rådgivningen av asylsøkere med avslag da INCOR sa denne fra seg våren 2008. De ble likevel ikke betraktet som en konkurrent på informasjonsfeltet, snarere som et komplimenterende tilbud.

INCOR hadde i en tidlig periode enkelte møter på mottak sammen med IOM. Dette sluttet man med da man oppfattet IOM som mer promoterende enn det man ønsket å være som ansatt i Flyktninghjelpen.

Business Innovation Programmes (BIP) ble omtalt som et prosjekt i medgang i evalueringen fra 2006 (Moberg 2006). Her fremhevet forfatteren at det utmerket seg ved å være et tilbud der initiativet måtte tas fra den som ønsket å etablere seg i hjemlandet selv. Det til forskjell fra INCOR der det var prosjektets medarbeidere som måtte oppsøke de som vurderte hjemreise. Dette ga et

annet utgangspunkt for samarbeidet, fortsatte forfatteren (Moberg 2006). Dette poenget treffer likevel ikke 100 prosent. BIP måtte også markedsføre seg selv, mens INCOR jo også hadde stående tilbud der de som ønsket informasjon kunne henvende seg på eget initiativ.

Den siste relasjonen til omgivelsene som skal kommenteres her er til de flyktning- og asylgruppene som Flyktningshjelpen var talsmann for. Talsmannsarbeidet til Flyktningshjelpen i Norge er som nevnt vanskelig å få tak på. I enkelte faser har det likevel vært en faktor og satt INCOR i en skvis. Som da man hevdet at situasjonen i Nord-Irak ikke tillot returer i 2001. Eller vurderingen av hvorvidt de gjenværende MUFerne kvalifiserte for opphold i 2007, eller om man kunne medvirke til retur.

Vi har nå gått igjennom utfordringene INCOR møtte i driften av prosjektet, sett på noen av resultatene og effektene fra de siste syv årene, samt gått nærmere inn på visse sider ved relasjonene til omgivelsene. Det er nå på tide å løfte blikket noe og å se på noen mer prinsipielle sider ved informasjonsformidling, samt grensedragningen mellom ikke-statlige organisasjoner og myndighetene.

Kommunikasjonsmodeller og overlappende mandater

Flere steder i denne rapporten har det blitt tydelig av retur ikke er et enkelt tema å håndtere. Det er upopulært i mange sammenhenger. Beboerne på mottakene ønsker ikke å snakke om det, og de mottaksansatte kvier seg (Brekke og Søholt 2005). I befolkningen og media fremstår det som negative nyheter når noen får avslag og må ut av landet. Likevel har myndigheter en oppgave med å informere og sikre at retur skjer for personer med avslag på asylsøknaden. Spørsmålet er hvordan temaet retur skal kommuniseres til asylsøkerne.

I første del av kapitlet ser jeg på hvordan noen grunnleggende kommunikasjonsmodeller passer inn på returfeltet.

I andre del ser jeg på grunnlaget for samarbeid mellom Flyktningshjelpen ved INCOR og Utlendingsdirektoratet. De to partene har overlappende mandater og interesser, men også områder som peker i forskjellige retninger. Dette temaet bringer inn allmenne betraktninger om forholdet mellom staten og ikke-statlige organisasjoner, der den første bidrar med penger til de siste. Hvilke motsetninger ligger det i slike relasjoner?

Kommunikasjonsmodeller og returinformasjon

I litteratur som omhandler hvordan organisasjoner kommuniserer med omverden, er det vanlig å operere med fire idealtypiske modeller (Grunig and Hunt 1984). Disse er i realiteten kombinasjoner av to ulike kjennetegn ved kommunikasjon. Det første er om situasjonen åpner for *tilbakemelding* fra mottakerne av informasjonen, det vil si om den er enveis eller toveis. Det andre kjennetegnet er om partene er *likeverdige* i kommunikasjonen. Her vil det ofte være et spørsmål om avsender ønsker å påvirke omgivelsene eller om denne også kan være villig til selv å endres.

Figur 5. Fire kommunikasjonsmodeller

	Enveis	Toveis
Asymmetriske/ Ikke likeverdige	Overtalelse	Overtalelse med tilbakemelding
Symmetriske/ Likeverdige	Informasjon	Gjensidig forståelse

Det første tilfellet betegnes i informasjonsfaget som asymmetrisk, mens det i likeverdige tilfeller omtales som symmetrisk kommunikasjon (Haug 2000:94). Til sammen gir dette fire forenklete modeller, som kan overføres til informasjonsarbeidet på asyl- og returfeltet. Tilpasser vi begrepene til dette feltet, kan modellene fremstilles som i figur 5.

Ett viktig poeng i forbindelse med denne oversikten over modeller er at de kan veksle mellom å være relevante over tid. I samhandlingen mellom to organisasjoner eller andre aktører kan formen veksle mellom de fire ulike type- ne kommunikasjon.

Overtalelse

Ser vi på figur 5 er den første situasjonen der partene ikke er likeverdige og kommunikasjonen bare går en vei. Ønsket fra avsenderen er å påvirke mottakeren til å handle på en bestemt måte (Haug 2000: 94). Utfallet av kommunikasjonene er ubalansert. Den ene parten endres uten at den andre gjør det, og den ene oppnår noe på bekostning av den andre (Ihlen og Robstad 2004:58). I følge Haug (2004) er kommunikasjonen i denne modellen preget av å ha et løsere forhold til sannheten. Det viktige er å overtale den andre parten. Modellen ble derfor opprinnelig kalt propaganda-modellen (Grunig og Hunt 1994). Det gjøres ikke undersøkelser på forhånd, for eksempel om hvordan mottaker oppfatter saken.

Overfører vi dette til informasjon om retur, vil modellen passe på en situasjon der utfallet er låst til retur. De som kommer med budskapet, det kan være mottaksansatte som snakker om retur eller andre som tar opp ordningen med frivillig retur, ønsker ett utfall på kommunikasjonen – nemlig at vedkommende forlater landet. Når denne modellen er virksom, er en ovenfra og ned-relasjon mellom avsender og mottaker. Slik sett ligner den for eksempel på retursamtalene i mottak etter at en person har fått avslag på søknaden. For å befinne seg innenfor denne ruten i figur 5, kreves det at avsender ikke bevisst har innhentet opplysninger om den enkelte, eller om gruppen vedkommende

hører til. Vedkommende har ikke vært med på å legge premissene for samtalen og kan ikke påvirke utfallet.

Informasjon

I den neste modellen finner vi betegnelsen som inngår i tittelen på INCOR-prosjektet (Information and Counselling on Return and Repatriation). Som det fremgår av figuren (5) befinner vi oss likevel fortsatt i en type kommunikasjon som er enveis. Informasjonen som gis er likevel ikke basert på tilbakemeldinger og kunnskap om mottakernes syn på saken. Så selv om forholdet mellom partene er likeverdig eller nøytralt (Haug 2004) når det gjelder ønske om å oppnå noe fra den andre, er den basert på avsenders kunnskap og syn på saken. Den er med andre ord fortsatt enveis. Samtidig har ikke avsenderen noen interesse i å utløse en bestemt handling fra de som tar imot budskapet.

Det er interessant å se denne modellen i forhold til idealet i INCORs dialogmøter med asylsøkere. I følge dem selv skulle disse møtene nettopp være preget av at man ikke hadde noen interesse av hva utfallet ble at den enkelte valgte retur eller ikke. Men, at de samtidig ble betegnet som *dialogmøter* peker i retning at man ønsket at kommunikasjonen skulle være toveis.

Overtalelse med tilbakemelding

Beveger vi oppmerksomheten ett hakk videre i figur 5, finner vi asymmetrisk toveis kommunikasjon. I en slik situasjon vil avsender og mottaker ikke være likeverdige. Den ene vil være i en posisjon der den andre kan domineres. Formålet vil være å oppnå noe (Ihlen og Robstad 2004:60). Ubalansen kan brukes til å utløse holdninger eller handlinger hos den svakere parten. Dette har modellen til felles med «overtalelsen» til venstre i figuren. Men, her kommer altså et tilleggsmoment, nemlig at denne er basert på kunnskap om mottakeren. Budskapet er utarbeidet på grunnlag av kjennskap til gruppen man kommuniserer med og dennes syn på saken. Men, det er altså motparten som skal forandre seg, og ikke avsender. Et viktig poeng her er at formålet kan være å gjøre situasjonen bedre for mottakeren (Ihlen og Robstad 2004:61). Et eksempel er offentlige kampanjer for bedret kosthold.

Plukker vi opp dette siste poenget, ser vi at denne modellen kan kaste lys på informasjonsarbeidet på returfeltet. For innsatsen fra det offentlige for å opplyse om og oppmuntre til frivillig retur, er jo basert på en argumentasjon om at dette er til det beste for den enkelte. Man vil jo hevde at asylsøkere med avslag og norske myndigheter har *felles* interesse i at oppholdet munner ut i en slik retur. Sett fra myndighetenes side fremstår dette som at det bare gjelder å få asylsøkerne til å forstå at det er et slikt sammenfall. Man vil deres beste.

Men, er kommunikasjonen mellom norske myndigheter, mottaksansatte, NOAS, INCOR og IOM til asylsøkere og flyktninger toveis? Går den begge veier? Er den basert på kunnskap om den enkelte personen, landegruppen den tilhører og de syn som her hersker på tilbakevending og retur? Svaret avhenger av hvilken informasjonskilde man ser på. Her skal jeg bare ta for meg en av disse her. Statusen for INCORs dialogmøter behandles under neste modell.

Retursamtalene med mottaksansatte vil kunne være basert på denne typen informasjon. Den som innkaller til samtalen vil være kjent med asylsøkerens posisjon. Samtidig er det gitt hvem som skal endre seg som en følge av samtalen: Asylsøkeren. Det skal ikke skje noen endring med initiativtakeren til møtet. Utfallet av saken har andre bestemt. Det står fast. Kommunikasjonen er derfor toveis bare i en svak betydning av ordet.

Samtidig kunne man hevde at utfallet av disse samtaler ville kunne påvirkes av helt nye opplysninger i saken fra asylsøkeren. Dette er likevel ikke formålet med samtalen, og heller ikke et gunstig tidspunkt å komme med slik tilleggsinformasjon.

Videre kan man spørre seg hvor informert de mottaksansatte er om konsekvensene av de ulike alternativene som den enkelte asylsøkeren står ovenfor. Er dette systematisk bygget kunnskap eller mer tilfeldig erfaringer fra kortere eller lengre fartstid i mottakssystemet. Jo tyngre og mer oppdatert kjennskapen til mottakerens situasjon er, desto nærmere vil man komme idealet om toveis kommunikasjon. Er for eksempel et av premissene for samtaler asylsøkernes egne informasjonsbehov? Er den mottaksansatte åpen for å lytte og lære av samtalen (Backer mfl. 1990)?

Gjensidig forståelse

Mens de tre tidligere modellene er preget av enetale fra en avsender, er det her snakk om dialog (Haug 2000:96). De to partene er likestilt og kommunikasjonen er toveis. Det er ikke lenger meningsfylt å snakke om avsender og mottaker av budskapet. Disse rollene byttes underveis i samhandlingen. Begge er i tillegg villige til å endre seg som følge av kommunikasjonen. Her handler samtalen om å komme frem til en konsensus eller en felles forståelse gjennom en prosess der alle argumenter kommer på bordet. Denne siste modellen har blitt kritisert for å være et nær uoppnåelig ideal, snarere enn en beskrivelse av hvordan kommunikasjon faktisk foregår (Ihlen og Robstad 2004:61). Her betraktes alle de fire typene nettopp som idealtyper som man kan måle faktiske kommunikasjonssituasjoner opp mot.

INCORs dialogmøter var preget av en tilpasning til målgruppen. Når det for eksempel satt afghanere i salen og man hadde oppdatert kunnskap om hjemlandet, kunne man si at toveis-idealet var oppfylt. Samtidig kan det diskuteres om relasjonen var balansert. Utfallet – at retur var utfallet for de med

avslag, kunne ikke endres. Men, INCOR gikk samtidig ikke inn for å påvirke asylsøkerne til å handle på en bestemt måte.

Under de individuelle samtaler i etterkant av gruppemøtene hadde samme preg. Her la ofte asylsøkeren premisset for det man skulle snakke om ved å diskutere sin egen sak eller forhold i hjemlandet. Man nærmet seg her idealet om å komme frem til en gjensidig forståelse.

Her må man også huske på at asylsøkeren kan gå inn i kommunikasjonen med en låst posisjon. Hvis vedkommende har bestemt seg for å bli i landet og «holde ut» så lenge som mulig, så vil ikke idealet om reell toveis kommunikasjon kunne realiseres. Det samme vil være tilfelle hvis vedkommende går inn i kommunikasjonen med et klart mål om å oppnå noe fra den mottaksansatte. Begge parter må være villige til å endre seg for at alle premisser for denne modellen skal være oppfylt. I realiteten vil samtaler som holdes etter et endelig avslag være et stykke unna dette idealet. Budskapet er at saken er ferdigbehandlet og søkeren skal returnere. Motstanden består i at frivillig retur i mange tilfeller sitter langt inne.

En utfordring i kommunikasjonen på returfeltet er språket. Modellene som er omtalt over er utarbeidet med et enspråklig utgangspunkt. Mange samtaler vil forutsette tolk, noe som innebærer spesielle hindringer og hensyn (Brekke 2001). For eksempel vil det for enkelte være en høyere terskel for å hevde egne behov eller komme med innspill på grunn av språklig usikkerhet eller fravær av tolk.

En annen utfordring kan være at deres egen fluktbakgrunn eller opplevelse av mottakstilværelsen, gjør asylsøkerne mindre mottakelige for informasjon om retur. I årsrapporten fra 2005 formulerte de INCOR-ansatte dette poenget slik:

Hvorvidt det er mulig å få til en god samtale om tilbakevending avhenger av flere faktorer. Enkelte vet at de kan klare seg om de får avslag på sine søknader og må reise tilbake til hjemlandet, og forteller åpent om dette. Andre er så traumatiserte og/eller stresset av situasjonen at det ikke er mulig å få til en konstruktiv dialog.

Det fremgår ikke av denne INCOR-teksten hva som menes med «konstruktiv dialog». Antagelig peker uttrykket i retning av idealet om en likeverdig toveis kommunikasjon.

Berørt gruppe

Informasjonsfaget kan bidra med enda et nyttig begrep for forståelsen av returfeltet. Der er det vanlig å dele inn mottakerne av et budskap i hvilken grad de er berørt av informasjonen («berørte grupper», Haug 2000, «publics» Gru-

nig and Hunt 1984, «berørte interessenter» Ihlen og Robstad 2004). I denne litteraturen sees mottakerne fra organisasjoners ståsted.

Tilpasset vårt tema i denne rapporten kan inndelingen likevel brukes for å si noe om hvordan returinformasjonen fremstår for den enkelte asylsøker. De kan ha ulike holdninger til denne informasjonen (tilpasset fra Ihlen og Robstad 2004:47). De kan se den som:

- A. Ikke relevant.** Informasjon om hjemland, tilbakevending og retur har ikke betydning for meg. Jeg skal bli i Norge.
- B. Latent relevant.** Det vil si at den kan bli relevant. Informasjonen om returfeltet er relevant for meg, men den oppleves ikke slik, og i hvert fall ikke nå.
- C. Apatisk holdning.** Jeg vet at dette er relevant for meg, men jeg bryr meg ikke.
- D. Bevisst.** Jeg vet at dette er relevant for meg. Jeg bryr meg, men har ennå ikke snakket med andre om dette, eller foretatt meg noe i saken.
- E. Aktiv.** Jeg er klar over viktigheten av denne informasjonen og at retur kan bli aktuelt. Denne bevisstheten har utløst handling, enten i form av forberedelse til retur, eller strategier for å likevel bli i Norge.

I faglitteraturen om informasjon gjør man et poeng av at det kreves ulik strategi for å nå igjennom til disse mottakergruppene. For eksempel vil det være et poeng for norske myndigheter å overbevise de tre første gruppene om at informasjon om hjemland og retur faktisk angår dem. Eller det vil si: potensielt angår dem.

For rundt halvparten av alle asylsøkere i Norge får bli i landet. For disse blir jo virkelig ikke informasjonen relevant. Tilbakevending *kan* bli det, men ofte først etter en tid. Poenget er at asylsøkerne i mange tilfeller ikke selv oppfatter seg som berørte av informasjonen om retur.

Tilbakemeldingen fra mottaksansatte som snakker om retur er at det er vanskelig å få noen interesse rundt dette temaet. Og i alle fall ikke før personene har fått avslag (Brekke og Søholt 2005). De er jo kommet til Norge for å bli her, og ikke for å reise tilbake. Dette peker i retning av at timingen på denne informasjonen er viktig. Den blir først relevant ved avslag.

De som er bevisst relevansen av informasjonen vil være de ideelle tilhørerne for INCOR, mottaksansatte eller andre som vil ha et returbudskap igjennom. Mottakeren ser nytten av informasjonen, men har ennå ikke foretatt seg noe.

De som faller i den aktive kategorien vil kunne virke med eller mot systemet og myndighetenes forhåpninger. De kan motvirke det ved for eksempel å bevisst unngå retur, enten på egenhånd eller i form av kollektiv handling. Det var slike organiserte aksjoner som vi så med den afghanske gruppen i 2006 og 2007 (Schaatvedt 2008). Da ytret representanter for gruppen seg gjennom sultestreik og en protestmarsj fra Oslo til Trondheim. Dermed satte de fokus på sine egne saker og på utlendingsmyndighetenes returpolitikk. Deres aksjoner satte de politisk ansvarlige i en kinkig posisjon.

Men aktivt berørte individer vil også kunne velge retur og aktivt søke å påvirke betingelsene og omstendighetene rundt denne.

Det er mulig at det ligger en informasjonsmessig motsetning her. På den ene siden ønsker man en gjensidig toveis kommunikasjon mellom avsenderne og asylsøkerne. Det tilsier at informasjonen gis i en fase der utfallet ennå ikke er låst, det vil si så tidlig som mulig i saksbehandlingen. På den andre siden ser det ut til at de da ikke er mottakelige, eller i alle fall mindre mottakelige, for informasjonen. Den gjelder ikke dem, og i alle fall ikke ennå. Uttrykt i informasjonstermer kunne vi si at: Når søkerne er mottakelige, så er de ikke berørt. Men, når de er berørt, så er de ikke mottakelige.

Det er med andre ord vanskelig å se når man skal komme med budskapet som for mange asylsøkere fremstår som negativt.

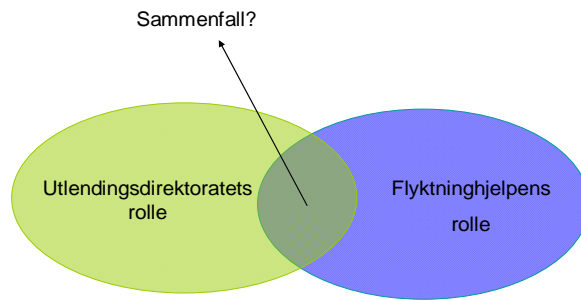
Overlapp og grenser mellom INCOR og UDI

En måte å analysere samarbeidet mellom Utlendingsdirektoratet og INCOR er ved å se på deres oppgaver eller interesser. Hvor er det de egentlig møtes i arbeidet med tilbakevending og retur? La oss se spesielt på retur, ettersom det er der overlappen er minst.

UDIs oppgave og mandat er å implementere regjeringens innvandringspolitikk. En viktig komponent her er at asylsøkere med avslag skal forlate landet. Direktoratet skal fremme retur. Som vi har sett inneholder denne målsettingen en kvantitativ og en kvalitativ komponent. Den kvantitative ambisjonen er at flest mulig av asylsøkere med avslag skal returnere. Den kvalitative målsettingen er knyttet til forberedelse og gjennomføringen av returene.

Nasjonale og overordnede hensyn er likevel styrende for arbeidet, slik som for eksempel opprettholdelse av troverdigheten av asylinstrumentet, kapasitetshensyn i mottaksapparatet, og økonomiske hensyn.

Figur 6. Overlappende mandater, UDI og Flyktningshjelpen



Flyktningshjelpen og INCOR har et annet utgangspunkt. Her er det et humanitært mandat som ligger i bunnen: «Å beskytte og å fremme rettighetene til de som har blitt tvunget til å forlate landene sine» (nrc.no, mandat). Startstedet er med andre ord hensynet til asylsøkerne og flyktningene, og ikke hensynet til den norske staten.

Er det motstrid mellom disse utgangspunktene? Ønsker ikke også den norske staten å beskytte og fremme rettighetene for de som har blitt tvunget til å forlate landene sine? Svaret på dette er i først omgang ja. Staten behandler innkomne asylsaker. De som kvalifiserer vil få beskyttelse i Norge. De som ender med avslag skal ut. Og i den fasen dominerer hensynet til nasjonalstaten. Så lenge en basis av menneskerettigheter overholdes, er det dette hensynet som er styrende. Her er rollen til staten å sørge for at retur skjer.

I den samme fasen vil Flyktningshjelpen og INCOR ha asylsøkerne som utgangspunkt. Hensynet til de statlige returmålsettingene er underordnet hensynet til individet. Utgangspunktet er altså en spenning. Likevel har vi sett at Utlendingsdirektoratet og INCOR har samarbeidet siden 1995, og om retur de siste fem årene. Det må bety at det finnes et felles område der samarbeidet kan finne sted – der rollene eller mandatene er overlappende.

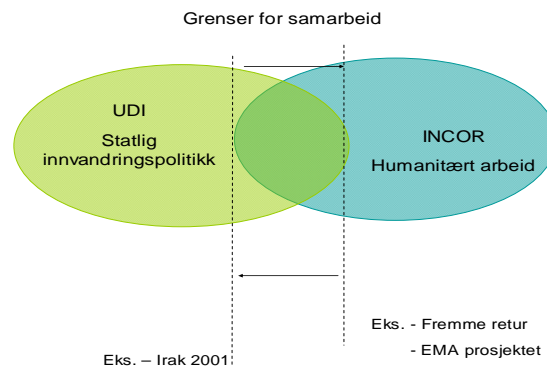
For samtidig som UDI skal ivareta statens rolle, må man forholde seg til et rammeverk som ivaretar individenes rettigheter, slik som FNs flyktningskonvensjon og den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen. Også i avtaler på lavere nivå, slik som trepartsavtalen mellom UNHCR, Afghanistan og Norge, vil forplikte norske myndigheter i deres returarbeid.

I tillegg vil det være i statens interesse å ta hensyn til individene som skal returnere. For eksempel vil samarbeid om retur, slik som i opplegget for «frivillig retur», være en rimeligere og bedre løsning for staten enn å bruke tvang. Et annet eksempel er at en vellykket reintegrering for de som returnerer vil kunne stimulere flere til å velge denne løsningen. Sagt enklere: Det norske returarbeidet har en humanitær side.

Og det er denne som overlapper med Flyktninghjelpen og INCORs handlingsrom. Vi har sett i denne rapporten at returarbeidet synes å ligge på grensen for hva organisasjonen kan foreta seg innenfor sitt humanitære mandat. Men, det var altså rom for å håndtere personer med midlertidig beskyttelse og de som sto foran en retur. Argumentet for dette var at de med avslag uansett skal tilbake til hjemlandet, og at INCOR kan sikre at prosessen blir så bra som mulig. Retur er gitt og da gjelder det å gjøre det beste ut av det, kunne man si. Det vil også være i asylsøkernes interesse å bli konfrontert med de faktiske forhold når det gjelder retur, å få en realitetsorientering, ut fra denne tenkningen.

Hvis man aksepterer at det er overlapp, men også en grunnleggende motsetning mellom statlig innvandringspolitikk og Flyktninghjelpens humanitære idealer, så er det et spørsmål om hvor grensen går. Hvis vi ser i figur 7 nedenfor, fremgår disse.

Figur 7. Grenser for samarbeid mellom UDI og INCOR



I figur 7 ser vi at det er grenser for hvor langt UDI kan bevege seg inn på INCORs område, og omvendt. For eksempel opplevde man i UDI at en grense var overtrådt i 2001 da INCOR trosset direktoratets vilje, reiste til Irak, og

siden fremsto som kritiske til myndighetenes returplaner i området. Man mente at det ikke var en del av INCORs rolle å komme med selvstendige vurderinger av hvor det var trygt å returnere.

Motsatt traff UDI på grunnfjellet i Flyktningshjelpens verdigrunnlag i EMA-prosjektet (enslig mindreårig asylsøkere), der man ble bedt om å rapportere misbruk av systemet. I deler av Flyktningshjelpen opplevde man også å ha blitt presset for langt i retning av å «motivere til retur» på høsten 2007.

Men vi kan spørre hvordan disse to hendelsene utfordret INCORs og Flyktningshjelpens rolle. Hvorfor kunne de ikke motivere asylsøkere med avslag til å velge «frivillig retur»? Når jeg spurte de ansatte i Flyktningshjelpen om dette, viste de til at «det er ikke noe vi skal gjøre», og til at det ville skape problemer for talsmannsarbeidet. Det siste argumentet må kvalifiseres. Antagelig vil talsmannsoppgaven ikke bli vanskeliggjort i tilfeller der organisasjonen er enig i myndighetenes politikk overfor en bestemt gruppe. Motsetningen oppstår først når man ikke er enige i at asylsøkere fra et bestemt område skal tilbake, samtidig som man skal opplyse om retur. Det var jo dette som man hevdet var tilfelle høsten 2007.

Organisasjonene som tjenesteprodusenter

Forskere på forholdet mellom stat og sivilsamfunn har pekt på at det har vært et skifte i denne relasjonen de siste årene (Lorentzen 1994). En lengre periode var organisasjonene på utsiden av statsapparatet kritiske til staten. De representerte et statsfritt rom der individer og grupper kunne organisere seg. De siste 10-15 årene har de store organisasjonene lagt mindre vekt på dette kritiske potensialet og i større grad blitt knyttet til staten, først og fremst som produsenter av tjenester.

Nå fremstår mange organisasjoner som non profit-aktører som konkurrerer om oppdrag på nødhjelp, omsorgstjenester eller flyktningsfeltet. Det at organisasjonene ikke har eiere som tar ut profitt, og at de er koplet til et annet verdigrunnlag, og dermed har en annen legitimitet enn staten selv, gjør dem til gunstige samarbeidspartnere. Dette er deres konkurransefortrinn, for å bruke markedsspråket helt ut.

Men ved at organisasjonene har blitt tjenesteprodusenter, har også forventningene fra staten økt til det de produserer. Når de får penger, så må de også levere varene, kunne man si. Staten har fått et mer instrumentelt forhold til organisasjonene, og disse har blitt tilsvarende profesjonalisert. De skal være som andre leverandører. Der staten betaler, forventes organisasjonene å produsere effektivt, rapportere i tråd med statens normer, og å «være verdt pengene». Fordi når verdigrunnlaget hos den enkelte organisasjon kommer i bakgrunnen som en del av denne prosessen, blir de samtidig enklere å bytte ut med andre leverandører.

Hvordan passer så denne beskrivelsen på utviklingen av INCOR og forholdet til UDI? Ganske godt. Flyktningshjelpen har riktignok i lang tid hatt en nær relasjon til den norske staten, blant annet som en viktig pengekilde. Men hvis vi ser på INCOR-prosjektet separat, så skjedde det et skifte i 2006. Det ble fokusert på rapportering og rutiner. Resultater skulle tydeliggjøres bedre. Under lå et spørsmål om «Hva får vi ut av de pengene vi betaler til prosjektet?». Dette spørsmålet ble stilt direkte på det omtalte møtet i Arbeids- og inkluderingsdepartementet på våren 2007. Da var det Flyktningshjelpens ledelse som ble spurt og måtte svare.

Samtidig var de ansatte i Utlendingsdirektoratet klar over at sivilsamfunnets aktører er noe annet enn staten. Man hadde respekt for Flyktningshjelpens grenser med hensyn til å motivere asylsøkerne til å returnere. Og man så at organisasjonen kunne bidra med en annen legitimitet. Men, samtidig skulle det altså produseres en tjeneste, og man måtte se hva man betalte for. Det som tidligere kunne betegnes som en *støtte* til INCORs aktivitet, var etter 2006 definitivt gått over til å være *betaling* for en tjeneste.

Når det gjelder organisasjonenes rolle som statskritikere, kan det se ut til at sivilsamfunnsforskerne ikke treffer i tilfellet INCOR. Her ønsket jo Utlendingsdirektoratet *flere* kritiske kommentarer og forslag til endringer i både politikk og praksis. Man savnet at INCOR spilte denne rollen som en kritisk utenforstående med kjennskap til feltet. En tolkning kan være at den tette og langvarige koplingen mellom UDI og prosjektet hadde tappet organisasjonen for kritisk distanse.

Samtidig er det altså reelle grenser for hvor selvstendige og kritiske organisasjonen kan være i forholdet til den statlige oppdragsgiveren. Turen til Nord-Irak i 2001 og uttalelsene etterpå viste det.

Vurderinger og funn

I tretten år har Flyktningshjelpen og INCOR stått sentralt i arbeidet med tilbakevending og retur i Norge. Feltet var nytt både for myndigheter og organisasjonen da først bosniske flyktninger og siden kosovoflyktninger fikk hjelp til å vurdere, forberede og gjennomføre flytting tilbake til sine hjemland. De siste åtte årene endret både politikken og arbeidsoppgavene seg for myndigheter og INCOR. Høye ankomsttall i 2002 og 2003 brakte med seg en styrket satsing på retur. Stadig færre personer som hadde fått opphold meldte seg for frivillig tilbakevending. Isteden var det retur og «frivillig retur» som dominerte. INCOR tok på seg disse oppgavene fra 2003 og fremover, hele tiden var de ansatte klar over at returarbeidet kunne sees som en utfordring til organisasjonens idealer. Underveis testet prosjektet ut nye arbeidsområder og hjemlandsarbeid overfor nye grupper.

I 2006 og 2007 ble det stilt klarere krav til rapportering og resultater fra oppdragsgiveren, UDI. Etter et lederskifte høsten 2007, trakk INCOR seg fra direkte møter og returrådgivning for asylsøkere. Siden søkte man å gjenoppta denne virksomheten, uten å få tilslag. Sommeren 2008 fremsto derfor INCOR som redusert sammenlignet med tidligere år. Virksomheten besto i en sterk veiledningstjeneste for de ansatte ved mottakene, samt i drift av en sentral som kunne besvare spørsmål om tilbakevending og retur. Til tross for utfordringene som kom til syne i denne turbulente perioden, fremsto INCOR som et prosjekt med store muligheter.

I dette kapitlet skal vi peke på noen slike muligheter og hva som er betingelsene for at INCOR kan fortsette å være ledende på tilbakevendings- og returfeltet i Norge. Deretter lister jeg opp en serie funn fra studien. Disse blir presentert i komprimert form. De er beskrevet utfyllende andre steder i rapporten.

Muligheter og betingelser for å lykkes

De ytre rammene skulle ligge godt til rette for en videre satsing på Flyktninghjelpens informasjonsprogram INCOR.

- Retur og tilbakevending blir et stadig viktigere område i norsk innvandringspolitikk.
- Samtidig er feltet preget av at det er nytt, og av at man vet ikke så mye om hva som påvirker returvillighet, hvordan retur oppleves eller hva som skal til for å lykkes med re-integrering etter hjemkomst. Rollen som produsent og spredder av denne typen kunnskap har vært INCORs, frem til i år. Og denne rollen kan styrkes og utvides.
- I perioder vil det være høye ankomsttall. Det første halvåret 2008 var for eksempel en slik høykonjunktur i feltet, noe som førte til mottak fulle av personer med informasjonsbehov. I samme periode ble det meldt om en økende avslagsprosent (UDI.no, pressekonferanse 17.07.08). Dette skulle gi et stort behov for returinformasjon og rådgivning, både til asylsøkerne selv og de ansatte på mottak.
- Videre er det klart at Utlendingsdirektoratet og norske myndigheter ønsker å bruke ikke-statlige organisasjoner på returfeltet.
- Som en del av Flyktninghjelpen er INCOR i en unik situasjon med hensyn til transnasjonalt arbeid. Organisasjonen er allerede representert i land der tilbakevending og retur er aktuelt. Flyktninghjelpen er også en stor nok organisasjon til å kunne fylle opp med midler i tilfeller der en ønsket satsing forbigående ikke finansieres fullt ut av UDI.
- Tilgangen til kompetente medarbeidere må også antas å være god, gitt at organisasjonen kan garantere for ansettelser utover ett år av gangen. En bevisst satsing på Norge fra toppen i Flyktninghjelpen vil også gjøre stillingene i INCOR mer attraktive.

De ytre betingelsene for å satse videre på INCOR, er med andre ord på plass.

Interne betingelser

Ut fra det som har kommet frem i denne evalueringen, kreves det imidlertid også at et sett med andre betingelser er på plass for at INCOR skal lykkes. De berører den interne organiseringen, tilknytningen til Flyktninghjelpen og forholdet til oppdragsgiveren UDI. Blant disse finner vi:

- Flyktninghjelpen må satse på Norge og INCOR. Statusen på dette arbeidet må heves

- Avklare internt i organisasjonen hvor man står med hensyn til retur og frivillig retur. UDI bør gis innsyn i denne diskusjonen
- INCOR må sikres inntekt over tid, for eksempel som følge av en treårsplan. Flyktningshjelpen bør forplikte seg til «buffer-finansiering», det vil si fjerne usikkerhet i forbindelse med overganger mellom årlige offentlige bevilgninger. Dette vil kunne sikre kontinuitet i bemanning
- Flyktningshjelpens relevante utekontorer må engasjeres i INCORs arbeid med tilbakevending og retur. Alle deler av Flyktningshjelpen må få eierskap til INCOR
- INCOR må være bevisst på rapporteringsrutinene og oppdragsgivers forventninger til disse. Dette inkluderer å synliggjøre kompetansen og dokumentere resultater hos sluttbrukerne
- Sikre relasjonen til Utlendingsdirektoratet. Eksplisittgjøring av uoverensstemmelser, sammenfallende interesser og hva man legger i sentrale begreper. Presisere hva man kan, og ikke kan gjøre for UDI
- Utvikle eksisterende og søke etter nye virkeområder
- INCOR må ha en tydelig stemme på flyktnings- og returfeltet inn mot aktørene på politikfeltet og i den norske offentligheten. Her er det rom for større aktivitet og dristighet.

De fleste av disse interne betingelsene er nevnt og beskrevet tidligere i rapporten. Et unntak er oppfordringen om å utvikle eksisterende og nye virkeområder.

Gamle og nye arbeidsområder

Hovedoppgaven til INCOR våren 2008 var veiledningstjenesten for mottaksansatte. Disse kursene hadde som nevnt gode tilbakemeldinger fra både deltakere og oppdragsgivere. Innholdet i kursets fire moduler kunne med hell legges ut på INCORs nettsider. Det foreligger punktvis manuskripter til tre av de fire dagene kurset varer. Dette vil gjøre stoffet tilgjengelig for deltakere og andre utover kursdagene. Den fjerde modulen fylles ofte av eksterne foredragsholdere. Også enkelte av disse manuskriptene kunne legges ut på nettsidene. Her skulle det kreves lite bearbeidelse fra dokumentenes nåværende form.

I tider der det opprettes nye mottak, som i den perioden vi er inne i nå, vil det være stort behov for en grunnleggende innføring i hjemlandsfokus og returarbeid. Mange som ansettes er nye på feltet. Det bør da vurderes om man skulle supplere fire dagers kurset med en komprimert to dagers versjon. På denne måten kunne man dekke flere mottak i perioder med vekst. Siden kunne INCOR tilby en videre oppfølging med ytterligere to dager.

Kapasitet har vært en utfordring på veiledningstjenesten i perioder. I tider med stor etterspørsel kunne det være en ide å benytte andre kursholdere i tillegg til de INCOR-ansatte. Dette kunne for eksempel være personer med lang fartstid i mottaksfeltet eller med felterfaring fra noen av de aktuelle returlandene. Til sammen ville dette bidra til en øket fleksibilitet i veiledningstilbudet.

INCOR har allerede vurdert muligheten for å knytte dialogmøtene og rådgivningen for asylsøkere sammen med veiledningstjenesten for de ansatte. Dette virker som en god løsning. INCOR vil dermed kunne tilby mottak fulle hjemlands- og returpakker, der alle med tilknytning til ett mottak blir involvert. Dette vil også heve relevansen og presisjonen i informasjonen og diskusjonene.

Tidligere har jeg nevnt at INCORs nettsider kan brukes mer aktivt. Kosovo-satsingen viste at nettet kan være et egnet sted for returinformasjon og dialog. Men, det krever en gjennomarbeidet plan, der ressurser for oppdatering av sidene må sikres. Det er arbeidskrevende å drive slike nettsider. Det er minst tre grupper potensielle brukere av slike sider: Asylsøkere og tilbakevendere, mottaksansatte og andre offentlig ansatte, den norske offentligheten. All informasjon som er produsert på INCOR-prosjektet må være tilgjengelig på disse sidene. Det gjelder også tidligere publikasjoner som for eksempel erfaringssamlingen «Å vende tilbake» fra 2002.

Hva så med nye arbeidsoppgaver for INCOR? Vi har sett at ulike ideer har vært teste ut, slik som å fokusere på enslig mindreårige eller spesielle landgrupper.

I evalueringen fra 2006 nevnes to ny satsingsområder: Etableringen av en kunnskapsbase for returspørsmål, og utviklingen av programmer for re-integrering i hjemlandet (Moberg 2006:59). Begge disse forslagene er fortsatt aktuelle. Kunnskapsbasen ville ha et naturlig knutepunkt på nettet. Noe av innholdet her kunne være informasjon om hvor mange som returnerer hvor, og informasjon om hvordan det går med dem videre. Man ville dermed komme inn i det kompliserte monitoreringsarbeidet. Hvis dette viser seg umulig å gjennomføre på individplan, vil gruppe- eller områdeinformasjon være mulig å legge ut.

Initiativet overfor Utenriksdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet med tittelen «Bærekraftig retur», hadde visse fellestrekk med Mobergs ide om utviklingen av reintegreringsprogrammer. Selv om initiativet ikke fikk gehør hos finansieringskildene, er det klart at re-integrering etter hjemkomst fortsatt vil være interessant for norske myndigheter, og derfor kan være et mulig satsingsområde for INCOR.

Fra 2002 hadde INCOR ansvar for utviklingen av kurspakker for flyktningsmedarbeidere i kommunene. Denne aktiviteten ble senere flyttet ut av prosjektet og var siden den andre hovedkomponenten i den såkalte Norgesavdelingen i Flyktningshjelpen. Det er uklart hvorfor denne aktiviteten ikke bør være en del av INCOR. Det vil gi prosjektet en sterkere bemanning og konti-

nuitet. Kommunesatsingen vil også kunne berikes av tett kontakt med det øvrige informasjonsarbeidet på tilbakevendings- og returfeltet.

Funn

- Informasjonsprosjektet INCOR (Information and Counselling on Return and Repatriation) og moderorganisasjonen Flyktninghjelpen, har vært viktige medspillere for myndighetene på tilbakevending og returfeltet i Norge de siste 13 årene. Prosjektet kan med sin uavhengige posisjon bidra med utvikling og spredning av kunnskap med en annen type troverdighet enn myndighetsaktørene.
- INCOR endret tyngdepunkt i sin virksomhet fra tilbakevending til retur fra 2003. Overgangen skjedde uten tilstrekkelig intern gjennomgang av grensene mot myndighetenes returarbeid, samt av skillet mellom å informere om, motivere for, og å fremme retur.
- Prosjektet bevilges støtte fra Utlendingsdirektoratet for ett år av gangen. Sammen med manglende garantier fra Flyktninghjelpen bidrar finansieringsformen til lite stabilitet i bemanning. Dette har i sin tur skapt utfordringer knyttet til kontinuitet og kompetanseoverføring. På det siste punktet mangler det rutiner.
- INCOR-prosjektet har de siste årene vært for svakt forankret internt i Flyktninghjelpen. Dette kom til uttrykk blant annet i overgangen 2007/2008 der man gikk fra ja, til nei, tilbake til ja i spørsmålet om direkte returmøter med asylsøkere. Arbeid rettet mot Norge generelt og retur spesielt, synes å ha lav status internt i organisasjonen. Organisasjonens Norgessatsing har forblitt halvhjertet.
- Samarbeid med utenlandskontorene har ikke fungert slik INCOR har annonsert at man ønsket. Det ligger et stort potensial i et slikt samarbeid om tilbakevending, retur, informasjonsinnhenting, monitorering og re-integrering. Dette krever imidlertid et sterkt overordnet grep i Flyktninghjelpen og mulig styrking av aktuelle kontorer.
- INCOR gjennomførte en internevaluering i 2006. Til tross for at sentrale UDI ansatte bidro som informanter, ble ikke resultatene fra arbeidet trukket inn i samarbeidsrelasjonen.
- INCOR har som målsetting å sikre at kvaliteten på tilbakevending og retur er høy. Utlendingsdirektoratet har i tillegg et kvantitativt mål: Så

mange som mulig av asylsøkere med avslag skal velge frivillig retur. Selv om UDI ikke forventet at INCOR skulle bidra til denne siste målsettingen, ble den likevel formidlet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. INCORs arbeid ble kommentert ut fra de lave nasjonale returtallene. Dette bidro til oppfatningen i INCOR av at myndighetene ønsket at prosjektet skulle «motivere» asylsøkerne til å reise tilbake, noe som igjen medvirket til at INCOR trakk seg fra direkte returarbeidet høsten 2007.

- De ytre betingelsene er gunstige med hensyn til en videre satsing på hjemlands- og returfeltet for INCOR. Blant annet er Flyktninghjelpens omdømme godt, asyltilstrømmningen på vei opp og det politiske fokuset på returer vil fortsette å være sterkt. En styrking av prosjektet vil kreve noen endringer, knyttet til intern forankring, rutiner for rapportering og skriftliggjøring, buffer-finansiering og samarbeid med utekontorene.
- Retur blir av mange oppfattet som et upopulært tema. Det er ikke enkelt å drive informasjon på dette feltet. Faglitteratur på kommunikasjonsfeltet tyder på at samtalene om retur kommer inn for sent i asylsøkerløpet. I slutfasen er situasjonen allerede er låst situasjon og det er liten mulighet for toveis likeverdig kommunikasjon – dvs. optimal dialog. Samtidig er det en oppfatning om at denne informasjonen ikke angår asylsøkerne i den første tiden etter de kommer til landet. Hvis dette er riktig, får vi følgende motsigelsesfulle situasjon: Når de er mottakelige, opplever de seg som ikke berørte. Når de blir berørte, er de ikke mottakelige. INCORs tanker om hjemlandsfokus peker i retning av en mulig løsning på dette.
- INCOR har i liten grad lykkes i målsettingen om å være en tydelig kunnskapsspreder til allmennheten og debattant på spørsmål om tilbakevending, retur og helhetlig flyktningpolitikk. Det gjelder både i forhold til UDI/AID og til den bredere offentligheten. UDI ønsker at INCOR skal være en slags kvalitetskontrollør på det norske returfeltet. Dette krever en mer aktiv rolle fra prosjektet.
- INCOR har vært på sitt beste i perioder der det har kommet store grupper med asylsøkere og flyktninger fra samme region. I perioder med få ankomster har prosjektet måttet lete etter oppgaver. INCOR har likevel utgjort et sentrum for kompetansen om tilbakevending og retur i Norge. I tillegg til løpende oppgaver har INCOR hatt en legi-

timerende effekt for myndighetenes returarbeid og utgjort en beredskap for nye ankomstperioder.

- En satsing på informasjon om retur og tilbakevending på nett, kan anbefales. Planer for dette blir omtalt i INCORs søknad for 2008. Disse kan være et sted å starte. En slik satsing må likevel styres av kunnskap om brukerne av sidene og god kjenneskap til oppbygging av slike sider. Utvikling av et bredt tilbud på nettet vil være ressurskrevende. Omfanget av behov for vedlikehold og oppdatering kan justeres etter kapasitet.
- Det er en internasjonal trend at ikke-statlige organisasjoner opptrer som uavhengige tjenesteprodusenter for staten. Når oppdragsgiver betaler for tjenester stilles høye krav til oppgaveløsning, resultater og rapportering. Denne profesjonaliseringen fant også sted i relasjonen mellom UDI og INCOR. Den økende formaliseringen falt sammen i tid med et opplevd press i retning av å «motivere» asylsøkere til frivillig retur.

Litteratur

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006), Stortingsprop. Nr. 1. (2006-2007). For budsjettåret 2007.
- Black, Richard and Khalid Koser (1999), *The end of the refugee cycle. Refugee repatriation and reconstruction*. Berghan Books: New York.
- Berg, Berit (red.) (1998), *Kommet for å bli? Om integrasjon og tilbakevending blant bosniske flyktninger i Norden*. NORD nr. 8. København: Nordisk Ministerråd.
- Backer, Berit, Berit Berge, Hussain Gulaid, Nufri Lekaj og Shahin Rahimzadeh (1990), *Har alle forstått? Om informasjon og kommunikasjon i mottak for asylsøkere*. Rapport til Kommunaldepartementet, september.
- Berg, Berit, Kirsten Lauritsen, Melinda A. Meyer, Sissel M. Neumayer, Laila Tingcold, Nora Sveaass (2005), «Det hainnle om å leve...» *Tiltak for bedre psykisk helse blant beboere i asylmottak*. Sintef Ifim. Trondheim.
- Brekke, Jan-Paul (1994), *Frivillighet og lokalsamfunn. En studie av to frivillighetssentralers omgivelser*. ISF-rapport 1994:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, Jan-Paul (1996), «Eksilets tid». I: *Likeverdighet og utestengning*. TemaNord nr. 634. Nordisk Ministerråd.
- Brekke, Jan-Paul (2001), *Velkommen og farvel? Om midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge*. Oslo: Unipax Forlag.
- Brochmann, Grete og Anniken Hagelund (2005), *Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser*. Nordisk kunnskapsstatus. Nordisk Ministerråd. København.
- Brekke, Jan-Paul (2002), *Kosovo – Norge, tur og retur. Midlertidig opphold for kosovoflyktninger*. ISF-rapport 2002:8. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, Jan-Paul (2004), *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum seekers in Sweden*. ISF report 2004:10. Oslo: Institute for Social Research.
- Brekke, Jan-Paul (2004b), *The struggle for control. The impact of national control policies on the arrival of asylum seekers to Scandinavia 1999-2004*. ISF report 2004:13. Oslo: Institute for Social Research.
- Brekke, Jan-Paul og Susanne Søholt (2005), *I velferdsstatens grenseland. En evaluering av ordningen med bortfall av botilbud for asylsøkere med endelig avslag*. ISF-rapport 2005:5. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, Jan-Paul (2006), «Utestengt fra velferdsstaten. Når asylsøkere med avslag blir værende i Norge». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 9(4): 223–237.
- Bunar, Nihad (1998), «Identitet, flyktingska, vardagsliv. Självbiografi som en narrativ konstruktion». I: Ålund, Aleksandra (red.) (1998), *Mot ett normalt liv: Bosniska flyktingar i Norden*. NORD:7. København: Nordisk Ministerråd.

- Commission of the European Communities (COM) (2005), *Directive of the European Parliament and the Council on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third Country Nationals*. 391 – Final.
- ECRE (2005), *The Return of Asylum Seekers whose Applications have been Rejected in Europe*. June.
- European Migration Network (EMN)(2007), *Synthesis Report*. Research Study III, European Commission. Unit 2B. Doc 110.
- Flyktninghjelpen (2006), *Strategi Norgesprogrammet 2006-2009*.
- Flyktninghjelpen (2006), *Evaluation Policy – Learning from Experience*. September.
- Flyktningrådet (2000), *Å vende tilbake. Erfaringer fra INCOR-prosjektet*.
- Flyktningrådet (2003), *Flyktningsperspektivet i Norge. Et satsningsområde for Flyktningrådet*. Rapport.
- Flyktningrådet (2004), *Veiledningstjenesten for mottaksansatte om retur, tilbakevending og hjemlandsfokus*. Pilotprosjekt.
- Flyktningrådet (2005), *Rapport fra INCORs reise i Etiopia, Somaliland og Puntland*.
- Gruning, James A. og Todd Hunt (1984), *Managing Public Relations*. Chicago: Holt, Rinehart and Winston.
- Hammond, Laura (1999), «Examining the Discourse of Repatriation. Towards a Proactive Theory of Return Migration.» I: Black, Richard and Khalid Koser (eds.) *The end of the refugee cycle?. Refugee and forced Migration Studies*. Vol. 4. New York: Berghahn Books.. s. 227-244.
- Haug, Magne (2000), *Informasjon eller påvirkning? Utviklingstrekk ved informasjon og samfunnskontakt som fag*. Bedriftøkonomenes Forlag.
- Hill, Charles A. and Helmers, Marguerite (Eds.) (2004), *Defining Visual Rhetorics*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- INCOR (1995-2007), *Halvårs- og årsrapporter i perioden*.
- Jonsson, Anna and Domenika Borg (2006), *Return - The Swedish Approach*. Dept. of Eurasian Studies. Uppsala University.
- Jonassen, W, J. Holm-Hansen og Arne Tesli (2000), *Tilbake fra eksil. Retur og reintegrering av bosniske flyktninger*. Pluss-serien 2000:2. Oslo: NIBR.
- Kommunal- og regionaldepartementet (1992), *En helhetlig flyktningpolitikk*. Rapport fra en arbeidsgruppe. April.
- Krogh, Hilde (2007), *Returarbeid i mottak. En kartleggingsundersøkelse*. Utlendingsdirektoratet.
- Leat, Diana (1990), «Voluntary Organizations and Accountability». I: Helmut K. Anheier and Wolfgang Seibel (red.), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin and New York.
- Lorentzen, Håkon (1994), *Frivillighetens integrasjon. Staten og de frivillige velferdsprodusentene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lorentzen Håkon, Rolf K. Andersen og Jan-Paul Brekke (1995), *Ansvar for andre. Frivillighetssentralen i norsk velferdspolitik*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Moberg, Liv (2006), *Veien videre – ti års erfaring med INCOR*. Rapport Norwegian Refugee Council. Mars.
- Myrvold, Hanne (1992), *Chile, endelig! Repatriering av eksilchilenere fra Skandinavia*. Hovedfagsoppgave i sosialantropologi. Universitetet i Bergen, desember.
- Myrvold, Hanne (1993), *Evaluering av programmet for frivillig repatriering*. Kommunal- og arbeidsdepartementet, Innvandringsavdelingen. Desember.
- Myrvold, Hanne (1994), *Flyktning og tilbakevending - en kunnskapsstatus*. Kommunal- og arbeidsdepartementet, innvandringsavdelingen. Oslo, mai.
- Norstöm, Eva (2004), *I väntan på asyl*. Borea Forlag
- NTG Asyl (2007), *Återvändande i Sverige och Europa. Policy, praxis och prosjekterfarenheter*. Nr.3.

- Powell, Walter and Paul DiMaggio (1991), *New Institutionalism in Organizational Studies*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Schjatvet, Elisabeth (2008), «Et ideologisk dødsfall og en politisk oppvåkning. Statsråd Hanssens møte med de afghanske asylsøkernes sultestreik». *Samtiden*, 1/2008.
- Strand, Arne m.fl. (2008), *Return with Dignity, Return to What? Review of the Voluntary Return Programme to Afghanistan*. Christian Michelsen Institute. Draft March.
- Sveaas Nora (2005), *Asylsøkeres psykiske helse. Tidligere forskning*. I: Berg, Berit, Kirsten Lauritsen, Melinda A. Meyer, Sissel M. Neumayer, Laila Tingcold, Nora Sveaass (2005), «Det hainnle om å leve...» *Tiltak for bedre psykisk helse blant beboere i asylmottak*. Sintef Ifim. Trondheim.
- Valenta, M og Berg, B. (2003), *Tilbakevending – Evaluering av tilbakevendingsordningen for flyktninger*. Trondheim, SINTEF.

Figuroversikt

Figur 1. Asylkomster til Norge 1992-2008	32
Figur 2. Tilbakevending og «frivillige returer» fra Norge 1991-2008.	33
Figur 3. Antall henvendelser INCOR Classic 2002-2007	45
Figur 4. INCORs omgivelser	55
Figur 5. Fire kommunikasjonsmodeller	66
Figur 6. Overlappende mandater, UDI og Flyktningshjelpen	72
Figur 7. Grenser for samarbeid mellom UDI og INCOR	73

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2008:12

<i>Forfatter/Author</i> Jan-Paul Brække
<i>Tittel/Title</i> Fra tilbakevending til retur Evaluering av Flyktningshjelpens informasjonsprosjekt INCOR
<i>Sammendrag</i> Flyktningshjelpen og prosjektet INCOR (Information and Counselling on Return and Repatriation) har drevet informasjonsarbeid om retur og tilbakevending for asylsøkere og flyktninger siden 1995. Det er Utlendingsdirektoratet (UDI) som har finansiert dette kompliserte arbeidet. Denne studien er en evaluering av arbeidet som er gjort i INCOR siden 2001. På grunnlag av kvalitative intervjuer og skriftlig materiale beskrives og analyseres utviklingen av prosjektet, resultatene som har fra arbeidet og forholdet mellom INCOR og omgivelsene. Spesielt studeres relasjonen til moderorganisasjonen, Flyktningshjelpen, og oppdragsgiveren, UDI. Studien viser at INCOR har vært en verdifull samarbeidspartner for norske myndigheter. Deres uavhengige posisjon har gitt dem en annen troverdighet i informasjonsarbeidet enn det offentlige kilder har. Flyktningshjelpens involvering hadde også en rolle som garantist for legitimiteten av myndighetenes arbeid på returfeltet. INCOR har vært finansiert fra et år til neste. Dette har truet kontinuiteten i prosjektet og skapt problemer når det gjelder å holde en stabil bemanning. Dette har bidratt til at prosjektet har variert mellom å være produktivt i enkelte perioder og mindre produktivt i andre. Prosjektets kopling til Flyktningshjelpen har vært for løs. Organisasjonens satsing på Norge og returarbeidet fremstår som halvhjertet. Det er ikke enkelt å måle resultater på returfeltet. Informasjonsarbeidet er ment å sørge for at avgjørelse og eventuell gjennomføring av en tilbakereise skal være godt forberedt. Til tross for denne kvalitative målsettingen, ble INCORs arbeid implisitt målt opp mot kvantitative målsettinger i det ansvarlige Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Bidro arbeidet til at flere reiste tilbake? Informantene i studien var følgelig opptatt av forskjellen mellom å informere om, å motivere for, og å fremme retur. På 2000-tallet skjedde det et skifte i fokus fra frivillig tilbakevending av personer med opphold, til mer eller mindre frivillig retur av asylsøkere med avslag. INCOR ble med på dette skiftet. Analysen i denne studien viser at man her berørte en grense i samarbeidet med myndighetene. Flyktningshjelpens og UDIs målsettinger i returarbeidet var ikke fullt ut sammenfallende, noe som bidro til at INCOR trakk seg fra denne oppgaven i 2007. Tilfellet INCOR gir også en inngang til å studere hvordan det kommuniseres rundt temaet retur til asylsøkere. I studien overføres klassisk kommunikasjonsteori til returfeltet. Et av resultatene fra denne analysen er at forutsetningene for samtale er best i en tidlig fase av deres ventetid. Men, da oppfatter asylsøkerne seg ikke som berørt av saken. Når de blir berørt, er det for sent. Det er gode muligheter for videre drift av INCOR. I rapporten listes opp en serie interne betingelser som da må oppfylles. Blant disse er en sterkere forankring av Norgessatsingen og returarbeidet i Flyktningshjelpen, en strategisk bruk av organisasjonens utekontorer, samt en klarere stemme i offentligheten. Evalueringen anbefaler blant annet en overgang til nettbasert informasjon, en styrking og differensiering av veiledningstjenesten for mottaksansatte, og peker på de gode mulighetene for en videre satsing på retur og re-integrering.
<i>Emneord</i> Asylsøkere, flyktninger, tilbakevending, retur, informasjon, kommunikasjon, politikk, stat

Abstract

The Norwegian Refugee Council's INCOR (Information and Counselling on Return and Repatriation) project has been operative since 1995. This study follows the development of the programme aimed at asylumseekers and refugees, through the large scale influxes of Bosnian and Kosovar refugees in the 1990s to the recent focus on return.

INCOR is financed by the Norwegian Directorate of Migration (UDI) and this study points to the importance of this relationship when explaining the development of the project.

The study is based on interviews and written material. The research questions relate to the operations of INCOR, the outcome of that work, and the relations to its organisational environment. In addition to UDI, the position that the project has within the Refugee Council is scrutinized.

INCOR has played an important role as a partner for Norwegian authorities in their efforts to promote repatriation and return over the last thirteen years. Their independent position as an NGO provides them with a different voice and legitimacy than official channels of communication.

The information project is financed on a yearly basis. The analysis shows that this represented a challenge to the continuity of operations. It also shows that INCOR was insufficiently embedded in the Refugee Council structure. The organisation's operations in Norway and in the area of return, did not appear to be wholehearted.

It is not easy to estimate the outcomes of information efforts, and particularly not in the field of repatriation and return. INCOR's efforts aimed at securing that refugees and asylumseekers were as well informed as possible when making the decision to stay or go back. Their interest was the quality of the decision and possible return. Despite this, an expectation that their work should in some way contribute to more people returning, was perceived by the staff of INCOR. As a consequence of this, the informants were all occupied with defining the difference between informing and motivating or promoting return.

This case study is a good example of the complexities of providing asylumseekers with information about repatriation and return. The report includes an application of classical communication theory onto the INCOR case. One of the results from this exercise is that the conditions for communication are at their best at the beginning of their waiting-period. But at this stage of the process, the asylumseekers do not see the information as relevant. When it becomes relevant, the doors to an open dialogue seem to be shut.

The external conditions are favorable to a continuation of the INCOR. A list is presented with elements that would better the project's prospects of succeeding in the field of return-information. Among these are the need for a solid footing within the Refugee Council, an extended use of the Council's offices in refugee-producing areas, and a stronger profile in the Norwegian public debate.

This evaluation recommends among other improvements, a transition to internet-based information, a continuation and differensiation of the guidance centres employees and also points to the need for future solutions in the field of return and re-integration.

Index terms

Refugees, asylum seekers, NGO, communication, information, return, government, policy