

Justitiedepartementet
111 52 Stockholm

Redovisning regleringsbrevsuppdrag 3.2 och 3.3 återvandring

Härmed överlämnas redovisning av regleringsbrevsuppdrag 3.2 informationsinsatser om möjligheten att återvandra samt 3.3 analys av projektverksamheten för frivillig återvandring.

Inga Thoresson Hallgren
Generaldirektör

Bilaga:

Redovisning av regleringsbrevsuppdrag 2 och 3 avseende frivillig återvandring samt bilaga rapport utvärdering av projektverksamhet gällande återvandring

RAPPORT

Redovisning av regleringsbrevsuppdrag 2 och 3 avseende frivillig återvandring

Dnr: 1.3.4-2023-6446



Migrationsverket: Redovisning av regleringsbrevsuppdrag 2 och 3 avseende frivillig återvandring

Framställd av: Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen

Fastställd av: Inga Thoesson Hallgren, generaldirektör

Fastställsedatum: 2023-08-21

Handlagd av: Leila Nielsen, expert

Diarienummer: 1.3.4-2023-6446

Sammanfattning

Migrationsverkets huvudsakliga uppdrag är att pröva ansökningar från personer som av olika skäl vill komma till Sverige. Myndigheten ska även pröva ansökningar från personer som vill ha stöd att återvandra. I 2023 års regleringsbrev är uppdraget utökat till att även genomföra informationsinsatser om återvandringsstödet samt analysera och ta fram förslag på utveckling av den projektverksamhet som bedrivits med medel från anslagsposten ”återvandringsförberedelser”. I myndighetens regleringsbrev finns även ett mål för myndigheten att antalet personer som återvandrar ska öka och en analys av de personer som söker och beviljas resebidrag ska göras.

Utgångspunkten i arbetet har varit att kunskapen vad gäller återvandring kan anses vara lågt såväl internt på myndigheten som externt hos andra aktörer som möter migranter och då även allmänheten. Det har även saknats en styrning och målsättning med arbetet. Ur ett internt perspektiv har det påverkat hur myndigheten har arbetat med uppdraget generellt. Ett förarbete för att skaffa mer kunskap om frivillig återvandring var nödvändig.

Internt mot egen verksamhet har vi uppdaterat viktig information, genomfört informationsträffar på enheter som direkt kommer i kontakt med sökande samt i informerande och förstärkande syfte publicerat artiklar på Migrationsverkets Verksnät. Externt mot sökande har vi publicerat uppdaterad information på migrationsverket.se samt på Migrationsverkets facebook-konto där många sökande och andra finns. Myndigheten ser att arbetet behöver fortsätta under året och eventuellt även under 2024.

Den analys av de projekt som genomförts med medel från anslagsposten 4 återvandringsförberedelser sedan tio år tillbaka har visat att det finns ett antal områden som kan utvecklas. Bland annat behöver styrning och uppföljning av projekten prioriteras och det behöver tydliggöras vad projekten ska syfta till. En plan för den närmsta tiden har tagits fram som föreslås fokusera projektverksamheten på insatser som skapar samverkan på återvandringsområdet samt ett närmare samarbete med andra aktörer i Sverige och i tredjeländer.

Utöver de två uppdrag som redovisas i den här rapporten visar myndigheten på de hinder och frågor som uppkommer i prövningen av resebidragsärenden och som kopplar till målet om att öka antalet personer som återvandrar.

Sammantaget finns flera utvecklingsmöjligheter och ett flertal frågeställningar tas med fördel vidare i den utredning om frivillig återvandring som regeringen ska tillsätta. Möjligheten att öka den frivilliga återvandringen sker sannolikt inte endast genom att tillhandahålla information utan en större översyn av regelverk, förutsättningar, behov, incitament och eventuella stödinsatser behöver göras.

Innehåll

1.	Bakgrund.....	5
1.1	Uppdraget	5
1.2	Genomförande	5
1.3	Uppdragsresultat jämfört med uppdragsmål.....	6
2.	Delmål 1: Bakgrundsanalys	6
2.1	Bakgrund	6
2.2	Ansvar och nuvarande arbetssätt	7
2.3	Frivillig återvandring i andra länder	7
2.4	Kunskapsläget.....	8
3.	Delmål 2: Användning av återvandrings- och resebidraget	9
3.1	Frågeställningar och hinder	10
4.	Delmål 3: Informationsinsatser	12
5.	Delmål 4: Analys och utveckling av projektverksamheten.....	14
5.1	Nuvarande arbetssätt.....	14
5.2	Analys.....	14
5.3	Utveckling av verksamheten	15

Bilaga 1: Utvärdering av projektverksamhet gällande återvandring

1. Bakgrund

1.1 Uppdraget

Migrationsverket har i regleringsbrev för 2023 fått följande uppdrag gällande frivillig återvandring:

Informationsinsatser om möjligheten att återvandra – uppdrag 3.2

Migrationsverket ska genomföra informationsinsatser i syfte att öka kunskapen om befintliga stödinsatser för återvandring. Informationsinsatserna kan ske exempelvis i kontakten med individer som befinner sig i Sverige och som omfattas av förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land.

Analys av projektverksamheten för frivillig återvandring – uppdrag 3.3

Migrationsverket ska analysera utfallet av de projekt som bedrivits med finansiering av anslag 1:3 Migrationspolitiska åtgärder, anslagspost 4 återvandringförberedelser de senaste tio åren. Myndigheten ska även analysera vilka möjligheter som finns för att utveckla projektverksamheten i syfte att öka den frivilliga återvandringen.

Myndigheten ska redovisa resultatet av uppdragen till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 4 september 2023.

1.2 Genomförande

Uppdragen har genomförts i projektform och har därmed delats in i följande delmål varav två svarar mot uppdrag 3.2 och 3.3 och ett mot det mål som satts i regleringsbrevet avseende frivillig återvandring:

Delmål 1: Bakgrundsanalys/kartläggning

Myndigheten har valt att göra en bakgrundsanalys som inte sorterar under något av uppdragen i regleringsbrevet men som myndigheten väljer att redovisa i syfte att sätta uppdraget i en kontext. Myndigheten har här utforskat förutsättningarna för att utveckla arbetet med frivillig återvandring i enlighet med uppdraget i regleringsbrevet. Bakgrundsanalysen har belyst flera frågeställningar, bland annat: andra aktörers arbete och kunskap gällande frivillig återvandring och hur andra länder organiserar arbetet med frivillig återvandring och vilken kunskap som finns på området återvandring.

Delmål 2: Användning av återvandring- och resebidraget (mål i regleringsbrev)

I den här redovisningen presenteras de utmaningar som Migrationsverket sett i handläggningen av resebidragsärenden. Den analys av de personer som söker och beviljas återvandringssöd och resebidrag redovisas 2024 enligt regleringsbrev.

Delmål 3: Informationsinsatser (uppdrag 3.2)

Såväl interna som externa informationsinsatser planerades och har till viss del genomförts. Arbetet med att nå ut med information kommer att fortsätta under hösten 2023 där även samarbetsprojekt med andra aktörer planeras.

Delmål 4: Analys och förslag utveckling av projektverksamheten (uppdrag 3.3)

För att analysera utfallet av de projekt som drivits med medel från Migrationsverket under de senaste tio åren har en extern projektutvärdering genomförts. Utvärderingen har tagit reda på utfallet av de projekt som bedrivits samt hur Migrationsverket hanterat utlysningar och uppföljningar av projekten, förslag på utveckling av projektverksamheten lämnas i redovisningen.

1.3 Uppdragsresultat jämfört med uppdragsmål

Resultaten som framkommit reflekteras i den korta tidsperiod som uppdraget pågått. Tidplanen har i stort varit realistisk för att genomföra planerade aktiviteter, med undantag för den initiala plan som var att anlita en extern kommunikationsbyrå för att genomföra en målgruppsanalys och ta fram budskap samt identifiera kanaler för att nå målgruppen. Denna upphandling har inte kunnat genomföras som planerat på grund av rättsliga hinder. På grund av detta kommer ett flertal informationsinsatser ske under hösten 2023. Ett antal interna och externa informationsinsatser har dock genomförts och ett antal är planerade.

I övrigt har myndigheten analyserat utfallet av de projekt som genomförts med medel från anslagsposten 1.3.4 de senaste tio åren och tagit fram en plan för en vidare utveckling av projektverksamheten.

Endast en del av de tilldelade medlen för uppdraget har ännu förbrukats. För att genomföra planerade aktiviteter så ser dock myndigheten att större delen av medlen kommer att användas, bland annat till informationsinsatser med stöd av en kommunikationsbyrå när upphandling av denna är klar, samt till utlysningar av projektmedel och till myndighetens i egen regi genomförda projekt.

Migrationsverket har idag inte en utarbetad intern form för samverkan och styrning för arbetet med frivillig återvandring. Detta påverkar direkt möjligheten att utveckla arbetet och att genomföra uppdragen i regleringsbrevet. Det arbete som har gjorts hittills har därmed fallit utanför befintliga strukturer för förankring, stöd och styrning. Ett arbete för att sätta formerna har startat och kommer att fortgå under hösten.

2. Delmål 1: Bakgrundsanalys

2.1 Bakgrund

Efter att grunden för behovet av skydd har upphört, är en frivillig återvandring en mänsklig rättighet. I förordning (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från

Sverige för bosättning i annat land (härefter ”förordningen”) regleras hur Migrationsverket kan ge stöd till de personer som vill återvändra till sitt hemland eller annat land de har rätt att bosätta sig i.

Bidraget som kan beviljas genom förordningen består i kontantstöd om 10 000 kronor per person samt betald resa. De som kan söka stödet har tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd i Sverige som flykting, alternativt skyddsbehövande, av synnerligen ömmande omständigheter, eller som kvotflykting. Bidrag får endast beviljas om sökande saknar egna medel för att själv bekosta resan samt kan visa att det landet där bosättning ska ske tar emot personen.

Utöver förordningen har det tidigare inte funnits någon tydlig styrning hur Migrationsverket ska arbeta med återvandring och det har även varierat hur mycket medel som funnits till förfogande.

2.2 Ansvar och nuvarande arbetssätt

Enligt nuvarande lagstiftning är Migrationsverket förvaltningsmyndighet för arbetet med frivillig återvandring.¹ Det interna arbetet på Migrationsverket är fördelat mellan två avdelningar, dels den nationella operativa avdelningen som ansvarar för handläggningen genom enheten för vidarebosättning, dels digitaliserings- och utvecklingsavdelningen som ansvarar för den anslagspost som avser återvandringsförberedelser i Migrationsverkets regleringsbrev.² Anslagsposten har under lång tid använts för att lysa ut medel till aktörer som vill arbeta med återvandringsförberedelser i någon form.

2.3 Frivillig återvandring i andra länder

Danmark och Norge

Danmark och Norge är två länder som liksom Sverige gör åtskillnad mellan självmant återvändande och frivillig återvandring vad gäller det stöd som finns att tillgå. Ansvaret för återvandringsfrågan är i Danmark delat mellan danska Hjemrejsestyrelsen (som arbetar med återvändande och återvandring), kommuner och Danish Refugee Council. Lagstiftningen som reglerar återvandring har ändrats ett flertal gånger men härstammar från 1999. De som omfattas av den så kallade repatrieringslagen är både flyktingar, deras familjemedlemmar, utlänningar med uppehållstillstånd och deras barn samt danska medborgare med dubbelt medborgarskap i länder utanför EU/EES. Totalt utgör målgruppen som kan söka stöd runt 13 000 personer. Sedan 2018 har cirka 2 000 personer återvandratt, de flesta till Somalia, Turkiet, Thailand, Bosnien-Hercegovina och Syrien.

Återvandringsbidraget i Danmark uppgår till cirka 230 000 danska kronor i kontantstöd, utöver det kan ersättning utgå för bland annat skolutgifter, sjukförsäkring och pension. Vad gäller uppehållstillståndet i Danmark kan den återvandrande behålla detta under en begränsad tid om personen hade en laglig rätt att vistas i Danmark.

¹ Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

² Se Migrationsverkets arbetsordning version 14 avsnitt 5.3.3.4 och 5.3.4.5 med dnr: 1.2.2.1-2023-4403.

Det finns även möjlighet att flytta tillbaka till Danmark men då ska stödet återbetalas.³

Det norska systemet för frivillig återvandring liknar till stor del det svenska, både vad gäller vilka personer som kan söka stöd och graden av finansiellt stöd. Det är norska Utlendingsdirektoratet som ansvarar för stödet.⁴

Frankrike och Nederländerna

I de franska och nederländska systemen görs ingen åtskillnad mellan att återvända eller återvändra (repatriering). I Nederländerna kan samma stöd sökas oavsett om det handlar om återvändande eller återvandring, och det är till största delen International Organisation for Migration (IOM) som ansvarar för detta och dit som individen ska vända sig. IOM kan tillhandahålla både finansiellt och praktiskt stöd, såsom rådgivning, resebokning eller assistans under resan.⁵ Även i Frankrike används samma stöd för självmant återvändande som för frivillig återvandring. Av den här anledningen är det heller inte enkelt att ta fram statistik över antalet individer som återvänder då systemen inte gör den åtskillnaden.

2.4 Kunskapsläget

För att nå ut med information om återvandringsbidraget, men även för att få en förståelse för andra aktörers kunskap om frivillig återvandring, arrangerade Migrationsverket en konferens den 19 juni. Under konferensen genomfördes rundabordssamtal där bland annat kunskapsläget belystes. Utfallet av diskussionerna visade att behovet av information om hela processen är stort och det finns inte mycket kunskap om frivillig återvandring generellt. De synpunkter som lyftes fram kommer att tas vidare när Migrationsverket går vidare i uppdraget och tar fram underlag för information till andra aktörer och målgrupp. Myndigheten kommer även att fortsätta söka dialog med andra aktörer i syftet att informera och inhämta information.

Myndigheten har även genomfört övergripande litteraturstudier, där forskning och annan information kring ämnet sammanställts. Även om myndighetens analys inte gör anspråk på att vara heltäckande så är bilden att området återvandring inte är kartlagt i någon större utsträckning. Återvandring nämns i några artiklar från början av 2000-talet. Här kan nämnas Slavnic, Z (2003) och (2007) om bosnier och återvandring samt Olsson, E (2001) om återmigration som frivillig återvandring. Det finns även senare publikationer, bland annat David K. Androff (2022) Voluntary Repatriation to the Country of Origin samt The Case of Somali Voluntary Repatriation.

Utöver forskning finns det rapporter från de projekt som tilldelats medel från anslagsposten återvandringsförberedelser (en sammanställning finns i den utvärdering av projekten som gjorts inom ramen för uppdraget) och FN:s flyktingkommissariat UNHCR har information om deras arbete med frivillig återvandring på organisationens webbsida.

³ Se [Hvilken støtte kan man få? uim.dk].

⁴ Se [Return: Apply for repatriation – UDI].

⁵ Se [<https://iom-nederland.nl/en/voluntary-return/leaving-the-netherlands>].

Att ämnet är relativt outforskat gör att det blir en utmaning i att förstå komplexiteten i den process som återvandring är. Förslag på olika sätt att skaffa den kunskapen lämnas i avsnitt 4 och 5 i rapporten.

3. Delmål 2: Användning av återvandrings- och resebidraget

Av antalet inkomna ansökningar om resebidrag beviljas endast ett fåtal. I Migrationsverkets prövning av resebidragsärenden har ett antal frågor och hinder identifierats. En del av dessa kan ha bäring på möjligheten att bevilja en ansökan om bidrag. Dessa utmaningar och frågeställningar tas upp i avsnitt 3.1 nedan.

En lägesbild av hittills inkomna ansökningar för resebidrag ger att följande antal individer ansökt om bidrag att återvandra:

Medborgarskap	Aldersgrupp	Kön	Antal	Beslut
Eritrea	20-35 år	Man	1	Avslag
Irak	20-35 år	Man	1	Avslag
Syrien	20-35 år	Man	3	Avslag
Syrien	36-50 år	Man	1	Avslag
Eritrea	20-35 år	Man	1	Beviljat
Afghanistan	7-14 år	Kvinna	1	Utan bifall
Afghanistan	17 år	Kvinna	1	Utan bifall
Afghanistan	36-50 år	Kvinna	1	Utan bifall
Afghanistan	51-64 år	Kvinna	2	Utan bifall
Afghanistan	7-14 år	Man	2	Utan bifall
Afghanistan	20-35 år	Man	2	Utan bifall
Afghanistan	36-50 år	Man	1	Utan bifall
Afghanistan	Dold	Man	1	Utan bifall
Algeriet	20-35 år	Kvinna	1	Utan bifall
Burundi	20-35 år	Man	2	Utan bifall
Etiopien	51-64 år	Kvinna	1	Utan bifall
Filippinerna	19 år	Kvinna	1	Utan bifall
Irak	20-35 år	Man	3	Utan bifall
Libanon	17 år	Man	1	Utan bifall

Somalia	20-35 år	Kvinna	1	Utan bifall
Somalia	20-35 år	Man	1	Utan bifall
Syrien	7-14 år	Kvinna	1	Utan bifall
Syrien	36-50 år	Kvinna	1	Utan bifall
Syrien	20-35 år	Man	1	Utan bifall
Syrien	36-50 år	Man	1	Utan bifall
Tanzania	20-35 år	Man	1	Utan bifall
Tunisien	7-14 år	Kvinna	1	Utan bifall
Tunisien	0-6 år	Man	1	Utan bifall
Ukraina	70-79 år	Kvinna	2	Utan bifall
Ukraina	80-89 år	Man	1	Utan bifall
Irak	36-50 år	Kvinna	1	Inget beslut
Irak	20-35 år	Man	1	Inget beslut
Totalt	41 inkomna ansökningar			

Källa: Migrationsverkets statistik 4 augusti 2023

Det bör tilläggas att återvandring sannolikt även sker utan att en individ ansöker om bidrag för sin resa, vilket siffror från Statistikmyndigheten SCB över antal utvandrade individer ger en indikation om. Exempelvis utvandrade totalt 50 592 individer år 2022 till ett flertal olika länder, både inom och utom EU.⁶⁷

3.1 Frågeställningar och hinder

Förordning om bidrag för utlänningar för bosättning i annat land trädde i kraft 1985. Förordningen tillkom framförallt för att kunna ge stöd till personer som ville återvända till länder där grunden för behovet av skydd upphört, till exempel Chile. Efter förordningens tillkomst har endast vissa justeringar gjorts. I dag, nästan 40 år efter förordningens tillkomst är världsläget ett annat. De personer som kan tänkas och som har ansökt om bidraget är en helt annan målgrupp. De kommer från länder som fortfarande är mycket oroliga och deras utgångspunkt för att återvända är ofta en helt annan än den som var grundtanken vid förordningens tillkomst, att krig och oroligheter var slut.

Utöver detta har då gällande utlänningslag genomgått stora förändringar på grund av EU-direktiv på migrationsområdet. Migrationsverket har därför svårt att tillämpa förordningen. Frågor som uppkommer i prövningen kan exempelvis vara om det är möjligt att bevilja stöd för återvändande till Afghanistan när familjen har döttrar i tonåren som riskerar förtryck och förföljelse på grund av sitt kön? Om bidrag kan

⁶ Se [<https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/utvandring-fran-sverige/>].

⁷ Den analys av personer som ansöker och beviljas bidrag är under framtagande och kommer att presenteras i myndighetens årsredovisning för 2023.

beviljas trots att sökande inte har ett pass beviljat av hemlandets myndigheter? Kan bidrag beviljas till den som har ekonomiska skulder i Sverige?

Migrationsverkets utredningsskyldighet

Migrationsverket har behov av ett förtydligande i förordningen gällande verkets utredningsskyldighet vid prövningen av ansökningar. Nedan tar Migrationsverket upp frågor som kommer fram vid handläggningen.

- **Frågor kring resehandlingar**

Den första frågan avser huruvida det krävs att utlänningen har ett giltigt hemlandspass för att en ansökan om stöd ska kunna beviljas? I den största delen av de ansökningar som inkommit har den sökande inte haft hemlandspass.

Den andra frågeställningen avser om en person kan resa på ett främlingspass eller resedokument utfärdat av Migrationsverket.

- **Frågor om statusförklaringar**

Hur ska Migrationsverket förhålla sig till om en utlänning har en statusförklaring som inte har återkallats och är det en förutsättning för att beviljas bidrag att statusförklaringar har återkallats?

- **Frågor kring inkomster och skulder**

Ett flertal frågeställningar har uppkommit vad gäller frågan om inkomster och skulder. Den första, avseende inkomster, handlar om de fall då den sökande uppgett att de har en inkomst. Det finns i nuläget ingen vägledning kring om sökande får ha en inkomst eller ej. Den andra frågan gäller vad som ska räknas som inkomst, exempelvis föräldrapenning. Enligt tidigare praxis hanteras detta i nuläget genom att anta att om den sökande varit bosatt i Sverige de senaste 5 åren så anses den sökande ha en inkomst vilket leder till att enbart bidrag för resan beviljas. Vad gäller den andra frågeställningen så har Migrationsverket gjort bedömningen att varken den riksnorm som finns eller beloppet vid anknytning (försörjningskrav) kan användas, istället ska individuella bedömningar göras.

Vad gäller skuldfrågan har utöver ovan ett antal frågor uppkommit:

- Ska mindre skulder accepteras eller ska sökande vara skuldfri innan beviljande av stöd kan ske?
- Om en sökande har skulder så ska en återbetalningsplan upprättas, hur ska Migrationsverket förhålla sig till detta och hur ska bedömningen göras?
- Vems skulder och vilka typer av skulder ska beaktas?
- Om sökande uppger 0 kr i skulder, ska Migrationsverket då begära in skuldfrihetsintyg från Skatteverket (vilket enbart gäller om personens skulder har gått till Kronofogden)?

- Hur ska Migrationsverket kontrollera att det inte finns skulder hos sökande? Slutskattebesked begärs där skulder med mera framkommer men det är svårt att förhålla sig till i bedömningen. Om sökande får tillbaka pengar på skatten, ska det då ses som att de kan ha en inkomst? Om det framkommer att sökande har inkomst/skulder ska då ytterligare kompletteringar begäras?

I nuläget hanterar Migrationsverket ovan genom att avslå ansökan om en person har skulder. Migrationsverket behöver här ytterligare vägledning.

- Frågor kring bedömningar av barnets bästa

Då sökande ofta har bott i Sverige en tid kan det finnas annan problematik i en familj som kan behöva beaktas, vilket exempelvis skulle innebära att endast ett skriftligt medgivande från föräldrarna för barnets återvandring inte räcker. Det kan finnas problematik som Migrationsverket inte har kännedom om. Exempelvis kan det finnas risk att föräldrar vill återvandra (även om de är frivilligt) till sina hemländer där barnäktenskap och könsstympning förekommer. Utöver detta kan det finnas indikationer på att barnen inte vill resa. Utöver det att lagstiftningen kring barnets bästa har ändrats sedan regelverket för frivillig återvandring kom till så har Migrationsverket haft ärenden där ovanstående frågor har varit aktuella.

- Frågor kring att dela information med Säkerhetspolisen

Frågeställningen avser här de fall då en person som har beviljats tillstånd och flyktingstatus gentemot sitt hemland och nu vill återvandra till det samma, samtidigt som det finns kännedom om att exempelvis flyktingspionage kan förekomma. Hur ska Migrationsverket förhålla sig till ett eventuellt intresse för Säkerhetspolisen att ta del av denna information?

- Frågor kring slagningar i belastningsregistret

Frågeställningen rör Migrationsverkets behov av att kunna göra slagningar i misstankeregistret eller belastningsregistret. Frågan har uppkommit då Migrationsverket har haft ärenden där sökande är frihetsberövade (individerna får rättspsykiatrisk vård). Men det skulle kunna vara aktuellt även i andra ärenden som är kopplat till barnets bästa.

4. Delmål 3: Informationsinsatser

Migrationsverkets samlade kunskap om frivillig återvandring kommer från att ha handlagt ärenden under en lång tid samt genom att ha förmedlat projektmedel till aktörer som arbetat med återvandringsförberedelser. Vad gäller prövningen av enskilda ärenden så har den dock under tidigare år inte genererat någon bredare kunskap om målgruppen. Inte heller har de projekt som bedrivits nyttjats för att skaffa kunskap om eventuella målgrupper. Detta har inte varit ett uttalat mål i styrningen,

vilket har lett till att kunskapen om återvandring och målgrupper är begränsad. Sammantaget har det påverkat möjligheten att genomföra insatser som svarar mot informationsuppdragen i regleringsbrevet.

Mot bakgrund av ovan har myndigheten medvetet koncentrerat informationsinsatserna under våren till att internt öka kunskapen om återvandringsstödet och externt mot aktörer som möter migranter på ett eller annat sätt. Samtidigt har myndigheten sett ett behov av att kunna ta om hand frågor och svara intressenter.

De insatser som genomförts under perioden februari till augusti är:

- Artikel på Migrationsverket interna webbsida om uppdraget och frivillig återvandring, 15 mars.
- Migrationsverket svarar – information om skillnaden mellan återvändande och återvandring, 2 maj.
- Informationssida om återvandringsuppdraget, 11 maj.
- Informationsträff med regionala kansliexperter som ansvarar för externa kontakter i regionerna, 15 maj.
- Informationsträff hos kontaktcenter som ansvarar för kontakt med sökande och allmänhet som kontaktar Migrationsverket, 9 juni.
- Artikel på Migrationsverket interna webbsida om den konferens som arrangerades 19 juni.

De externa informationsinsatser som ägt rum under samma period är:

- Uppdatering av informationen på Migrationsverkets externa webbsida, 5 april.
- Migrationsverket svarar – information externt på myndighetens officiella facebookkonto om skillnaden mellan återvändande och återvandring, 2 maj.
- Konferens med syfte att informera andra myndigheter, kommuner och aktörer om återvandringsstödet, cirka 60 deltagare, 19 juni.
- Informationen om frivillig återvandring lyft på förstasidan på Migrationsverkets externa webbsida, 20 juni.
- Information i olika nätverk och forum där myndighet är representerad, exempelvis integrationsnätverk med kommuner och länsstyrelser.

Planerade aktiviteter:

- Konferens med syfte att informera diaspora- och invandrarföreningar om återvandringsstödet.
- Seminarier i syfte att informera kommuner och andra aktörer om återvandringsbidraget.
- Samverkansprojekt med andra nationella aktörer (kommuner och frivilligorganisationer) i syfte att nå ut med information om återvandringsstödet och skapa forum för samverkan.
- Utlysning av projektmedel till föreningar och andra aktörer för att genomföra projekt i syfte att öka kunskapen om återvandringsbidraget.

- Fortsatt undersöka möjligheterna att använda Migrationsverkets tjänst för sökande "Min Sida".
- Digitala kunskapspass genomförs både internt och externt.
- Digital konferens för kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter.

Enligt den plan som tagits fram skulle en målgruppsanalys genomföras eftersom myndigheten inte har den kunskap om målgruppen som krävs för att göra riktade kommunikationsinsatser. Analysen var avsedd att utföras av en extern aktör för att skaffa en djupare kunskap om målgruppens intressen, behov och drivkraft, som krävs för att ta fram informationsinsatser som når ut. Tjänsten kan dock inte läggas ut på extern aktör eftersom den upphandlade aktören skulle få tillgång till sekretessbelagda individuppgifter vilket det heller inte finns lagstöd att lämna ut till tredje part. Konsekvensen är då att riktade informationsinsatser ännu inte har kunnat genomföras.

Myndigheten har därför arbetat för att skaffa kunskapen om målgruppen på andra sätt. Bland annat planeras ett studiebesök till Danmark för en dialog med den danska migrationsmyndigheten, Danish Refugee Council samt kommuner. Vi vill höra hur de danska aktörerna har arbetat med kommunikation till målgruppen. En initial dialog har redan förts men mer information behövs för att det ska vara användbart för Migrationsverket. Sammanfattningsvis behöver en informationsinsats, för att ge önskad effekt, vara genomtänkt och framförallt grundad på fakta om målgruppen.

5. Delmål 4: Analys och utveckling av projektverksamheten

5.1 Nuvarande arbetssätt

Enligt nuvarande arbetssätt att hantera anslagsposten ap.4 återvandringsförberedelser har Migrationsverket varje år, med undantag för 2019, lyst ut större delen av de medel som myndigheten förfogar över enligt anslagsposten. För att styra arbetet tog myndigheten år 2021 fram en inriktning för att ge stöd i hur projektansökningar ska hanteras.⁸ Till det har verket även årsvis pekat ut särskilda fokusområden för projektansökningar.

5.2 Analys

Under senare år har endast ett fåtal aktörer sökt medel och flera aktörer har även tilldelats medel vid ett flertal tillfällen. Den utvärdering som nu har genomförts är den första stora av projektverksamheten. Migrationsverket valde att låta en extern

⁸ Se Inriktning för Migrationsverkets administration av projektstöd till frivillig återvandring, 2021-05-04, dnr: 1.3.4-2021-27769.

aktör specialiserad på projektutvärderingar ta reda på utfallet av de återvandringsprojekt som genomförts.⁹ Utöver detta önskades en genomlysning av hur hanteringen av projektbidragen genomförts i syfte att ge vägledning till den andra delen av Migrationsverket uppdrag: att föreslå hur projektverksamheten skulle kunna utvecklas.

Utvärderingen har belyst flera faktorer som har haft betydelse för de genomförda projektens resultat och har visat på både framgångsfaktorer och utmaningar, några av dessa nämns här och för utförligare resonemang hänvisas till den utvärdering som biläggs denna rapport.¹⁰

- I flera fall har projekten nått de resultat som satts upp men det har varit ottydligt vad som egentligen varit målet med projektverksamheten och målen i utlysningarna har varit för många, för olika och för orealistiska. Det behöver klargöras vad som är målsättningen och varför och målen måste vara enkla och tydliga.
- Många korta och små pilotprojekt har genomförts istället för att satsningar på längre genomförandeprojekt, vilket bland annat har varit en konsekvens av osäkerhet kring framtida finansiering.
- Enbart informationsinsatser är inte tillräckligt för att skapa handling, andra insatser såsom att visa vilka konkreta möjligheter som finns för den individ som vill återvända behövs sannolikt.

”Omfattningen av lärandet mellan de olika projekten tycks ha varit begränsad, detta gäller även för de fall då en organisation har ansökt för flera projekt. Det ger intrycket att många sökande föredrar att genomföra "säkra" projekt, med inriktning på information, möten, utbildningar och studiebesök i hemländerna, snarare än att satsa på aktiviteter med mer långsiktiga resultat och effekter.”

5.3 Utveckling av verksamheten

Utöver den utvärdering som genomförts, har myndigheten undersökt möjligheter till utveckling av projektverksamheten. Migrationsverkets egna observationer sammantaget med slutsatserna från utvärderingen visar att en kontinuerlig uppföljning av externa projekt behövs. Dessa projekt behöver prioriteras för att säkerställa kvaliteten i de insatser som genomförs. Vidare kan det behövas ett stöd i genomförandet av projekten för att säkerställa att dessa leder fram till önskvärda mål och resultat.

Det kan även finnas ett värde i att Migrationsverket initierar projekt eller gör riktade utlysningar till externa aktörer istället för att som enligt nuvarande arbetssätt, ha öppna utlysningar med ett förhållandevis brett tematiskt och geografiskt fokus.

⁹ Anledningen att det tillvägagångssättet valdes handlade till största del om att Migrationsverket, som fungerat som finansör för projekten, skulle få en extern och oberoende part som granskare samt för att få en analys genomförd av en aktör med specifik kompetens i att utföra utvärderingar.

¹⁰ Se utvärdering av projektverksamhet gällande återvandring, VETA advisor AB, 2023-07-07.

Myndigheten föreslår två delar i utvecklingen av projektverksamheten, där den första delen utgår från användandet av den anslagspost som finns för återvandringsförberedelser och som skulle kunna fortsätta att användas under tiden som arbetet med frivillig återvandring i Sverige utvecklas och regeringen har beslutat hur arbetet ska organiseras framöver. Den andra delen skulle innebära att i större utsträckning öppna upp för att använda fondmedel eller andra finansieringsmöjligheter för att bedriva projekt som arbetar med frivillig återvandring. Detta behöver undersökas närmare innan skarpa förslag kan lämnas.

Vad gäller själva projektverksamheten föreslår myndigheten att denna framgent ska syfta till att skapa samarbeten mellan myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer i Sverige för att arbeta med frivillig återvandring. Utöver detta föreslås ett fortsatt fokus på att ta reda på förutsättningarna att inkludera aktörer i tredjeland för att undersöka möjligheterna till samarbete, i syfte att främja en hållbar återvandringsprocess. Även möjligheten att genomföra studier eller initiera EU-samarbeten skulle kunna ingå i det fortsatta arbetet. Detta kan göras antingen genom projekt som leds av Migrationsverket eller genom utlysningar till andra aktörer.



Dokumenttyp
Rapport

Datum
2023-07-07

UTVÄRDERING AV PROJEKTVERKSAMHET GÄLLANDE ÅTERVANDRING



Leverantör
VETA Advisor AB (VETA)

Leverantör besöksadress
LivingRoom Office
Bondegatan 30
116 33, Stockholm

Webbsida
www.vetaadvisor.se
Organisationsnummer
556988–8596

Kontaktperson hos anbudsgivare
Niga Hamasor
Partner/VD
Telefon: 076 – 848 47 35
E-post: niga@vetaadvisor.se

Om VETA Advisor

VETA Advisor är ett analys- och strategiföretag som arbetar för att alla ska få leva och utvecklas på jämlika villkor och det gör vi genom att öka kunskap om hur samhällsutmaningar kan lösas. Vi bidrar till handlingskraft genom att leverera robusta utvärderingar och samhällsanalyser.

Lärandet är en förutsättning för att skapa nytta och användning. Ett viktigt syfte med våra uppdrag är alltså ett lärande på olika nivåer. Lärande förutsätter tillit. Tillit skapas genom nära dialog, ett interaktivt och transparent arbetssätt.

VETA har idéer och former för hur resultat kan ge underlag för styrning och kapacitetstärkning i en organisation och vi kombinerar återkoppling av våra leveranser med lärande möten. Vår utgångspunkt är tillgänglig och tydlig kommunikation som bidrar till att forskningsbaserade resultat och att kreativ strategiutveckling får genomslag. Vi arbetar utifrån en lärande ansats och förmedlar våra tjänster och produkter på ett sätt som väcker intresse, skapar förståelse och bidrar till delaktighet och förankring.

Innehåll

Om VETA Advisor	III
1. Bakgrund och syfte	2
1.1. Vår tolkning av uppdraget och val av metod.....	3
1.2. Analysmodeller	5
2. Utfall och resultat i projekten	6
2.1. En sammanfattande beskrivning och bedömning av projekten	15
3. Lärandet inom myndigheten.....	18
3.1. Allmänna kommentarer.....	18
3.2. Om intresset	19
3.3. Om styrningen	19
3.4. Om genomförandet	20
3.5. Om utfallen	21
3.6. Om resultaten.....	21
3.7. Om effekter.....	22
3.8. Om att skapa rätt förutsättningar.....	22
3.9. Om myndighetens arbete över tiden	23
3.10. Om lärandet.....	23
4. Slutsatser och diskussion	25
4.1. Några viktiga resultat.....	25
4.2. En diskussion om ett annat sätt att arbeta	27
4.2.1. Om målformuleringar och frivilligheten.....	27
4.2.2. Om projektstrategier och strategisk påverkan.....	28
4.2.3. Några punkter att diskutera.....	30
Referenser	33

1. Bakgrund och syfte

Enligt FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, har varje individ rätt att lämna varje land, inklusive sitt eget, samt rätten att återvända till sitt hemland. Med det i åtanke, har svenska regeringen tilldelat medel för att underlätta återvandring.

Migrationsverket har huvudsakligen hanterat dessa medel genom att finansiera projekt. Sedan 2004 har de beviljat stöd till runt hundra olika projekt till ett sammanlagt värde av cirka 43 miljoner kronor.

Projekten har inriktat sig på områden som rådgivning inför återvandring, utbildning, dialog, kompetensutveckling för invandrarorganisationer, nätverkande mellan föreningar och kommuner, utveckling av en åttastegsmodell, och stödinsatser på plats. Återvandring avser här individer som har uppehållstillstånd i Sverige men önskar att bosätta sig i ett annat land.

Stöd har utlysts till olika aktörer inklusive diasporaföreningar, kommuner, andra organisationer, och enskilda forskare. Organisationer som Röda Korset, Stockholms stad, SWECO, SKL, folkhögskolor och liknande har varit delaktiga i projekten. De tilldelade medlen har varit relativt låga under flera år, med ungefär 2–3 miljoner per budgetår. Därmed representerar medlen som tilldelats frivillig återvandring en liten del av Migrationsverkets sammanlagda uppdrag.

Instruktionerna i regleringsbrevet har i stort sett förblivit oförändrade sedan medlen började tilldelas. Brevet specificerar att dessa medel kan användas för att täcka kostnader i samband med förberedelser för återvandring eller tillfälligt återvändande, samt för deltagande i återuppbyggnaden och utvecklingen av ursprungslandet. Detta ska ske i samråd med företrädare för berörda grupper och innefatta insamling och spridning av information, rådgivning till enskilda, organisationer och kommuner, utbildningsinsatser, samt insatser för återintegrering under en inledande period.

Målgruppen för deltagare i projekten har i huvudsak varit personer som fått permanent uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar, andra skyddsbehövande individer, eller de som tagits ut på flyktingkvoten. Personer med tillfälligt uppehållstillstånd kunde också delta i projekten.

Migrationsverket har valt att hantera medlen med utgångspunkt i UNHCR:s tolkning av "frivillig repatriering" samt den svenska regeringens proposition 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv. I den svenska kontexten ligger fokus alltid på frivillig återvandring och mindre ekonomiska incitament som stöd för återvandringen.

I år, 2023, har regeringen via regleringsbrevet pålagt Migrationsverket att genomföra en analys av projektverksamheten under de senaste tio åren. VETA, som är en leverantör via ett ramavtal med Migrationsverket, har fått uppdraget att utföra denna analys genom att utvärdera projektverksamheten.

Följande faktorer har varit viktiga vid bedömningen av projektansökningarna:

- Projektets relevans och nytta
- Genomförande och kvalitetssäkring
- Effekt och spridning
- Projektets kapacitet.

För att Migrationsverket ska kunna bevilja stöd till ett projekt ska det bland annat finnas följande:

- väldefinierade, mätbara mål för projektverksamheten
- en skiss över projektets organisation
- en budget för projektet
- en extern revisor
- en extern utvärderare (gäller ej förstudier)
- en erkänd samarbetsorganisation i det aktuella landet (gäller riktade insatser genom utbildningsprogram eller tillfälligt deltagande i återuppbyggnad och utveckling i landet)
- ett avtal mellan båda parterna eller en avsiktsförklaring från organisationen i det aktuella landet
- en studieplan och program (gäller utbildnings- och fortbildningsinsatser)
- resplaner och program (gäller vid informations- och rekognoseringsresor).

1.1. Vår tolkning av uppdraget och val av metod

VETA:s utvärdering riktar sig mot två huvudområden. Dels kartläggning och beskrivning av resultaten från de projekt som beviljats finansiering under det senaste decenniet, och dels analys av hur Migrationsverket har hanterat projektverksamheten. Vi undersöker den kunskap om återvandring som genererats av dessa projekt och hur denna kunskap sedan har hanterats inom Migrationsverket.

För VETA är det viktigt att en utvärdering ger konkreta fördelar. Forskning har visat att utvärderingar ofta används för rapportering och symboliska syften, men sällan för utveckling och förnyelse. Denna utvärdering kommer att användas för rapportering som specificerat i regleringsbrevet, men vi ser också möjligheter för utvärderingen att bidra till förnyelse och stödja Migrationsverket i det fortsatta arbetet med projektverksamheten.

Utvärderingen har genomförts i tre steg. I uppstartsfasen, i mars 2023, hölls ett inledande möte med Migrationsverkets personal, där vi diskuterade utvärderingens genomförande och beslutade om regelbundna uppföljningsmöten. Vi granskade även tidigare dokumentation såsom ansökningar och projektutvärderingar.

Under genomförandefasen gjordes en omfattande genomgång av projektrapporter från det senaste decenniet. Vi sammanställde information om aktiviteter och mål, samt resultat och effekter i den mån det gick att utläsa från dokumentationen. Detta gav oss en grund för att bedöma hur väl målen uppnåtts och hjälpte oss att förbereda intervjuer med nyckelpersoner inom Migrationsverket och projektledare.

Migrationsverket gjorde ett urval av projekt som utförts under de senaste åren och som flera gånger beviljats medel. Vi intervjuade projektledare för dessa projekt för att få djupare insikter om projektens utfall, resultat och effekter, samt för att förstå hur dessa organisationer upplevde sitt samarbete med Migrationsverket. Vi undersökte hur rapporteringen genomförts och huruvida den följde den ursprungliga utlysningen, samt hur Migrationsverket mottagit och använt resultaten från projekten.

Vi intervjuade även personer inom myndigheten som arbetat med utlysningarna och andra som har koppling till projektverksamheten. Urvalet inkluderade personer på alla nivåer, från chefer till mer operativa roller, vilket gjorde det möjligt för oss att samla perspektiv från alla nivåer inom organisationen.

I den avslutande fasen samlade vi våra data till denna rapport, inklusive en övergripande analys och rekommendationer för framtida arbete. Utkastet till rapporten gavs till uppdragsgivaren i juni för granskning och feedback. Rapporten justerades sedan och den slutliga versionen lämnades in.

Under hela processen har vi strävat efter en kontinuerlig dialog och regelbundna avstämmningar. I tillägg till den skriftliga dokumentationen, har vi utfört semistrukturerade intervjuer med viktiga aktörer, både inom projekten och inom Migrationsverket. Dessa intervjuer var digitala och baserades på en intervjuguide, vilket garanterar att alla intervjuer täckte samma teman, samtidigt som det gav utrymme för intervjuobjekten att tala fritt och fördjupa sig i specifika områden.

Sammantaget har vi intervjuat fyra projektledare och fem personer inom Migrationsverket. De insamlade insikterna från dessa intervjuer presenterades vid ett analysmöte med uppdragsgivaren, tillsammans med en omfattande powerpoint-presentation av våra resultat, analyser och slutsatser. Vi presenterade också våra resultat för Migrationsverkets personal.

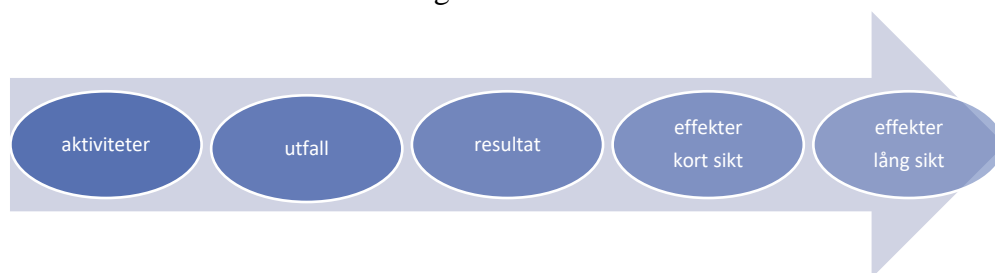
Vi hoppas att denna rapport och vår utvärdering kommer att vara till nytta för Migrationsverket i dess fortsatta arbete med projektverksamheten och bidra till att förbättra förståelsen och hanteringen av återvandring.

1.2. Analysmodeller

Analysmodellerna vi använde i utvärderingen förtjänar en kort genomgång.

Förändringsteori är en central modell som vi har tillämpat. Den skapar förståelse för förväntade resultat och effekter av en särskild åtgärd. Förändringsteorin tjänar som en solid grund för att identifiera vilka resultat och effekter som ska granskas, samt hur dessa kan kvantifieras med hjälp av olika indikatorer. Dessutom förenklar förändringsteorin egen uppföljning av projektet.

Figur 1 visualiserar principerna bakom förändringsteorin för ett projekt. Projektaktiviteter kan variera och kan undersökas i form av resultat – till exempel hur många som har deltagit i en specifik aktivitet eller vilka aktörer som har samverkat. Resultat kan exempelvis handla om deltagare som påbörjat "en väg mot" återvandring eller som har erhållit kunskap som har underlättat beslutsfattandet för sådana åtgärder. Effekterna, å andra sidan, är de långsiktiga målen som uppnåtts – till exempel återvandring, samverkan inom etablerade nätverk, och bevarande av tillkomna utbildningar.



Figur 1 En förändringsteori

När det gäller resultaten av ett projekt kan de mer precist redovisas och analyseras som en påverkan på olika sätt – eller i olika steg (se figur 2).

1	2	3	4	5	6
Information	Förståelse	Insikt	Vilja/Intresse	Handling	Rutiner

Figur 2. En påverkan av individen i olika steg mot handling och rutiner.

Information innebär att deltagare tillhandahålls fakta eller data om ett specifikt fenomen. Förståelse och insikt involverar djupare kunskap, inklusive förmågan att uppfatta samband och sammanhang – hur olika aspekter är sammanlänkade. Vilja och intresse kan betraktas som de initiala stegen eller nödvändiga förutsättningar för förändring eller agerande. Detta kan omfatta nya arbetsmetoder eller viljan att prova nyheter. När ageranden blir till rutiner i det dagliga livet, institutionaliseras de och blir då mer långvariga. För att handlingar ska omvandlas till rutiner är det nödvändigt att omgivningen stödjer aktiviteterna, särskilt i projekt.

2. Utfall och resultat i projekten

I nästa avsnitt ska vi rapportera den inverkan som har skett enligt projektens egna rapporter och vad vi har fått fram genom intervjuer med ansvariga för fyra av projekten.

I tabell 1 har vi sammanställt vad vår granskning av projektansökningarna, slutrapporterna och de egna utvärderingarna har visat, baserat på förändringsteorin (figur 1) och de olika påverkansstegen (figur 2). Denna bedömning har inte alltid varit enkel, eftersom data ofta har saknats i projektredovisningarna. Vi kan i de flesta fall inte bedöma projektens effekter eftersom de endast har pågått under kort tid och oftast har varit förstudier eller pilotprojekt.

Tabell 1. Utvärdering av individuella projekt baserat på en förändrings- och påverkansteori. X symboliserar hög grad, x viss mån. 0 indikerar att utfall och resultat inte kan utläsas. ? symboliserar att det finns uttalanden eller indikationer på ett resultat eller en effekt. "Indiv" står för resultat på individnivå. "Org" gäller förändringar på organisationsnivå eller som samarbete i nätverk mellan olika aktörer.

Projekt/tid	Aktiviteter	Utfall	Resultat	Effekter
1 Fåglarnas färd (2013)	X	x	0	0
2 Rådgivning och stöd för återvandring till Etiopien? (2013)	X	X	?	?
3 Hållbar återinvandring till norra Irak (2013) Förstudie	0	X	0	0
4 Lärande kring frivillig återvandring (2013)	X	X	?	?
5 Återvandring Mogadishu (2014) Förstudie	X	X	0	0
6 Återvandring till Somalialand (2014) Förstudie	X	X	?	0
7 Frivillig återvandring Kurdistan (2014)	X	0	0	0
8 Stöd till återvandrare till Bosnien och Hercegovina (2014)	X	X	0	0
9 Föreningar i arbete med frivillig återvandring och diasporas roll (2015)	X	X	?	?

<i>10 Mentorsprogram för återinvandring till Irak Förstudie (2016)</i>	X	X	0	0
<i>11 Frivillig återvandring och handelsutbyte mellan Sverige och Främre Asien Förstudie (2016)</i>	x	X	0	0
<i>12 Entreprenörskap i hemländer (2016)</i>	x	X	? org	?
<i>13 Kompetensutveckling och kommunalt nätverksbyggande i arbetet med återvandrare och diaspora (2017)</i>	X	X	? org	?
<i>14 Sahaan hos kooperativa lantgård (2017)</i>	x	X	indiv	?
<i>15 Yrkesutbildning för försörjning (2020)</i>	X	X	indiv org	indiv org
<i>16 Framgångsrik återvandring till Somalia Pilotprojekt 2021</i>	x	x	?	?
SWECO:				
<i>17 Miljökunskapslyft för kunskapsöverföring till offentlig sektor i Burundi (2014)</i>	X	x	0	0
<i>18 Miljöteknik som återvandringsverktyg till Sudan och Etiopien. Förstudie (2017)</i>	X	X	fortsättning	fortsättning
<i>19 Miljöteknik som återvandringsverktyg till Sudan och Etiopien (2018)</i>	x	x	?	?
<i>20 Cirkulär ekonom och Miljökompetensöverföring till Somalialand och Etiopien. Förstudie (2020)</i>	X	x	?	?
Projekt till irakier i Malmö; föreningen <i>Allas lika värde</i> :				

21 Mobilisering, nätverk för återvandrande irakier (2014)	X	x	? org	?
22 Nätverk- och mötesplats för frivilligt återvandrande irakier i Malmö (2015)	X	X	?	?
23 Ny framtid – Centrum för återvandring (2017)	X	X	?	?
24 Mobilisering nätverk för frivillig återvandring (2021)	X	X	indiv. org	indiv.

Den schematiska presentationen i tabell 1 blir tydligare genom presentationerna av de enskilda projekten som följer. Beskrivningen av de 24 projekteten är kortfattade och baserade på det innehåll som finns i ansökningarna, slutrapporten och (när det finns) den externa utvärderingen. I det följande redovisas enskilda projekt i tidsordningen för genomförandet med undantag för två organisationer som haft flera projekt.

1 *Fåglarnas färd* (2013) var ett kulturprojekt som riktade sig till 6–7 irakier. Sex personliga berättelser dokumenterades och kontakter med kulturorganisationer togs. Tanken att förstudien skulle leda till en scenuppsättning har inte fullföljts. Målet att främja en positiv personlig utveckling hos deltagarna går inte att bedöma.

2 En förstudie – *Kan rådgivning och stöd underlätta återvandring till Etiopien?* – genomfördes 2013. Förstudien hade en begränsad budget (50 000 kronor). Projektet syftade till att undersöka förutsättningar för stöd, information och utbildning till målgruppen. Barnens situation skulle beaktas i samband med återvandringen. Ett fåtal intervjuer genomfördes och ett antal informationsträffar hölls.

3 Projektet *Hållbar återinvandring till norra Irak* var en förstudie som genomfördes 2013–2014. Det bedrevs i samarbete med en etablerad organisation i Irak som har en tydlig och väl fungerande struktur för integrering på arbetsmarknaden. Ett syfte var att få till en pilot med 8 deltagare. 6 anmälde intresse, men ingen av dessa uppfyllde kriterierna för att få delta. Ett stort problem var kommunernas ointresse för att organisera informationsmöten. Projektet nådde ändå ut med information till 44 personer genom träffar i fyra stora städer. Projektet har inte genomförts enligt plan. Det var inte förankrat från början och viktiga förutsättningar saknades när det gäller förankring och intresse bland deltagarna. Exempelvis var det svårt att få tag på deltagare.

4 *Lärande kring frivillig återvandring och social reintegration i hemlandet* var ett projekt som genomfördes 2013–2014. Det handlade om tre länder på Balkan samt Irak. Ansvarigt för projektet var ett institut i samverkan med olika aktörer, bland annat ett universitet. Syftet var

att undersöka vad som hänt individerna som hade återvandrat och hur den sociala re-integrationen hade fungerat. Projektet hade karaktären av forskning med omfattande genomgång av tidigare resultat samt intervjuer. En ingående redovisning av resultaten gjordes. Syftet kan sammanfattas med en ambition att organisera ett lärande – av individers erfarenheter och om framgångsfaktorer – samt en strävan att nyttiggöra resultaten för framtida insatser. Projektet har genomförts enligt plan och på ett professionellt sätt. Man kan dock fråga sig om hur tillgänglig den omfattande dokumentationen är för berörda målgrupper. Forskningsresultat kan vara svåra att tillämpa i praktiken när det inte finns en tydlig plan för nyttiggörande.

5 *Återvandringmöjligheter i Mogadishu* var en förstudie som genomfördes 2014. Ansvariga var somalisktalande Diaspora. Fokus var på att etablera kontakter och att bilda nätverk i Somalia under en två veckors resa. 30 personer blev tillfrågade om intresset för att återvandra. En broschyr togs fram och spreds till föreningar i några stora svenska städer. Ett seminarium genomfördes. Förstudien ledde inte fram till ett genomförandeprojekt.

6 *Om frivilliga återvandringmöjligheter till Somalialand (2014–2015)* var en förstudie. Syftet var att kartlägga möjligheter för återvandring kopplat till affärsmöjligheter. På det sättet skulle förutsättningarna för återvandring klargöras. En omfattande studieresa gjordes. 22 personer som återvandrat intervjuades, ett seminarium genomfördes och information spreds i Öppna kanalen. Projektet genomfördes i stort sett enligt plan.

7 Förstudien *Frivillig återvandring Kurdistan* genomfördes 2014. Projektet syftade till att hitta former för vägledning och stöd till personer som kunde tänka sig att återvandra. Kontakter skulle tas med ett svenskt företag i hemlandet som var berett att anställa återvandrare. Projektet kom enbart att rikta sig till Kurdistan. Irak som var tänkt att ingå i förstudien föll bort på grund av den politiska osäkerheten där. En planerad studieresa till Kurdistan kunde inte genomföras av samma skäl. En enkät med 200 tänkbara deltagare kunde till stor del genomföras. En Facebook grupp fanns som hade 170 medlemmar. Syftet var att få ihop 50 intresserade deltagare, men det framgår inte om man lyckades med detta. Flera personer hade hört av sig, konstaterade man i slutrapporten. Det här är ett projekt som kantats av svårigheter och som inte kan sägas ha fullföljts enligt projektplanen, framför allt på grund av den politiska osäkerheten i berörda länder.

8 Mellan 2014 och 2015 genomfördes en förstudie – *Om möjligheter till utökad stöd till återvandrare till Bosnien och Hercegovina*. Projektet var inriktat på följande: kartläggning, att undersöka vilka stöd som fanns till att starta eget, att etablera kontakter med olika samarbetsorganisationer. Fem träffar med olika aktörer genomfördes och informationsinsatser gjordes. Tanken var att ta fram en genomförelseplan för ett fortsatt projekt, men detta skedde inte.

9 Projektet *Connexchange Exhibition Sweden. Föreningar i arbete med frivillig återvandring och diasporas roll i utvecklingen av hemländer* pågick under åren 2015–2016. Syftet var att skapa ett strategiskt dokument som skulle innebära samordning, ge riktlinjer och vägledning

samt effektivisera arbetet med återvandring och diasporas roll i hemländerna. Det skulle ske genom tillgång till samlad information, fördjupade analyser och nätverkande. Projektet skapade kontakter med 80 föreningar och ett antal berörda myndigheter. Ett event genomfördes där representanter för 44 föreningar och fyra länder deltog (totalt 100 personer). Underlag för en databas togs fram. Projektet har genomförts enligt plan och avvikelserna har tydligt redovisats i slutrapporten.

10 Mentorsprogram för återinvandring till Irak var en förstudie som genomfördes 2016. Ansvarig var Nyföretagarcentrum i Göteborg. Informationsinsatser genomfördes, men inte så många som hade planerats. Kartläggningsinsatser var också inkluderat i projektet. 10–15 personer skulle få stöd och handledning för att kunna starta eget; ett antal som uppnåddes. Olika samverkansaktörer kontaktades. En viktig slutsats i projektet var att det krävs mer formella intresseanmälningar från deltagarna sida samt en aktiv matchning mellan mentor och adept för att en verklig förändring ska komma till stånd.

11 Högskolan i Skövde genomförde en förstudie – *Frivillig återvandring och handelsutbyte mellan Sverige och Främre Asien* (2016). Ambitionen var att etablera en modell för etablering av kontakter mellan målgruppen (personer med högre utbildning) och svenska SME med affärskontakter i Iran och Afghanistan. 200 personer nåddes genom projektet och 24 personer var mer involverade. Projektet uppnådde inte målet att ta fram en användbar modell, bland annat på grund av ett svalt intresse från SME. Projektet blev också försenat.

12 Entreprenörskap i hemländer var ett projekt som genomfördes 2016–2017. Ansvarig för projektet var CLDD International. Det beviljade beloppet var på cirka en miljon kronor. Arbetet med att starta eget i fyra hemländer skedde dels på en individnivå, dels på en mer övergripande nivå. Syftet var att arbeta med 6–7 deltagare, men tre avbröt projektet. Två av dessa deltagare kom från Syrien och anledningen till avhoppet var det osäkra politiska läget där. Arbetet var strukturerat enligt en 8-steps metod. Workshops genomfördes i två hemländer med stöd av en samarbetsorganisation i England. En konferens anordnades i Sverige. Projektet har i stort genomförts enligt plan och i tid.

Intervjun med projektansvarige ger en övervägande positiv bild. Fyra deltagare har återvandrat till sina hemländer, där de har fått stöd med skola, boende, äldreomsorg och mer. 8-stepsmodellen har varit mycket användbar i detta arbete. Modellen, som har utvecklats under ett decennium, har testats på hundratals personer från minst tio olika länder. Idén är att handledare oavsett varifrån kan använda den, vilket underlättar samarbete.

En utmaning har varit att bibehålla kontinuitet med Migrationsverkets handläggare, då personal inom projektverksamheten har bytts ut, vilket har komplicerat samarbete och inläring. Ett annat hinder har varit det bristande intresset för att lära sig 8-stepsmetoden bland kommunala tjänstemän, vilket delvis kan förklaras av att kommunerna inte har ett formellt ansvar för att arbeta med återvandring och inte har planerat tid för detta. De är potentiellt intresserade av att lyssna, men är inte villiga att starta en verksamhet inriktad på

återvandring. Genom projektet har organisationen utvecklats, fått nya medlemmar och utökat sitt nätverk inom EU.

13 Kompetensutveckling och kommunalt nätverksbyggande i arbetet med återvandrare och diaspora (2017) var ett samarbetsprojekt mellan Göteborg, Örebro och Jönköping. CLDD:s 8-steps modell användes för utbildning. Mål var att 25 personer skulle utbildas, men resultatet blev 21. Samverkan mellan städerna var en annan målsättning, där även erfarenhetsutbyte och informationsspridning var viktiga delar. Träffar genomfördes med ansvariga tjänstemän och invandrarföreningar i de tre städerna. Dokumentationen tyder på att CLDD, som funnits sedan 2004 och med extern finansiering, kan vara en intressant organisation som kan fungera som en intermediär för den här typen av projekt. Utvärderingen visade att projektplanen hade följts och att målen hade uppnåtts.

14 Projektet Sahaan hos kooperativa lantgård (2017) riktade sig till fem somaliska kvinnor och drevs av en kvinnoförening. Syftet var att deltagarna skulle lära sig att driva jordbruk i kooperativ regi. De fick utbildning i Sverige (3 dagar) och praktik i Somalia. Deltagarna var nöjda, men resultatet uppnåddes inte. Två personer har tecknat avtal med Kooperationen och de har planer på att etablera sig i landet, men det är oklart om det kommer att ske.

15 Projektet Yrkesutbildning för försörjning genomfördes 2020 av Somaliska Fred och Framtidshopp Förening. Projektet hade föregåtts av en förstudie. Den byggde på studiebesök i Somalia, förundersökningar, samtal, intervjuer med ett 30-tal personer och kontakter med olika yrkesutbildningar. Gemomförandeprojektet hade två tydliga mål: 1. att etablera ett yrkesutbildningscentrum i Somalia; 2. att skapa ett informationscentrum för återvandrare som ett transnationellt samarbete. Målet var att genomföra en yrkesutbildning med tio personer och detta mål överträffades. Av 50 deltagare fick hälften jobb, medan 8 startade eget, enligt redovisningen, men ingen närmare presentation av detta gjordes. En avgörande framgångsfaktor i projektet var att erbjuda en yrkesutbildning som efterfrågades i hemlandet. I det här fallet handlade den om el, solenergi och bilreparation. Ett informationscenter har också öppnats. Projektet ”sticker ut”, där fokus på yrkesutbildning och försörjning utgör drivkraften för måluppfyllelsen.

16 Framgångsrik återvandring till Somalia var ett pilotprojekt som genomfördes 2021. Syftet var att förstå förutsättningar för återvandringen ur de deltagande individernas perspektiv och att identifiera framgångsfaktorer. En studieresa gjordes med kontakter och intervjuer inom ramen för en fältstudie. En informations- och spridningskonferens genomfördes. Ett syfte var att pilotstudien skulle leda fram till ett utvecklings- och forskningsprojekt, vilket inte skedde. En noggrann och omfattande genomgång av tidigare ansökningar till Migrationsverket gjordes inom ramen för projektet, vilket ger en fördjupad analys av villkor och förutsättningar för återvandring. Viktiga framgångsfaktorer går igenom och intressanta resonemang förs i slutrapporten. De handlar om vikten av en tydlig koppling till biståndspolitiken och där det påvisas stora brister genom att ett stöd till egenföretagande och starthjälp inte kan ges med biståndsmedel. En stor mängd data och mycket insiktsfulla resonemang presenterades i form av en mängd korta rapporter i artikelform. Återkoppling från projektet kommer att göras

under hösten 2023 till viktiga aktörer inom ramen för ett nytt projekt. En utmaning har varit den korta projektiden.

Intervjun med projektledaren förtydligade bilden ovan. Syftet med projektet var att studera individer som hade återvandrat och blivit framgångsrika genom att driva företag för att lära av deras erfarenheter. Det viktiga för att lyckas med återvandring är att deltagarna kan försörja sig när de återvänder, var ett medskick. Det är viktigt att deltagarna får en yrkesutbildning eller hjälp att starta ett eget företag. Det måste också finnas på plats i hemlandet för att lyckas med återvandring. Ett annat medskick var att omformulera begreppet återvandring till ”möjligheter till utveckling”, vilket markerar en frivillighet. Det måste vara tydligt att vi inte vill bli av med vissa invandrare, utan i stället är syftet att ge deltagarna nya förutsättningar för försörjning (structure for oppertunities) och att skapa utvidgade integrationsmöjligheter. Många invandrare har relationer till en massa länder och breda nätverk som gör att de därmed har en större marknad för att söka arbete. Många invandrare har familj och släkt på många ställen, vilket gör att steget att återvändra inte blir så stort.

I det följande redovisas fyra projekt som SWECO har ansvarat för över ett antal år.

17 Sweco har drivit ett antal projekt med miljöinriktning. En förstudie ledde fram till ett projekt (*Miljökunskapslyft för kunskapsöverföring till offentlig sektor i Burundi*, 2014) som var tänkt att genomföras i två steg. I ett första steg var syftet att utbilda tio deltagare från Burundi. Utbildningen genomfördes i Sverige. Projektet genomfördes enligt plan med 15 dagar för föreläsningar och 5 för studiebesök. 8 personer genomförde utbildningen, men i planen var tio angivna. Antalet godkända i utbildningen var fler än väl vad som utlovats i planen. Ett andra tänkt steg, som handlade om praktik och återvandring för deltagarna, verkade inte ha kommit till stånd.

18 Ett annat projekt som SWECO drev (2017) var en förstudie – *Miljöteknik som återvandringsverktyg till Sudan och Etiopien*. Projektet riktade sig till kvinnor i Sudan och Etiopien som vill återvändra för att arbeta med miljöfrågor inom ramen för en cirkulär ekonomi. I denna förstudie gjordes en inventering av intresset bland, kontakter togs med olika aktörer i mottagarländerna och underlag för en utbildning skapades. Projektet har varit tydligt strukturerat och genomfördes enligt plan med bland annat en kartläggning av intresset – genom en enkät och två workshops.

19 I *genomförandeprojektet* (2018) var uppläggning som ett tidigare projekt (17) med en utbildningsdel som skulle kombineras med handledning, stöd och nätverkskontakter i Sudan och Etiopien. Utvärderingen kunde genomföras med ett väl fungerande praktiskt upplägg, men endast 8 (av planerat 12) genomförde utbildningen. Ambitionen var att 8 skulle vara godkända, men det blev 7. En kritisk utvärderingen visade på en rad brister när det gäller genomförande och resultat. Det handlar om avsaknaden av stöd och handledning efter kursens genomförande. Det var deltagare som inte kunde återvändra på grund av att de hade ett skyddsbehov. Det fanns inga medel för att starta företag. Få – om ens någon av deltagarna –

arbetade inom miljöområdet. 2 personer uppgavs ha återvandrat (målet var 5 personer) och det verkar inte som om någon kunskapsöverföring hade skett till länderna.

20 En förstudie genomfördes 2020 i SWECO:s regi – *Cirkulär ekonomi och Miljökompetensöverföring till Somalialand och Etiopien*. Fokus var på kvinnor. En enkät genomfördes. Totalt 21 personer deltog i två workshoppar. Alla hade utbildning på grundskolenivå. I slutrapporten konstaterades att alla var intresserade av en fortsatt utbildning på temat. Sweco planerade att komma in med en fortsatt ansökan under 2021.

När vi summerar de fyra projekt som Sweco har drivit ser vi en blandad bild. Projekten är väldefinierade och faller inom ett relevant och växande område - miljöteknik, hållbarhet och kunskapsöverföring. De är väl genomförda och en stor andel deltagare klarar utbildningarna. Projektens logik är tydlig och redovisning av aktiviteter och utfall är exemplarisk, med undantag för antalet deltagare som rapporteras ha återvandrat, planerar att återvändra eller uppges driva miljöprojekt.

Vår genomgång visar att förstudier, planering och genomförande av utbildningsinsatser har fungerat bra, även om avhopp har inträffat, vilket gör satsningarna mindre kostnadseffektiva. Huvudsakliga brister finns inom handledning, stöd, nätverk och resurser för att omsätta kunskapen till konkreta utvecklingsprojekt. Projektidéerna har upprepats utan att hantera dessa problem, vilket indikerar en brist på inläring. Kvinnoperspektivet på miljöfrågan nämns ofta, men i praktiken är det mindre synligt.

I intervjun med projektledaren framgår det att förstudier och utformningen av kurser som matchar målgruppens behov och intressen varit enklast att genomföra. När ett projekt avslutas, tvingas man dock släppa deltagarna. En betydande svårighet med projekten är de begränsade resurserna. SWECO är ett företag och behöver finansiering för genomförandefasen, men det finns ingen källa att söka sådan finansiering från. I det aktuella projektet var syftet att informera, skapa möjligheter, belysa behov och öka medvetenheten om tillgängliga möjligheter. Återvandring var inte projektets mål. Ett annat stort hinder var att deltagarna inte kunde resa till Sudan på grund av oroligheter där. Två personer har, trots detta, återvandrat och startat företag inom avfallshantering.

Vi kommer nu att redovisa fyra projekt som riktade sig till irakier bosatta i Malmö eller södra Sverige och som drevs av samma aktör (dock byte av namn under perioden).

21 Projektet *Mobilisering, nätverk för återvandrande irakier* genomfördes 2014–2015. Målet var att skapa förutsättningar för ett långsiktigt arbete med återvandring för irakier i södra Sverige. Kontakter etablerades med en partnerorganisation och olika aktörer i Irak, bland annat genom en studieresa. Med en enkät skulle intresset för återvandring studeras. Det är dock oklart hur många som besvarade enkäten. Information och stöd gavs till intresserade. Äldre och ensamstående kvinnor var viktiga grupper att nå ut till. Nätverk och kontakter etablerades med andra föreningar och olika samarbetspartners inom ramen för förstudien. Ett nätverkscentrum skapades senare i Malmö som gav stöd för det fortsatta arbetet.

22 *Nätverk- och mötesplats för frivilligt återvandrande irakier i Malmö (2015)* har samma syfte och upplägg som projektet ovan, men nu är fokus på äldre personer (över 65 år). Fältstudier och intervjuer gjordes och underlag till en databas togs fram. Föreläsningar genomfördes för att nå ut med information till framför allt berörda föreningar.

23 Projektet *Ny framtid – Centrum för återvandring* genomfördes mellan 2017–2018. Upplägg, genomförandet och innehåll var likartat tidigare projekt. Fältstudier och intervjuer var en del av arbetet i projektet. Syftet var att bygga en struktur för det fortsatta och långsiktiga arbetet genom att stärka det centrum som hade bildats 2016. Tanken var att systematisera arbetet och att skapa en kontinuitet. Det är dock oklart om detta skedde. 14 kvinnor deltog i studiecirkel och lika många män på informationsträffar. Det fanns tydliga mål för hur många personer som förväntades återvända.

24 Projektet *Mobilisering nätverk för frivillig återvandring* har drivits av förening Allas Lika värde under åren 2021–2022. Målsättningen var tydlig – att nå ut med information till 100 personer och att ge praktiskt stöd och handledning till 50 personer med målet att 20 skulle återvända sex månader efter projektavslut. Målgruppen var huvudsakligen irakier. Stödet, som både var juridiskt och psykosocialt, var organiserat nära och utformat individriktat. 32 kvinnor deltog i studiecirkel och 38 män fick information, liksom 8 ensamkommande flyktingbarn. Arbetet var öppet och inriktat på att sprida information genom möten, medborgardialoger, informationsblad och nätverkande. Kontakter togs med andra föreningar, Malmö stad, folkhögskolor, en etablerad organisation i Irak samt andra intressenter.

En intervju med projektledaren gav en mer omfattande bild av tidigare initiativ och nuvarande aktiviteter. Utöver projektledaren finns det en verksamhetskoordinator som assisterar med olika uppgifter. Arbetet har riktat sig till personer med permanent uppehållstillstånd, tillfälliga uppehållstillstånd och asylsökande. Det primära målet var att sprida korrekt information riktad till olika grupper för att skapa trygghet, betonade projektledaren. Avgörande är att det handlar om frivillig återvandring. Projektet bistod med praktiska uppgifter, men fungerade också som en länk till Migrationsverket. Det finns en klar koppling till en systerorganisation i Irak, vilket ger tillgång till kontakter och nätverk, samt praktisk hjälp på plats - till exempel tillgång till skolor, information om pensioner, olika rättigheter, och mer.

Trots dessa framsteg finns det utmaningar kvar att hantera. En av de största utmaningarna är samarbetet med lokala myndigheter och institutioner som Migrationsverket och Malmö stad, vilka spelar en avgörande roll i processen för återvandring. Det framkommer att dessa samarbeten inte har fungerat optimalt, vilket i sin tur har påverkat projektets effektivitet och resultat.

Projektledaren menar att de har uppnått goda resultat och nu får samtal från personer som söker information om återvandring, samtalen kommer från olika orter i Sverige. En framgångsfaktor är att de talar deltagarnas modersmål - totalt talas 16 språk inom projektets ramar. Elva personer har fått hjälp och stöd. Det har dock varit svårt att spåra alla som har fått

hjälp på olika sätt. Enligt projektledaren inkluderar statistiken inte personer utan uppehållstillstånd som projektet har hjälpt att återvändra, eftersom dessa grupper inte har varit en del av projektet.

När vi betraktar de fyra projekten som en helhet ser vi en utveckling över tid - från att söka kunskap, genom nätverkande (inom regionen och med Irak) till ett mer systematiskt arbete baserat på etableringen av ett center som ska ge stabilitet, kontinuitet och långsiktighet. Det har dock varit svårt att bedöma resultaten och effekterna av de fyra projekten sammantaget eftersom redovisningen är allmän, ospecifik och inte tydligt kopplad till de specifika projektmålen.

2.1. En sammanfattande beskrivning och bedömning av projekten

De implementerade projekten har överlag uppvisat framgång både i utförande och resultat (se tabell 1). Detta indikerar att projekten har fyllt ett verkligt behov och att sökandena var kompetenta och kom från betydande organisationer. Vi kommer att ge några sammanfattande kommentarer i detta avsnitt, men kommer att fördjupa analysen i den avslutande delen.

Ett stort antal pilotprojekt eller förstudier (totalt 8) har genomförts, varav flera inte har resulterat i några genomförandeprojekt. Detta är delvis en konsekvens av att stödet för detta saknats och att det ligger utanför Migrationsverkets mandat. Detta förklarar till stor del alla nollor i resultatcolumnerna och effektkolumnerna i tabell 1. Hur ska vi tolka detta? Är det en naturlig följd av att förstudierna har visat att förutsättningarna för ett genomförande inte har funnits? Samtidigt har vi observerat att antalet förstudier har minskat över tid. Kanske har de tidigt fyllt en funktion genom att ge underlag för vad som är möjligt att göra inom ramen för ett genomförandeprojekt. Behovet av förstudier är därför kanske inte lika stort nu.

Endast två projekt har uppvisat resultat och effekter när det gäller återvandring. Är detta ett problem i sig, eller är huvudsyftet inte återvandring utan att skapa bättre underlag för individernas egna beslut? Ja, det är en slutsats man kan dra utifrån styrande dokument, intervjuer och projektens egna mål. Nästan ingenstans finns kvantitativa mål angående antalet återvändare, men en del projekt kan ha känt att de behöver inkludera detta mål och därmed kanske "överdrev" lite i sina ansökningar.

Flera av projekten har använt tid för att etablera kontakter, bygga nätverk och hitta samarbetspartners i mottagarländerna. Dessa utfall kan ses som ett resultat av projekten i sig (projekt 12, 13, 15, 21 och 24) – att nätverk skapas, kontakter upprättas, kontaktcenter skapas och utbildningar utvecklas som förblir tillgängliga efter projektets slut. Det handlar då om förändringar på organisationsnivå snarare än individnivå. Problemet, som vi ser det, är att de tidigare stegen i påverkanskedjan (se figur 2) inte har behandlats tillräckligt tydligt i dessa projekt.

Problemet kan framför allt ha handlat om att deltagare inte involverats eller att de har sett att det inte har funnits realistiska möjligheter att pröva något nytt. När praktisk hjälp och olika stödsystem – framför allt finansiering – har saknats ändrar inte individen sitt beteende, visar genomgången av projekten och en omfattande forskning (Brulin och Svensson 2012; Ellström och Hultman 2009; Slavnic 2003; Olsson 2001).

Andra avgörande faktorer för projektens svårigheter att uppnå målen och utfallen inkluderar den oförutsägbara politiska situationen i hemländerna och utmaningarna i samband med covid-pandemin. Politiska förändringar i hemlandet kan ske snabbt, vilket kan omkullkasta planerade projekt.

Enbart informationssessioner, föreläsningar eller kvalificerade utbildningar räcker inte för att driva till handling eller för att individer ska våga ta avgörande livsbeslut. Nästan alla projekt har tillhandahållit information på ett eller annat sätt, vanligtvis genom föreningar, möten eller föreläsningar (se tabell 1). Det är rimligt att anta att deltagarna har erhållit grundläggande information, som till viss del har bidragit till ökad förståelse av villkor och förutsättningar för återvandring. Att bedöma deltagarnas förståelse och insikter med hänvisning till de genomförda informations- och utbildningsinsatserna (se figur 2) är dock svårt. Vi har inte genomfört intervjuer med deltagarna i denna utvärdering.

De som har deltagit i mer organiserade utbildningar och blivit godkända kan med stor sannolikhet sägas ha ökat sin förståelse för och kunskap om förutsättningarna för återvandring, liksom förbättrat sina individuella resurser för att agera på nya sätt. Vår granskning visar dock att detta endast gäller för ett fåtal projekt, där det har skett en tydlig påverkan på deltagarna genom utbildning, mentorskap och handledning. I dessa fall har projekten ofta inkluderat praktik och stödinsatser i hemlandet som en viktig del.

Projekten bör särskilt uppmärksamma kvinnors situation och villkor. Detta krav för att få medel nämns i flera ansökningar, men utan någon djupare innebörd eller som en del av en strategi. En intressant iakttagelse från vår projektgenomgång visar att kvinnor betydligt oftare deltar i mer krävande aktiviteter - som studiecirkel - medan män oftare deltar i enstaka informationssessioner.

Vår genomgång pekar på att det är mer objektiva villkor i hemlandet, kombinerat med uppfattade rädslor och risker, som har hindrat deltagarnas personliga engagemang och vilja att återvända. Detta inkluderar den osäkra situationen i hemlandet, rädsla för att förlora uppehållstillstånd, tillgång till bostad och skola, inkomstmöjligheter i hemlandet, barnens och familjens sociala situation, ekonomiska risker och mer. Frågor om språk, religion och etnicitet har visat sig vara betydande, vilket stöds av vår genomgång av relevant forskning (se projekt nr 16).

Omfattningen av lärandet mellan de olika projekten tycks ha varit begränsad, detta gäller även för de fall då en organisation har ansökt för flera projekt. Det ger intrycket att många sökande föredrar att genomföra "säkra" projekt, med inriktning på information, möten, utbildningar

och studiebesök i hemländerna, snarare än att satsa på aktiviteter med mer långsiktiga resultat och effekter. Den kunskap som skapats i projekten – genom undersökningar, enkäter, intervjuer etc. – och de upprättade kontaktvägar och överenskommelser, har sällan legat till grund för ett fokuserat och realistiskt genomförandeprojekt. Det finns flera anledningar till detta, enligt projekten själva, bland annat kortvarig finansiering och brist på resurser och stöd för att flytta eller starta företag. Sannolikt handlar det mer om de externa villkoren och förutsättningarna för att driva projekt, snarare än en ovilja att satsa långsiktigt bland de sökande organisationerna.

3. Lärandet inom myndigheten

Det andra fokusområdet i utvärderingen har handlat om att studera hur Migrationsverket har arbetat med projektverksamheten. Vi har granskat hur projekthanteringen har utvecklats över tid för att se vilka kunskaper som genererats inom området återvandring, men även hur dessa kunskaper har tagits om hand inom myndigheten.

Vår utvärdering knyter an till vad man tidigare har gjort inom myndigheten. MV har tidigare genomfört flera utvärderingar av återvandringssuppdraget (se Rapport Migrationsverket 2018). Slutsatserna i dessa utvärderingar pekar på bland annat följande:

- vikten av att MV arbetar långsiktigt och kontinuerligt arbetar med frågan
- en effektivare informationsspridning med nätverk för erfarenhetsutbyte och en plattform för dialog
- en ökad dialog med departementet för att skapa en tydlighet om syftet med uppdraget
- ett ökat anslag som ger mer resurser för projektverksamheten
- finansieringen till externa aktörers projektarbete har över lag fungerat bra. Nackdelen med arbetssättet har varit att myndigheten förlorat kunskap och kompetens på området
- dimensioneringen av den egna funktionen är för låg och arbetet med återvandring på myndigheten är därmed väldigt sårbart.
- projektbedömningarna måste bli mer transparenta och rättssäkra och arbetet behöver få större geografisk spridning.

Vi har intervjuat individer med djup insikt om projekten och som innehar ansvarspositioner inom organisationen. Syftet med dessa intervjuer var att uppnå en mer detaljerad och insiktsfull framställning av arbetet med återvandring.

De intervjuade har haft möjlighet att kommentera resultaten som framkommit i vår genomgång av projektdokumentation. På så vis har intervjuerna bidragit till analysen av resultaten. Vi har valt att presentera våra resultat i texttrutor för att klart skilja projektgenomgången från intervjuerna.

Resultaten från intervjuerna presenteras tematiskt, organiserade utifrån flera rubriker som anknyter till syftet med satsningen, dess genomförande och resultat.

3.1. Allmänna kommentarer

- De vi har intervjuat påpekar entydigt att projekten inte har återvandring som sitt primära mål. Trots detta finns det många projektägare som misstänker att det är målet, eftersom myndigheten är inblandad i den frågan.
- Det blev klart att återvandring utgör en mindre del av Migrationsverkets verksamhet och dessutom är starkt kopplad till specifika individer.
- Beloppen som tilldelats projekten har varit för små för att skapa betydande effekter.

- För att kunna erbjuda deltagarna realistiska möjligheter att återvända är det viktigt att utveckla ett samarbete med SIDA.
- Det är nödvändigt att kommunerna tar ett större ansvar för återvandringen.
- Intervjuerna avslöjade att det inte varit någon stark konkurrens om projektpengarna, i stället har nästan alla ansökningar beviljats.

3.2. Om intresset

Det fanns en enighet om att intresset för att söka projektmedel inte har varit stort. Myndigheten har välkomnat alla som sökt medel, men man har prioriterat de projekt som tagit fasta på det som stod i utlysningen.

Det har pågått en dialog mellan Migrationsverket och olika diasporagrupper som har varit intresserade av att genomföra projekt. Ofta har idéerna fallit på grund av att grupperna inte har haft tillräckligt med resurser för att formulera en ansökan. Om en ansökan med potential har inkommit, har myndigheten genom dialog försökt att stärka den. Vissa privata aktörer har ibland fått avslag och ingen kommunal aktör har ansökt om medel under de senaste 10 åren.

3.3. Om styrningen

Projektens styrning har varit utmanande av olika skäl. De intervjuade uttrycker att Migrationsverket borde ha varit mer tydlig med kraven i utlysningen och att en delrapportering ska göras. Trots detta har det i vissa fall varit möjligt att ställa högre krav på projekten. För att kunna göra en bättre uppföljning krävs dock mer resurser, framför allt för att samordna, följa upp och stödja utvecklingsarbetet. I några enstaka fall har man besökt projekten, men eftersom många aktiviteter har genomförts på helger har det inte varit möjligt att göra det i större utsträckning. Endast ett fåtal personalresurser har varit avsatta för att arbeta med projektverksamheten, och det har inte varit tillåtet att finansiera personalresurser inom Migrationsverket med medel från anslaget för återvandringförberedelser.

Samtliga intervjuade menar att den interna organisationen av projekten inte har varit helt genomtänkt. Uppdraget att arbeta med återvandring har inte haft en självklar placering inom organisationen. Det har alltid funnits en summa pengar som ska fördelas, men inriktningen har inte varit tydlig, och detsamma gäller styrningen. Det har ju inte varit en del av kärnverksamheten.

Styrningen behöver ske från alla nivåer och tydligt kommuniceras. Nu är uppdraget tydligare från regeringen och en samlad uppföljning genomförs. Intresset inom myndigheten och från olika regeringar har varit svalt under de senaste 20 åren, enligt de intervjuade. Ett par meningar i regleringsbrevet har ändrats, men inte mycket mer än så. De som har arbetat med frågan inom Migrationsverket har haft ett stort eget tolkningsutrymme.

Arbetet har varit geografiskt inriktat, det vill säga det har grundat sig på vilka länder det har varit möjligt att återvända till och inom vilka diasporagrupper som det har funnits ett intresse för återvandring. Detta har involverat länder som Irak, Afrikas horn och tidigare Balkan, samt

Afghanistan (för 5–6 år sedan). Bedömningen av vilka länder som varit i fokus har baserats på den politiska situationen och möjligheter att agera konstruktivt med stöd av diasporaföreningar. Under de senaste åren har en koppling gjorts till Agenda 2030 och kvinnors behov.

När det gäller innehållet har information till berörda prioriterats, främst baserat på vilka villkor som gäller för återvandring. Migrationsverket har godkänt sonderingsresor till hemländerna som en del av informationsprocessen. Idag anser de intervjuade att denna aspekt inte är lika viktig eftersom många kan söka information på nätet själva.

Frågan om rådgivning har varit svår att lösa. En utmaning har varit att identifiera vilka aktörer som kan anta den rollen och erbjuda kvalitativ rådgivning om återvandring. Vissa menar att det exempelvis kan vara någon form av kommunal organisation. Även Röda Korset uppges kunna vara den typ av organisation som kan ge mer neutral information.

En svårighet med styrningen har varit de begränsade projektmedlen samt osäkerheten om fortsatta medel på grund av den årliga finansieringen. Detta har resulterat i att många förstudier och pilotprojekt har finansierats. Kortsiktigheten i satsningen har därför upplevts som ett problem. Nu har finansieringen ökat samtidigt som frågan har fått större betydelse både inom och utanför Migrationsverket. Flera av de intervjuade menar att det innebär att arbetet kommer att prioriteras på ett annorlunda sätt.

3.4. Om genomförandet

De allra flesta projekt har fungerat med aktiviteter enligt plan och på utsatt tid, visar vår genomgång. Migrationsverket har i några få fall gått in och krävt kompletteringar eller ändrat budgeten marginellt. Projekten verkar vara väl administrerade, men rapportering har ibland kommit in sent.

De intervjuade anser att projekten har levererat det de har lovat, men ibland har det kanske varit lite för optimistiskt, enligt de intervjuade.

Migrationsverket har försökt vara proaktivt genom att begära kompletteringar när det har behövts. I de flesta fall har det funnits en bra dialog med projekten, men bristen på personalresurser har begränsat myndighetens förmåga att följa upp projekten i den omfattning som skulle ha varit önskvärd för att säkerställa projektens kvalitet.

Möjligheterna till möten för inlärning och erfarenhetsutbyte med projekten har varit få, på grund av brist på resurser och restriktioner till följd av covid-19. Migrationsverket har inte erhållit några extra resurser för detta arbete. De intervjuade menar att det inte är möjligt att arbeta med denna fråga parallellt med den ordinarie verksamheten eftersom anslaget i regleringsbrevet har av Migrationsverket valts att administreras som en fond och inte som medel för personalresurser inom ordinarie verksamhet.

3.5. Om utfallen

När det gäller utfall av aktiviteter, till exempel antal deltagare, möten, resor, utbildningar finns dessa ofta redovisade. Vår genomgång visar sammantaget att de flesta projekten har uppfyllt de kvantitativa målen. I några fall är det dock tydligt att man inte har gjort det. Det har blivit bortfall av deltagare av olika skäl.

De intervjuade bekräftar våra iakttagelser från projektgenomgången. Det har inte funnits personella resurser för att göra en djupare uppföljning om vilka som har deltagit på olika aktiviteter. Många projekt har haft önskemål om att Migrationsverket skulle delta på seminarier och konferens, vilket har svårt på grund av att bristande resurser för uppdraget. Dessutom har träffarna ofta varit på helger, vilket ytterligare har försvårat ett deltagande från myndighetens sida.

De som vi har intervjuat menar att myndigheten måste ställa större krav och göra en bättre uppföljning av projekten, vilket också framgår av olika interna dokument.

3.6. Om resultaten

Resultaten är svåra att bedöma utifrån projektredovisningen. Beskrivningen i slutrapporterna är kortfattad, svepande och osäker. I flera projekt kan man utgå från att de som har genomgått en utbildning och har blivit godkända också har lärt sig något som är relevant för deras funderingar kopplat till återvändande.

I några få projekt anges väldigt optimistiska siffror på antalet återvändande, utan att dessa siffror byggs under med data eller exempel. Borde man inte från myndighetens sida ha krävt en ökad tydlighet om vilka resultat som uppnåtts?

De som vi har intervjuat menar att det gäller att hitta en balans mellan vad som kan krävas – det vill säga mellan en allmän och en mer detaljerad redovisning. Ett för omfattande krav på redovisning skulle innebära att ännu färre organisationer söker projektmedlen, menade de intervjuade. Ett krav är att det ska vara en revisor involverad för att visa på hur hanteringen av pengarna sköts. En del projekt har betalat tillbaka medel som blivit över.

De intervjuade pekar samtidigt på svårigheten att mäta återvandring. Det är otydligt för många berörda vad begreppet står för. Är det en person som åker tillbaka till hemlandet i fem månader och sedan vänder tillbaka till Sverige igen? Oklarheten kommer från otydliga politiska direktiv om syftet med återvandring, menar någon av de intervjuade. Den här bilden bekräftas också av de projektledare som har intervjuats där vissa påpekar att om de får krav på sig som handlar om att de ska begära in handlingar från projektdeltagare för att bevisa att de har återvandrat kommer de inte att ansöka om projektmedel i framtiden.

3.7. Om effekter

Vad är ett bra effektmått? Om målet är återvandring så kan projekten ses som misslyckade så här långt och utifrån de data som vi har granskat. Om målet i stället är att berörda grupper ska få information för att kunna göra medvetna och väl avvägda val om återvandring så kan flera projekt ha lyckats med detta. Deltagarna i projekten har fått förutsättningarna klara för sig och kan göra ett medvetet val mot den bakgrunden.

De som vi har intervjuat menar att det huvudsakliga målet aldrig har varit att individer ska återvandra. Det har varit tydligt att återvandring handlar om frivillighet. Tanken med projekten har varit att deltagarna ska få känna på vad det kan innebära att återvandra, att de ska få pröva och kanske få en basal grundutbildning, menar de intervjuade. På det sättet kan deltagarna se om det är något som de vill fortsätta med i ett senare skede och de kan se om de kan försörja sig vid ett eventuellt återvandrande. Projekten handlar om möjligheten att öppna upp för initiala tankar, att få inspiration och att kunna se nya möjligheter. Det kan vara individer som tycker att det inte fungerar så bra i Sverige och som vill pröva något annat. Det kan även handla om att individer önskar bidra till utvecklingen i sina hemländer.

De intervjuade pekade på en rad hinder för att projekten ska leda till långsiktiga effekter. Projekttiden är för kort och medlen för begränsade. Nu får man ta ett steg i taget med en tidshorisont på ett år, eftersom anslagen är ettåriga. Projekt måste därför ske i olika steg som följs upp efter avslut. Det kan handla om utbildning i ett första steg, som i nästa steg följs av praktik i hemlandet och ett samarbete med civilsamhället. Ett problem med denna strategi är att projekt kan växa och bli stora utan att kontrollen och lärandet finns med från början och löpande, menade någon av de intervjuade.

Frågan om att bedöma effekter har att göra med vad politiken vill. Ett par av de intervjuade kan se en tydlig politisk förändring (från regeringen och departementet) där frågan har fått en ökad vikt och där fokus nu mer är på faktisk återvandring. Det verkar också vara en förändring som innebär att vissa grupper ska vara mer i fokus för återvandringen. Tidigare var det klart att Migrationsverket inte skulle ha någon åsikt om vilka som skulle återvandra. Samtidigt har ökade resurser skjutits till, vilket kan vara positivt för projektverksamheten om det innebär att större och längre projekt kan beviljas enligt flera av de intervjuade.

3.8. Om att skapa rätt förutsättningar

Intervjuerna bekräftar bilden från projektredovisningen om brister i förutsättningar för flera projekt.

De personer vi har intervjuat anser att många projekt har haft extremt ambitiösa mål. Migrationsverket har försökt att dämpa ambitionerna, men det är också en balansakt. Det får inte bli så att man fullständigt kväver idén.

De intervjuade pekade på en viktig förutsättning för att återvandra, nämligen hur länge personen har varit i Sverige. De som inte varit här så länge kan ha planer på att åka hem, men intresset falnar redan efter något år.

De intervjuade menar att det finns väldigt få morötter som gör det attraktivt att återvändra jämfört med att stanna. Många har byggt upp ett liv med barn och barnbarn i Sverige. Det gör att det inte kommer att bli någon större återvandring, menar en av de intervjuade.

3.9. Om myndighetens arbete över tiden

De som vi har intervjuat menar att det vissa år endast har varit något enstaka projekt som har sökt medel.

Migrationsverket kan finansiera en förstudie, en idé som kan leda till ett genomförandeprojekt. Myndigheten har bistått i ansökningsprocessen och därefter hänvisat till andra finansiärer. Problemet är att de stora finansiärerna inte visar så stort intresse för dessa projekt. Många projekt har haft förhoppningar om ett samarbete med SIDA, men det har aldrig realiserats. Migrationsverket har aldrig kunnat garantera långsiktighet i en satsning. Projekt med en budget på bara några hundratusen är för små för att kunna skapa långsiktiga effekter, menar de intervjuade.

De som vi har intervjuat menar att en nystart krävs om en fortsättning ska ske med projekt för återvandring. Det måste finnas en större tydlighet om syfte och mål, en betydligt bättre information om vad som krävs, en större långsiktighet och ökade interna resurser för att följa upp och utvärdera projekten löpande.

Ett par av de intervjuade uttrycker farhågor över att ett ökat fokus på återvandring skulle kunna bli aktuellt. Det kan vara svårt att hitta personer som är villiga att administrera ett sådant numeriskt mål och även att hitta organisationer som söker medel för detta. Om regeringen anser att återvandring är målet, så måste Migrationsverket arbeta mer aktivt med att organisera stödinsatser i hemländerna. Samtidigt menar flera att det krävs en större satsning, där även andra statliga myndigheter involveras, för att ett sådant mål ska kunna uppnås på ett meningsfullt sätt. Regeringen kommer att tillsätta en utredning om återvandring.

3.10. Om lärandet

När det gäller det interna lärandet inom Migrationsverket gällande återvandring ser de intervjuade brister. Dialogerna med projekten har varit begränsade och personbundna i hög utsträckning. Den aggregerade kunskapen som finns i vissa projekt har inte tagits till vara eller kommit till nytta. Ett problem har varit att det inte funnits någon tydlig mottagare inom myndigheten för de kartläggningar och analyser som gjorts i projekten. En förklaring är att återvandring är en uppgift som ligger utanför myndighetens huvuduppdrag.

Intresset utifrån för projekten har också varit svalt. Det finns en rad tänkbara intressenter för lärandet, som Arbetsförmedlingen eller kommunerna, men dessa har inte visat något särskilt engagemang för frågan om återvandring. Någon av de intervjuade tycker att intresset har varit lågt inom civilsamhället och bland olika diasporagrupper. Nu upplevs frågan ha blivit politiserad, vilket inte är oproblemiskt, bland annat när det gäller informationsbildningen.

Inom Migrationsverket finns en projektportföljenhet som arbetar systematiskt med projekt. För projekt inom andra enheter finns ett systematiserat och väl fungerande organiserat

lärande. Alla projektledare träffas i dessa interna projekt. Här finns en tät dialog utifrån ett gemensamt synsätt. Det finns en tydlig kvalitetssäkringsprocess. Det innebär att man har en beslutsgenomgång innan beslut om projekt eller en utvecklingsåtgärdsbeslut har fattats, där frågor om ekonomi, juridik och nyttohemtagning tas upp. Dialogen som förs gör att saker och ting kan rättas till i förväg och efter hand. Det är en stor och tung process, men som höjer kvaliteten på projekten, menar en av våra informanter.

Projektverksamheten inom återvändring kan sägas ha blivit isolerad från denna organiserade läroprocess inom myndigheten som syftar till att skapa nytta genom att ”ta hem” projekt. Projekten om återvändring är dessutom externa projekt vilket försvårar nyttohemtagningen ytterligare.

4. Slutsatser och diskussion

Vi ska i denna avslutande del sammanfatta några viktiga resultat, fördjupa analysen samt peka på centrala frågeställningar.

4.1. Några viktiga resultat

Vi ska kortfattat sammanfatta resultaten i några punkter utifrån vår programlogik (se tabell1) baserat både på projektgenomgången och intervjuerna:

- 1) De allra flesta projekten har, trots allt, genomförts enligt plan med förplanerade aktiviteter, vilket ska ses som något positivt i den osäkra omvärld och oförutsägbara situation som har kännetecknat satsningarna.
- 2) Utfallen i projekten har i stort sett varit som förväntat i de flesta projekten. Det gäller antalet informationsträffar, kartläggningar, möten i hemlandet, utbildningar, antal godkända på kurser med mera.
- 3) Resultaten på individnivå är svåra att mäta och bedöma på grund av en bristfällig rapportering i projekten. Vår bedömning är att individer har blivit bättre informerade, ofta genom möten med diasporaföreningar. Ett intresse för återvandring kan ha väckts hos ett begränsat antal deltagare. En ökad förståelse av och kunskap om förutsättningar för återvandring kan ha utvecklats genom aktiviteterna i vissa av projekten – till exempel studiecirkel och utbildningar. En ökad beredskap för handling verkar ha uppnåtts genom utbildningsinsatser hos ett mindre antal individer. Det är dock högst oklart om några har återvandrat som ett resultat av projekten, trots att uppgifter i vissa redovisningar indikerar detta. Det är till och med oklart om några har valt att utforska och genomföra praktik i hemländerna som en förberedelse för återvandring.
- 4) Det går att spåra resultat på organisationsnivån i några av projekt. Det kan handla om att den ansvariga organisationen har stärkts genom nya medlemmar, ökade resurser, kontakter utåt, nätverkande, personalförstärkning med mera. Det är dock oklart vad detta resultat inneburit för måluppfyllelsen i projektet och för framtiden.
- 5) De långsiktiga effekterna av projektet tycks till stora delar utebli, men det är naturligtvis svårt att göra en sådan bedömning av flera skäl. Ett stort antal projekt har varit förstudier eller pilotprojekt. Genomförandeprojekten har riktat sig till ett litet antal individer med fokus på information, förståelse och kunskap, inte förändring kopplat till aktiviteter i hemlandet. Det har funnits en rad starka hinder för återvandring som projekten eller Migrationsverket inte har kunnat råda över.

- 6) Det har varit ett stort fokus på samtal, möten, kontakter och allmänna utfästelser om en framtida samverkan med aktörer i mottagarländerna. Man kan fråga sig om det inte finns en risk att denna typ av sonderande möten skapar en trötthet och en misstro inför framtida och konkreta satsningar.
- 7) Hindren för återvandring har varit påtagliga och relaterade till objektiva villkor och förutsättningar som inte ett projekt i sig kan övervinna. Det har handlat om följande:
 - den osäkra och riskfyllda situationen i hemlandet
 - att en individ förlorar rätten till det uppehållstillståndet (PUT) om hen tar emot flyttbidrag
 - byråkratin i hemlandet, framför allt för de som vill starta företag
 - brist på investeringar för de som vill starta företag
 - beslutet att flytta involverar hela familjen med frågor om skolgång, språkkunskaper, kulturskillnader och boende.
- 8) Otydliga mål och för många mål som dessutom är orealistiska att uppnå inom ramen för ett projekt som också är begränsat i omfattning och tid. De olika målen handlar bland annat om återvandring, kompetensöverföring, lokal utveckling, demokrati, kvinnors utsatta situation, entreprenörskap och egenföretagande, miljö och hållbarhet. Alla dessa mål skapar en otydlighet i projekten om vad som är viktigt att fokusera på och ger lätt en känsla av ett misslyckande.
- 9) En bristande styrning av satsningen på alla nivåer. Det gäller från departementet ned till redovisningen av enskilda projektaktiviteter. En förklaring till denna svårighet är alla olika mål, en bristande återkoppling i styrkedjan, en bristande prioritering av frågan, otydliga krav på redovisning, med mera.
- 10) Det finns inte tillräckligt med resurser inom Migrationsverket för att nyttiggöra erfarenheterna och lärdomarna från projekten. Vi kan se att det skapats nytta i flera av projekten, men vi kan inte se hur nyttan av projekten ska tas om hand, spridas eller skalas upp.

4.2. En diskussion om ett annat sätt att arbeta

I projektredovisningen och intervjuerna har det ställts frågor och framförts funderingar som gör att en fördjupad analys krävs av projekten. I denna del ska vi fördjupa analysen av våra resultat av utvärderingen. Analysen handlar om målformuleringarna, frivilligheten, och strategin för projektverksamheten.

4.2.1. Om målformuleringar och frivilligheten

Vi har konstaterat att målen har varit många, olikartade och orealistiska inom ramen för projekt av det här slaget. De har däremot i sig inte varit otydliga. Problemet med alla olika mål är att styrningen i ett projekt försvåras. Projekten tror att de måste ha med alla målen i sin ansökan, vilket lätt gör att fokus tappas. Arbetet blir splittrat och ofokuserat.

Målen har varit många och formulerade i olika texter, men syftet har inte gjorts explicit. Det har varit oklart för många – både i projekten och kanske även i myndigheten. Ett mål kan sägas handla om *vad* som ska göras och här har det funnits relativt tydliga formuleringar i utlysningstexterna. Ett syfte förklarar *varför* det ska göras och här har det varit mer otydligt. Det har inte klargjorts av politikerna varför återvandring ska ske. Vem tjänar på den? Är det Sverige eller mottagarlandet eller både och? I genomgången av projekten framgår att flera kommuner inte velat samarbeta eftersom deras kanske största problem handlar om kompetensförsörjning i framtiden.

Frågan om frivillighet har tolkats på ett likartat sätt i myndigheten och i projekten. I direktiven och i de enskilda projekten finns ofta en hänvisning till FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, något som pekar på att individen ska vara i centrum och ges möjligheter, inte tvingas, till återvandring. I detta avseende har det funnits en gemensam uppfattning i hela styrkedjan – från departement till projektledning. I Tidöavtalet sägs att återvandring ska bygga på information samt stödinsatser, men en utredning ska göras som visar på sätt att stimulera till återvandring. Det gäller särskilt personer som inte integrerats i det svenska samhället i termer av egenförsörjning, språk och andra kulturella faktorer. Danmarks sätt att hantera återvandrings nämns som ett positivt exempel i Tidöavtalet.

Forskningen ger ett starkt stöd för tanken på frivillighet (Olsson, 2001; Skoglund 2003; Slavnic 2003, 2007). Forskningen visar samtidigt att det nu är helt andra tongångar jämfört med i proposition från 1996/97. I den varnar man för att höga ersättningar kan uppfattas som ett sätt att vilja bli av med invandrare. Stödet skulle vara riktat till återuppbyggnad som en del av det humanitära biståndet. Politiken för återvandring har, trots denna tydliga inriktning, alltmer kännetecknats av en ambivalens mellan den fria medborganseras rätt till eget val kontra risken att bli ett objekt för en återvandringspolitik (Slavnic 2003).

Frågan om återvandring har blivit allt hetare (DN-artikel 2023). Den har starkt prioriterats av regeringspartierna som står bakom Tidö-avtalet. Nu är fokus mer på faktisk återvandring och ett parti bakom Tidöavtalet har talat om vikten av ett återvandrarnetto. Ur det perspektivet är inte de projektresultaten som vi har redovisat så lovande. Under de senaste tio åren har endast 46 personer beviljats medel för att lämna landet. Nu verkar tanken vara att högre bidrag ska locka fler till att återvandra. Exemplet Danmark nämns, där 300–500 personer årligen återvandrar. Ett problem med denna siffra är att fler grupper (än TUT och PUT) inkluderas, som arbetskraftsinvandrare och anhöriginvandrare.

Nu verkar politiken i olika länder ha ett större fokus på vissa grupper – de som lever i utanförskap, talar dålig svenska och saknar egen försörjning. En tanke verkar vara att dessa grupper av egen vilja ska förmås att lämna landet. Ett annat problem i debatten har varit att *återvandring* har blandats ihop med *återvändare*. Den senare gruppen saknar uppehållstillstånd och är tvungna att lämna landet.

4.2.2. Om projektstrategier och strategisk påverkan

Vi kan tydligt se att projekten bygger på en förändrings- eller programteori i olika steg – från målformulering till effektuppfyllelse (se figur 1). Det är en användbar teori för att förstå logiken i och för att administrera projekt, särskilt när förutsättningarna är kända och målen tydliga. Senare forskning visar på begränsningarna med denna modell, särskilt för komplexa sammanhang (ESF-rapport 2020). I ett komplext system finns osäkerhet och risker, oklara orsakssamband och förändringar som äger rum på flera nivåer samtidigt.

Vi menar att en förändringsstrategi för återvandring kräver en alternativ projektlogik som kan hantera osäkerheten i ett komplext system (ESF-rapport 2020). En viktig del i strategin blir att bidra till strategisk påverkan, med fokus på långsiktiga effekter och nyttiggörande av projektresultat. En förutsättning för att lyckas med den här typen av projekt är att det finns en efterfrågan; ett upplevt och faktiskt behov av förändring på olika nivåer – för individer, organisationer och i samhället i stort. En individ vill kunna välja mellan tydliga alternativ som visar på möjligheter till utveckling och ett bättre liv. En organisation behöver alltid ny kunskap och utveckling. Ett samhälle behöver förändras och skapa samverkan över gränserna för att skapa lärande.

Förändringar på olika nivåer är beroende av och sammanflätade med varandra. Om ett projekt ska bli hållbart och leda till strategisk påverkan krävs ett samspel mellan samtliga förändringar på olika nivåer. Lärandet behöver ske både inom ett projekt och i relation till omgivningen. Samspelet med andra organisationer, ett externt stöd och närvaron av strategiska aktörer är avgörande för spridning, uppskalning och strategisk påverkan. Komplexa förändringar i samhället sker dock sällan inom ramen för enskilda projekt, ofta krävs ett pärlband av stora och långsiktiga projekt.

Den förändringsteori som modellen utgår från, bygger framför allt på att man *gör* saker. Det betyder att man prövar sig fram och experimenterar, snarare än detaljplanerar allt i förväg. Det kan handla om snabba och korta insatser, vilka kan ske parallellt och där utfallet följs upp och påverkar det fortsatta arbetet. Samtidigt är tidsperspektivet för att genomföra en strategisk påverkan långt (Spel-rapport 2011).

Lärandet är centralt i ett komplext system, särskilt när syftet är strategisk påverkan (jfr Ellström och Hultman 2009). Uppföljningen sker direkt och löpande genom olika lärtillfällen. Jämförelser görs mellan olika insatser och utfallen relateras till lokala behov och förutsättningar, i syfte att synliggöra vad som fungerar i en viss situation, men inte i en annan. Det innebär att projekten blir agila och att de växer fram efter hand.

Om vi tillämpar denna alternativa strategi för förändring ser vi en del problem och svårigheter med de projekt som vi har studerat. Fokus har för mycket varit på de tidiga stegen i kedjan – målformuleringar, aktiviteter och utfall, inte på resultat, effekter och strategisk påverkan. Lärandet inom och mellan projekt har varit dåligt utvecklat. Projekten har varit för små och för kortsiktiga. Tanken på en strategisk påverkan och att sprida och skala upp projekten har inte varit tillräckligt utvecklad.

Den modell som vi skisserade i figur 2 behöver också göras om baserat på våra resultat och tidigare forskning (ESF-rapport 2020). Den är för rationalistisk och enkelspårig. Forskning visar att ett beslut om återvandring inte är ett isolerat individuellt beslut utan att det är kopplat till en rad yttre omständigheter och förutsättningar (Olsson 2001). Modellen i figur 2 inkluderar inte detta samspel med yttre faktorer som måste finnas med i analysen om vi vill förstå hur en individ väljer att agera. En omfattande forskning om återvandring och repatriering visar att det inte räcker med information, kunskap eller tvång för att få individer att handla annorlunda (Slavnic 2003, 2007).

Om vi tillämpar dessa forskningsresultat på ett tänkt framtida projekt, så kan de innehålla följande delar i rätt ordning:

- 1) Börja med att ta fram och visa på arbetstillfällen, boendemöjligheter, tillgång till skola med mera i det aktuella hemlandet. Frågor om försörjning med stöd av en yrkesutbildning eller eget företagande är centrala.
- 2) Presentera de stödinsatser, kontakter och ekonomiska resurser och koppla detta till ett erbjudande om praktik och ”pröva på”-vistelser för hela familjen.
- 3) I detta läge (när förutsättningarna är kända i hemlandet) kan informationsinsatser göras riktat till vissa grupper. Olika aktörer, som når ut till rätt grupper, kan ge stöd i arbetet och i former med hög delaktighet.
- 4) Erbjud utbildning som både är till nytta i Sverige och hemlandet kopplat till erbjudandet under punkt 1.

- 5) Arbeta med få och fokuserade projekt under längre tid, gärna i form av lärande nätverk mellan projekten.
- 6) Se till att det finns en styr- och lärkedja från de enskilda projekten till Migrationsverket och departementet så att en strategisk påverkan kan ske.
- 7) Använd en agil ansats som göra det möjligt att anpassa ett projekt efter gjorda erfarenheter och ändrade förutsättningar. Projektverksamheten inom återvandring kan sägas ha blivit isolerad från den organiserade lärprocess kring projekt som finns inom Migrationsverket. Om projekten kring återvandring blir en del av denna process höjs kvaliteten på dem.

4.2.3. Några punkter att diskutera

I det följande ska vi diskutera hur en fortsättning av arbetet med återvandring kan gå till utan att närmare förhålla oss till de ändrade politiska intresset. Vi är medvetna om att det är en svår uppgift som Migrationsverket står inför. Vi resonerar och ställer frågor, snarare än att ge färdiga svar. Det finns däremot en hel del erfarenheter och lärdomar som kan dras av alla projekten och en samlad kunskap inom Migrationsverket. På det sättet kan de tidigare satsningarna utgöra en viktig grund för en genomtänkt och realistisk strategi för återvandring. Vi uppfattar tydligt i våra intervjuer – både med projektledare och ansvariga inom Migrationsverket – att det finns stöd för ett omtag enligt den alternativa förändringsstrategi som skisserats ovan. Det kräver dock radikalt ändrade förutsättningar för projektverksamheten och arbetet med återvandring.

Presentationen i det följande utgår från ett antal förslag som dock ska ses som tentativa och utgångspunkt för en diskussion med alla berörda och i hela styrkedjan.

- A) Klara ut vad som är centralt – är det antalet återvandrare eller att målgruppen får information och förståelse om förutsättningarna och villkoren om återvandring så att de kan göra ett medvetet val.
- B) Gör projekten mer realistiska med färre mål och bättre fokus på verkligt intresserade grupper. I en förstudie ska det tydligt framgå vilket faktiskt intresse som finns och vilka åtagandet som gjorts bland deltagarna. Använd resurser och erfarenhet från projektportföljen på Migrationsverket för att höja kvaliteten i projekten.
- C) Arbeta strategiskt (med departement, centrala aktörer – inom och utom landet – för att undanröja hinder för återvandring när det gäller regler, resurser och former för praktik. Migrationsverket har fått en svår och närmast omöjlig uppgift när villkor och förutsättningar för återvandring saknas.

- D) Gör projekten efterfrågestyrda, där det finns tydliga erbjudanden om försörjningsmöjligheter i mottagarlandet. Personer som visat ett aktivt och förpliktigande intresse att återvändra kan då få göra studiebesök och se vilket stöd som finns. Hela familjen kan få visats en tid i landet för att se vad som fungerar.
- E) Olika projekt kan fokusera på olika steg enligt förändringsteorin (se figur 1) med skilda typer av insatser. Mer övergripande informationsinsatser kan göras av Migrationsverket självt och i samverkan med olika föreningar inom civilsamhället. Mer fokuserade insatser inriktat på återvandring kan göras med fokus på vissa länder och ett särskilt urval av deltagare som får ett långsiktigt och kvalificerat stöd.
- F) Fokusera på färre och mer strategiska projekt med etablerade aktörer som projektägare och där gärna kommunerna tar en aktiv roll. Mer långsiktiga och strategiska projekt underlättar styrning, uppföljning och ett lärande av gjorda erfarenheter. En ordentlig finansiering – även från andra aktörer (som SIDA, Handelskammaren med flera) – är en förutsättning för att projekten ska bli strategiska.
- G) Verka via andra, det vill säga etablerade och starka aktörer, något som gör att projektresultat kan leva vidare, spridas och skalas upp efter projekttiden. Ett exempel på en sådan tänkbar samarbetsaktör är CLDD (Center for Local Development and Diaspora), Det är en svensk paraplyorganisation (bildad 2004) som representerar en rad olika diasporaorganisationer som är intresserade av utvecklingsarbete där diasporans resurser tillvaratas. Man har under många år bedrivit arbete inom frivillig återvandring (voluntary repatriation) på olika sätt. Organisationens historiska geografiska fokus har varit Bosnien Hercegovina, men har sedan ändrats gradvis till att engagera sig med utgångspunkt i sina tidiga erfarenheter till att också genomföra insatser kopplade till diasporor med koppling till Irak, Somalia och Somaliland, Tunisien och Gambia.) Ett annat exempel är Göteborgsinitiativet som finansieras av staden. Arbetet med irakier inom föreningen Allas lika värde är ytterligare ett exempel på en livskraftig organisation.
- H) Se till att det finns en lärande utvärdering i dessa större projekt redan från början som löpande kan ge återkoppling till både projekten och MV. Skapa längre projekt och följ upp projekten löpande från Migrationsverket genom besök på plats. En närhet och dialog från Migrationsverket sida minskar behovet av detaljkontroll.
- I) Skapa en större öppenhet i synen på återvandring och som inte strikt koppas till ett mottagande av bidrag eller stöd. Fokus måste vara på att återvandring är en rättighet som gynnar individen, Sverige och hemländerna.

En avslutande kommentar. Vår utvärdering ger starkt stöd för den egna rapporteringen som MV gjort (Rapport 2018). Vi har tillfört nya data och en analys som vänder på en del resonemang. Analysen visar på ett behov av en nystart med ett omtag där Migrationsverket får bättre möjligheter att följa upp och lära av projekten samt förutsättningar för att sprida och

skala upp resultaten. Det innebär att projekten bättre kan komma till nytta och att en strategisk påverkan kan ske. En långsiktig finansiering av projekten är en förutsättning för en sådan omstart. En annan förutsättning är ett aktivt ägarskap för frågan på alla nivåer i styrkedjan.

Referenser

- Brulin, G. & Svensson, L. (2011). *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund: Studentlitteratur.
- Brulin, G. & L. Svensson (2012). *Managing Sustainable Development Programmes: Learning Approach to Change*. London: Gower Publishing Company.
- Danermark, B. (2003). *Samverkan – himmel eller helvete?* Stockholm: Gothia
- Dagens Nyheter (1:a Mars 2023): *Mer pengar ska få fler att flytta från Sverige*.
- Ellström, & G. Hultman (2009). *Lärande och förändring i organisationer. Om pedagogik i arbetslivet*. Lund: Studentlitteratur.
- ESF-rapport (2020). *Nyttan av projekt*. Stockholm: Forte.
- Förordning (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land.
- Josefsson, E. (odaterad): *Jag vill kunna bestämma själv var jag ska bo! Göteborgs-Initiativets projekt för att stödja frivillig återvandring*.
- Olsson, E. (2001): Händelse eller process. Om återimmigration som frivillig återvandring. *Studies on Ethnicity and Society* (1/01).
- Proposition 1996/97:25. Återvandring.
- Rapport Migrationsverket (2018): *Återrapporering på uppdrag att ta fram förslag för vidareutveckling av arbetet med återvandring*.
- Skoglund, K. (2003): Integration eller återvändande? Tillämpningen av tidsbegränsade uppehållstillstånd på Bosnienkroatiska asylsökande i Sverige. Magisteruppsats Malmö Högskola.
- Slavnic, Z (2003): *Att leva både här och där – återvandringsprocessen bland bosnier i Sverige*. CEUS.
- Slavnic, Z. (2007): *I temporalitetens skugga – om Bosnienkroatiska flyktingar med temporära uppehållstillstånd i Sverige*. Dansk Sociologi 2007.
- SPeL-rapport (2011). *Pärlbandsprojekt*.

Svensson, L; Brulin, G; Jansson, S. & Sjöberg, K. (2013). *Att fånga effekter av projekt och program*. Lund: Studentlitteratur.

Sävenstrand, A. & Ehneström, C. (2013). *Samverkan som strategi för hållbara effekter*. SPeL, Rapport nr 7, 2013

Tidöavtalet. Överenskommelse för Sverige (2022).

Öhman Sandberg, A. (2014). *Hållbar programutveckling: Betydelsen av delvis delade objekt och expansivt lärande*. Doktorsavhandling vid Högskolan för lärande och kommunikation, Jönköping.