

Til
Justitsministeriet

Dokumenttype
Rapport

Dato
Oktober 2012

EVALUERING AF PROGRAM FOR FORBEREDT HJEMSENDELSE AF SÅRBARE UDLÆNDINGE



SÅRBARE UDLÆNDINGE

Rambøll
Hannemanns Allé 53
DK-2300 København S
T +45 5161 1000
F +45 5161 1001
www.ramboll.dk

INDHOLD

1.	Indledning	1
1.1	Om evalueringen	2
1.2	Læsevejledning	3
2.	Retningslinjer for hjemsendelse	5
3.	Forløbene ved hjemsendelse af uledsagede mindreårige	9
3.1	Hjemsendelse til England	9
3.2	Hjemsendelse til Irak	9
3.3	Hjemsendelse til Gambia	10
3.4	Tværgående tendenser og erfaringer fra andre lande	12
3.5	Vurdering	13
4.	Forløbene ved hjemsendelse af handlede	16
4.1	Information om programmet	16
4.2	Perioden op til hjemsendelsen	19
4.3	Selve hjemsendelsen	25
4.4	Reintegration og monitorering	26
5.	Udfordringerne i hjemsendelserne	32
5.1	Tid fra udtrykt ønske om hjemsendelse og til den egentlige hjemsendelse	32
5.2	Indholdet i reintegrationsplanerne og muligheden for rådgivning af ofre for menneskehandel	33
5.3	Budgetposterne	36
5.4	Reintegration og monitorering	40
6.	Årsager til den begrænsede deltagelse	41
6.1	Mange overvejer slet ikke muligheden	41
6.2	Dem der overvejer deltagelse men vælger fra	42
6.3	Anbefalinger til at øge deltagerantallet	43
7.	Konklusioner og anbefalinger	45
7.1	Overordnet lever IOM op til aftalen	45
7.2	Optimering af indsatsen	45
7.3	Konkrete forslag til forbedringer	48

Bilag 1: Forberedt hjemsendelse i Norge

Bilag 2: Forberedt hjemsendelse i Sverige

Bilag 3: Forberedt hjemsendelse i Finland

Bilag 4: Overblik over hjemsendelse til Nigeria

Bilag 5: Overblik over hjemsendelse til Thailand

1. INDLEDNING

Regeringen har vedtaget en særlig handlingsplan, som blandt andet giver udenlandske statsborgere, der har været udsat for menneskehandel og skal forlade Danmark, mulighed for **forberedt hjemsendelse**¹. Derudover tilbydes også uledsagede mindreårige udlændinge, der skal udrejse af Danmark, muligheden for forberedt hjemsendelse. En forberedt hjemsendelse indebærer både aktiviteter her i landet (psykologisk, juridisk og social assistance samt lægehjælp) og assistance ved og efter ankomsten i modtagerlandet (modtagelse og reintegration)². For at benytte denne mulighed for forberedt hjemsendelse er det dog et krav, at de pågældende aktivt vælger, dvs. samarbejder om, forberedt hjemsendelse.

Den støtte gennem forberedt hjemsendelse, som den hjemsendte modtager, både forud for den frivillige hjemsendelse og i hjemlandet, har til formål at styrke det enkelte menneske og medvirke til at etablere et grundlag for et nyt liv fri af menneskehandel efter en tilbagevenden. Støtten tilstræber at styrke den hjemsendtes netværk og yde støtte til aktiviteter som uddannelse eller jobstart. Erfaringen viser desuden, at forberedt hjemsendelse er et billigere alternativ end tvangsmæssig udsendelse (op til to tredjedele billigere)³. En forberedt hjemsendelse vurderes som et mere frugtbart alternativ til udsendelse i forhold til hjemlandet, da den hjælp til uddannelse og jobskabelse, der ydes, forventes at bidrage positivt til hjemlandets udvikling. Desuden afviser nogle lande helt at modtage egne statsborgere, hvis de udsendes mod deres vilje.⁴

Målsætningen er, at forberedt hjemsendelse skal lede til bæredygtig hjemsendelse, dvs. at den hjemsendte får opbygget et netværk i hjemlandet, og at den hjemsendte kommer i gang med enten uddannelse, job eller en anden form for indkomstgenererende aktivitet, således at den pågældende ikke risikerer at blive udsat for menneskehandel igen, og at den pågældende ikke vender tilbage til Danmark (eller et andet europæisk land). Det er desuden en generel forudsætning, at udlændinge sendes hjem med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og i værdighed.

Forberedt hjemsendelse inddeles typisk i tre forskellige faser⁵:

- Forud for hjemsendelse (rådgivning og information om hjemlandet, forberedelse af hjemsendelses- og reintegrationsplan, forberedelse af rejsedokumenter, udvidet psykolog-/sundhedsbehandling samt individuelt tilrettelagte beskæftigelsesrettede kurser)
- Under rejsen (transport, assistance ved ankomst, fx kontakt med myndighederne)
- Efter ankomsten (videre rådgivning, finansiel støtte, lægeassistance, hjælp med at skaffe grundlag for en indkomst).

Grundlaget for det aktuelle program for forberedt hjemsendelse af sårbare udlændinge er en aftale mellem det tidligere Integrationsministerium (nu Justitsministeriet), Udlændingestyrelsen (herefter US) og International Organisation for Migration (herefter IOM). Aftalen udspringer af et pilotprojekt, der blev gennemført i perioden fra 15. marts 2008 til 28. februar 2010. Aftalen blev herefter forlænget og udløber ved udgangen af september 2012. Udgifterne fra programmets start og indtil 31. december 2011 har beløbet sig til 1.564.791 DKK⁶, og i denne periode gennemførte i alt 45 personer en forberedt hjemsendelse.

Aftalen om forberedt hjemsendelse af sårbare udlændinge bygger på et samarbejde mellem en række partnere, som det illustreres i figuren nedenfor. Udlændingestyrelsen og IOM er involveret i forberedte hjemsendelser af såvel ofre for menneskehandel som uledsagede mindreårige. Cen-

¹ Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2011-2014

² Udenlandske statsborgere kan blive hjemsendt til deres hjemland eller til et tredje land.

³ Tallet er fra Storbritannien. Europarådet – Den Parlamentariske Forsamling: Voluntary return programmes: an effective, humane and cost effective mechanism for returning irregular migrants. Dokument 12277, d. 4. juni 2010.

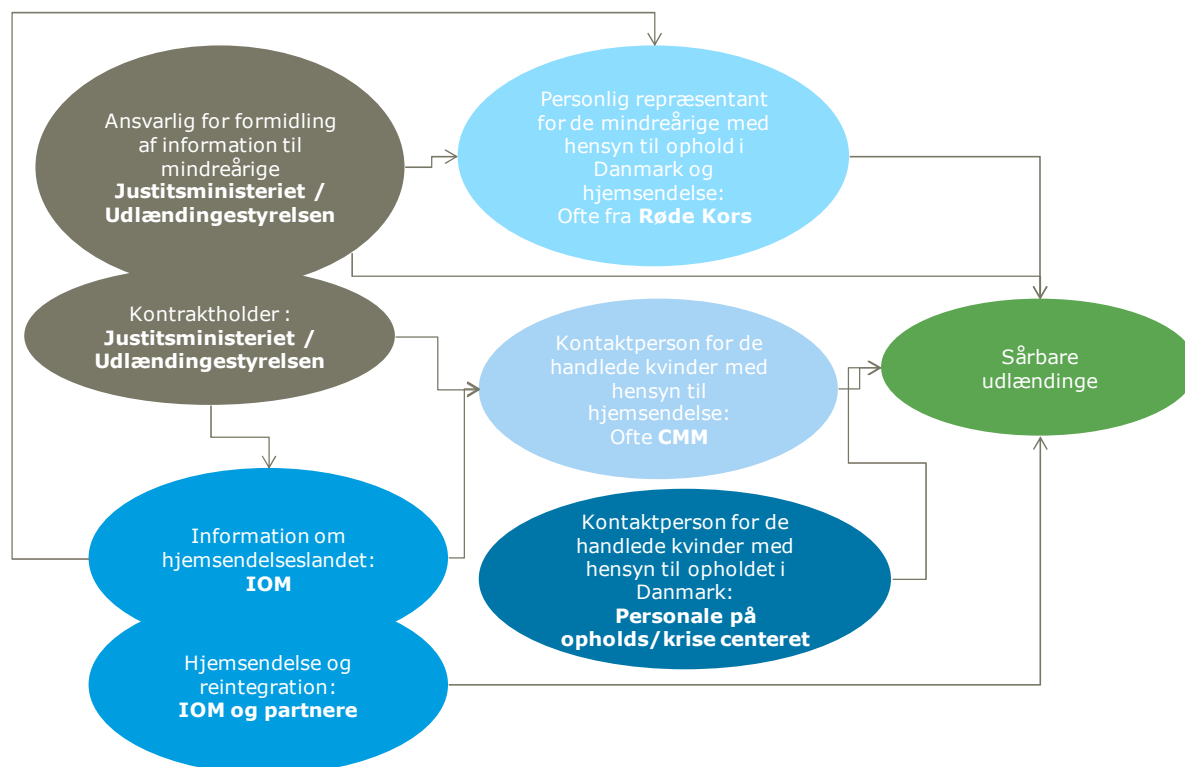
⁴ Europarådet – Den Parlamentariske Forsamling: Voluntary return programmes: an effective, humane and cost effective mechanism for returning irregular migrants. Dokument 12277, d. 4. juni 2010.

⁵ Projektbeskrivelse Information, Assisted Voluntary Return and Reintegration Assistance for Vulnerable Migrants from Denmark (AVRV-DK) – phase II.

⁶ Pilotprojektet har således anvendt 690.981 DKK og de resterende midler 873.810 DKK er anvendt i perioden 1. marts 2010 til 31. december 2011. Udgifterne for 2012 er på tidspunktet for rapportens færdiggørelse ikke opgjort.

ter Mod Menneskehandel (CMM) er som oftest kontaktperson for ofrene for menneskehandel og dermed bindeleddet mellem IOM og udlændingen. Ved forberedt hjemsendelse af uledsagede mindreårige er det barnets/den unges personlige rådgiver, der er bindeleddet mellem udlændingen og IOM. Dette vil som oftest være en medarbejder eller frivillig i Røde Kors. Endelig vil også personalet på opholds- eller krisecenteret, hvor udlændingene bor, være involveret i rådgivningen, om end de ikke er direkte involveret i programmet.

Figur 1: De centrale aktører i programmet for forberedt hjemsendelse af sårbare



1.1 Om evalueringen

Rambøll er af Justitsministeriet blevet bedt om at gennemføre en evaluering af det eksisterende program for forberedt hjemsendelse af sårbare udlændinge. Baseret på evalueringens konklusioner skal de danske udlændingemyndigheder vurdere, om den eksisterende hjemsendelsesordning i henhold til aftalen med IOM fungerer efter hensigten, eller om hele eller dele af ordningen skal tilpasses. Det er hensigten, at en eventuel efterfølgende ordning om forberedt hjemsendelse af sårbare udlændinge på den ene side udfærdiges på den mest økonomisk forsvarlig måde og på den anden side tager højde for de særlige behov, som sårbare udlændinge måtte have i forbindelse med en forberedt hjemsendelse. I evalueringens styregruppe sidder repræsentanter for såvel Justitsministeriet, US, CMM og Ministeriet for Ligestilling og Kirke.

Det overordnede formål med evalueringen er således at vurdere, om det eksisterende program skal fortsætte, og hvordan det i så fald kan forbedres. Herunder er der fokus på at analysere:

- Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af indsatsen
- Om programmet giver værdi for pengene, eller om man kunne opnå de samme resultater med færre ressourcer.

Grundet manglende baseline er det ikke muligt at gennemføre en egentlig effektevaluering. Det er derudover aftalt med Justitsministeriet, at der ikke gennemføres en egentlig målopfyldelsesanalyse, hvorfor der ikke er opstillet kvantitative målsætninger. Evalueringen vil dermed have fokus på at beskrive organiseringen af indsatsen og de konkrete forløb for forberedt hjemsendelse og at vurdere disse med udgangspunkt i:

- En sammenligning med organiseringen og ressourceforbruget per forberedt hjemsendelse i Finland, Sverige og Norge

- Interviews med de involverede parter (CMM, IOM, Røde Kors, Reden International, frivillige personlige repræsentanter for de uledsagede mindreårige og de hjemsendte) om deres vurdering af styrker og svagheder
- Sammenligning med andres krav til hjemsendelse af sårbare udlændinge, eksempelvis fra modtagerlandets myndigheder, de hjemsendte og danske myndigheder⁷.

Grundet mængden af personfølsomme oplysninger har Rambøll kun haft begrænset adgang til sagsmaterialet, og det har derfor ikke været muligt at analysere alle hjemsendelsessager. Syv kvinder har givet deres samtykke til, at CMM videregiver alt sagsmateriale i deres sager til Rambøll. Herudover har Rambøll modtaget monitoreringsrapporter for 17 hjemsendte ofre for menneskehandel og to ud af de tre hjemsendte uledsagede mindreårige. Det begrænsede antal hjemsendelser af uledsagede mindreårige gør det svært at drage tværgående konklusioner om denne del af programmet, hvorfor indeværende rapport primært vil analysere hjemsendelse af ofre for menneskehandel.

Sagsmaterialet, præsenteret ovenfor, er blevet suppleret med:

- Interviews med IOM i Danmark og Helsinki
- Interviews med kontaktpersoner/personlige repræsentanter og ledere hos CMM og Røde Kors (10 interviews)
- Interview med Reden International
- Interview med en hjemsendt under programmet⁸
- Interviews med IOM i Gambia, Irak, Moldova, Rumænien, Thailand og Uganda
- Analyse af hjemsendelsesprogrammer for sårbare i Norge, Sverige og Finland
- Analyse af internationale retningslinjer for forberedt hjemsendelse af sårbare.

1.2 Læsevejledning

Kapitel 0 indeholder en oversigt over fire dokumenter, der udgør de primære internationale retningslinjer og erfaringsopsamlinger på området for forberedt hjemsendelse generelt og for ofre for menneskehandel og uledsagede mindreårige specifikt.

I kapitel 3 præsenteres erfaringerne med forberedt hjemsendelse af uledsagede mindreårige. Da der kun har været tre sager, præsenteres hovedforløbet i hver af disse sager, og tværgående tendenser trækkes frem hvor muligt.

I kapitel 4 præsenteres forløbene for forberedt hjemsendelse af ofre for menneskehandel. Dette er fulgt af en præcisering af de primære udfordringer i hjemsendelsen af ofre for menneskehandel og uledsagede mindreårige i kapitel 5.

I kapitel 6 præsenteres en kort analyse af de primære årsager til, at få uledsagede mindreårige og ofre for menneskehandel vælger at deltage i forberedt hjemsendelse.

I kapitel 7 samles der op med konklusioner og anbefalinger.

Bilag 1-3 indeholder korte beskrivelser af programmerne for hjemsendelse af sårbare i Finland, Norge og Sverige. Bilag 4 og 5 indeholder eksempler på konkrete hjemsendelsesforløb.

Table 1: Forkortelser anvendt i evalueringen

Forkortelse	Fulde navn
AVR-skema	Assisted Voluntary Return-skema
CMM	Center Mod Menneskehandel
FI	Finland
ILO	International Labour Organisation

⁷ Rambøll har fokuseret på at analysere internationale guidelines og studier af forberedt hjemsendelse, da dette vurderes at være et mere sikkert grundlag for at opstille kriterier for "godt forberedt hjemsendelse".

⁸ Flere interviews var planlagt, men grundet de hjemsendtes personlige forhold, manglende kontaktoplysninger på de hjemsendte, behovet for samtykke m.m. var det generelt svært at planlægge interviews. Det ene interview, der blev gennemført, gav desuden meget lidt information til evalueringen, hvorimod det tydeligt påvirkede kvinden, hvorfor det ikke blev prioriteret at gennemføre flere interviews.

IOM	International Organisation for Migration
NO	Norge
SE	Sverige
UK	England
US	Udlændingestyrelsen

2. RETNINGSLINJER FOR HJEMSENDELSE

Indeværende kapitel indeholder en kort præsentation af internationale guidelines og best practices for forberedt hjemsendelse generelt samt for forberedt hjemsendelse af ofre for menneskehandel og for uledsagede mindreårige. Disse guidelines og best practices vil danne baggrund for en vurdering af det danske program for forberedt hjemsendelse af ofre for menneskehandel.

Der er fire centrale kilder, der kan anvendes til at opstille overordnede retningslinjer for forberedt hjemsendelse. Disse er:

- IOM (2007): The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking.
- ILO (2009): Referral System for the Recovery and Reintegration of Trafficked Persons.
- Matrix m.fl. (2012): Comparative Study on Best Practices to Interlink Pre-Departure Reintegration Measures carried out in Member States with Short- and Long-term Reintegration Measures in the Countries of origin.
- ECRE and Save the Children (2011): Comparative Study on the Practices in the Field of Return of Minors.

Skemaet nedenfor præsenterer et sammendrag af de primære retningslinjer som de to dokumenter fra IOM og ILO nævner.

Tabel 2: Hovedpunkterne i IOMs og ILOs retningslinjer for forberedt hjemsendelse

Fase	Aktivitet	Krav
Forberedelse	Information til offeret om dets muligheder	Organisationer skal sikre sig, at offerets hjemsendelse er frivillig, hvilket bedst gøres ved, at offeret samtykker på skrift. Det er endvidere vigtigt, at offerets særlige ønsker og indvendinger tages alvorligt, og at han/hun får mulighed for at deltage i beslutningsprocessen angående egen hjemsendelse.
		Offeret skal som minimum informeres om, hvilke muligheder han/hun har i forhold til hjemsendelse (tvangs- eller forberedt hjemsendelse), samt hvilke konsekvenser der følger af de forskellige muligheder. Vælger offeret forberedt hjemsendelse, skal han/hun som minimum oplyses om, hvem der er vedkommendes kontaktperson i det modtagende land, samt hvilken type økonomisk støtte han/hun har mulighed for at få i forbindelse med rejsen og efterfølgende. Derudover skal offeret informeres om, hvor lang tid hjemsendelsesprocessen forventes at tage.
		Det er vigtigt at gøre offeret opmærksom på, at den endelige reintegrationsplan udarbejdes i det modtagende land efter en endelig vurdering af offerets perspektiver for reintegration. Det er også den modtagende organisation, der skal fastsætte det endelige omfang af den økonomiske støtte, som offeret kan modtage efter hjemsendelsen.
	Kommunikation med hjemlandet	Kommunikationen mellem den hjemsendende organisation og den modtagende organisation bør tage form som nedskrevne, klare aftaler i forhold til modtagelsen, reintegrationen og monitoreringen af offeret.
		Den endelige reintegrationsplan skal altid udarbejdes i det modtagende land, fordi kun det modtagende land er i stand til at foretage vurdering af offerets situation og fremtidige muligheder.
		Udlevering af oplysninger mellem organisationer skal foregå under hensyn til offerets sikkerhed. Det bør tilstræbes at videreformidle så få oplysninger om offeret som muligt.
	Indhentning af rejsepapirer mv.	Offeret skal gives en kopi af alle relevante dokumenter i vedkommendes sag.
Alle relevante dokumenter skal være klar og indhentet inden afrejsen.		

Fase	Aktivitet	Krav
Hjemsendelse	Transport til og tiltag i lufthavn	Der skal være så få transits som muligt.
	Modtagelse og transport til endelig opholdssted	Offeret skal modtages i lufthavnen af en person fra den modtagende organisation, som kan hjælpe offeret i forhold til ankomstprocedurer, told, immigration osv. Derudover består ankomstassistance i, at sundhedspersonale, socialarbejdere etc. sørger for lægehjælp, midlertidig bopæl osv., såfremt offeret har brug for det.
Reintegration	Helbredsmæssig støtte (fysisk og psykologisk)	Den hjemsendende organisation er forpligtet til at orientere den modtagende organisation om offerets sundhedstilstand, hvis denne påvirker typen af modtagelses-assistance, som offeret har brug for.
		Offeret skal til alle tider orienteres om sin egen sundhedstilstand samt modtage kopier af alle relevante dokumenter i forhold hertil.
	Støtte til at skabe et normalt liv (sociale relationer mv.)	Offeret bør tilbydes rådgivning, hvis vedkommende udtrykker ønske herom. Der skal sættes tilstrækkelig med tid af til rådgivningen. Rådgiveren skal i samarbejde med offeret udarbejde kortsigtede mål for reintegrationsprocessen.
		Som led i reintegrationsprocessen kan den serviceleverende organisation give løntilskud i en kortere periode, så offeret kan få den fornødne erfaring på arbejdsmarkedet. Alternativt kan organisationen yde tilskud til arbejdspladser, der ansætter tidligere ofre for menneskehandel (uden at krænke offerets ret til privatliv).
		I de modtagerlande, der har rehabiliteringscentre, er det standard-praksis at tilbyde offeret at bo der i den første periode efter hjemkomsten. Alternativt kan offeret gives husleje-penge.
	Monitorering og opfølgning	Den modtagende organisation er ansvarlig for at kommunikere status for offerets reintegrationsproces videre til den hjemsendende organisation. Den hjemsendende organisation bør ikke tage kontakt til offeret efter hjemsendelsen.
I tilfælde, hvor den modtagende organisation henviser offeret til serviceleverende organisationer i hjemlandet, bør den modtagende organisation føre tilsyn hermed for at sikre effektiviteten og kvaliteten af indsatserne.		
Efter hjemkomsten bør den modtagende organisation være i løbende kontakt med offeret for at sikre effektiv reintegration. Der bør udarbejdes opfølgingsrapporter på månedlig basis i de første tre måneder, hvorefter der bør udarbejdes to yderligere rapporter med tre måneders mellemrum. Man bør ikke overvåge/følge op på offeret efter et år, da dette kan virke kontraproduktivt.		
		Det er vigtigt, at reintegrationsprogrammer bliver monitoreret og evalueret.

Ud over disse internationale guidelines har Matrix Insight i samarbejde med ICMPD (International Center for Migration Policy Development) og ECRE (European Council on Refugees and Exiles) for nyligt publiceret en rapport, der bl.a. præsenterer gode eksempler på, hvordan man bedst forbinder reintegrationsaktiviteter før og efter afrejsen⁹. Ligeledes har ECRE i samarbejde med Save the Children udgivet en rapport om best practices for hjemsendelse af mindreårige¹⁰. Tabellerne nedenfor præsenterer et sammendrag af best practice-eksemplerne, som er identificeret i rapporterne såvel som faktorer, der i rapporterne præsenteres som mulige forhindringer for gode hjemsendelsesprogrammer.

⁹ Matrix Insight, ICMPD and ECRE: "Comparative Study on Best Practices to Interlink Pre-Departure Reintegration Measures carried out in Member States with Short- and Long-term Reintegration Measures in the Countries of origin. Januar 2012.

¹⁰ ECRE and Save the Children: "Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors". December 2011.

Tabel 3: Opsamling på gode erfaringer fra EU27¹¹

Fase	Aktivitet	Krav
Forberedelse	Omfattende rådgivning	Rådgivningen skal inkludere: <ul style="list-style-type: none"> • Information om programmet • Information om hjemsendelse til tredje land • Opdateret information om hjemsendelsesprocessen og situationen i modtagerlandet, her henvises bl.a. til online-platforme • Rådgivning om lokale organisationer, der kan hjælpe efter ankomsten.
	Tid inden hjemsendelsen	Korte tidsperioder, fra der træffes beslutning om hjemsendelse, til denne gennemføres, kan betyde, at det kan blive svært at arrangere reintegrationsaktiviteter (eksempelvis kurser/uddannelse) før hjemsendelsen.
	Kvalificerede rådgivere	Rådgiverne skal holdes opdateret om situationen i modtagerlandene, eksempelvis gennem kurser og workshops for rådgivere i udsendelseslandet eller gennem at bruge lokale rådgivere i modtagerlandet.
	Rådgivning udvidet til nærmeste familie	Udlændingen bør eksempelvis rådgives om udfordringer i forbindelse med reintegration med familien, og hvordan disse kan håndteres. Familiens situation, ønsker m.m. bør generelt inkluderes i rådgivningen.
Reintegration	Skræddersyet finansiel assistance udviklet sammen med den returnerede	Lomme penge til grundudgifter skal suppleres med finansiel støtte, administreret af donor. Som best practice nævnes IOM UK, hvor den hjemsendte selv har indflydelse på, hvordan den overordnede ramme for støtte skal fordeles på de forskellige poster: beboelse, medicin, indkomst-genererende aktiviteter etc. Begrænsede finansielle ressourcer kan resultere i, at reintegrationsprogrammet i mindre grad skræddersys til den enkelte udlænding, da individualiserede reintegrationsprogrammer stiller krav til såvel finansielle som menneskelige ressourcer.
	Finansielle ressourcer	Begrænsede mængder finansielle ressourcer vil resultere i, at der fokuseres enten på rådgivningen før hjemsendelsen eller reintegrationen efter hjemsendelsen, da begge dele ikke er muligt indenfor rammerne. Det vil ofte også betyde en begrænsning i monitoreringen.
	Viden om eksisterende assistance i landet	Udlændingen skal oplyses om, hvilken hjælp de kan modtage fra eksempelvis stat og NGO'er i modtagerlandet/lokalområdet. Udlændingen skal have hjælp til at indhente praktisk og pålidelig information om leveomkostninger, jobmuligheder og boligmarkedet.
	Tilgængelighed af personale og samarbejdspartnere med relevant erfaring	Hvis organisationerne ikke selv har den rette erfaring, bør partnerskaber med relevante samarbejdspartnere oprettes. Det kan dog være svært at finde organisationer og personer med relevant erfaring i de lokalområder, hvor udlændingene skal reintegreres.
	Relevant uddannelse af udlændingen før eller efter hjemsendelsen	Der bør være fokus på specifik uddannelse i forretningsudvikling, herunder udarbejdelse af en konkret forretningsplan og træning i at optage et lån. Forretningen bør monitoreres for at sikre bæredygtighed. En anden mulighed er specifik uddannelse inden for et felt, hvor lokalområdet har behov for arbejdskraft.

¹¹ Baseret på: Matrix Insight, ICMPD og ECRE: "Comparative Study on Best Practices to Interlink Pre-Departure Reintegration Measures carried out in Member States with Short- and Long-term Reintegration Measures in the Countries of origin". Januar 2012.

Tabel 4: Opsamling på gode erfaringer med hjemsendelse af mindreårige¹²

Fase	Aktivitet	Krav
Forberedelse	Undervisning af personalet	Personale bør løbende modtage undervisning i at sikre, at børnenes behov og rettigheder beskyttes. Løbende videndeling på tværs af aktører og lande kan øge kvaliteten. Det samme kan løbende besøg til hjemsendelseslandene.
	Information om hjemsendelsen	Al information om forberedt hjemsendelse skal præsenteres for barnet på et sprog og en måde, der er tilpasset barnet, så barnets fulde forståelse er sikret. Barnet skal have mulighed for at gennemgå materialet og stille konkrete spørgsmål samt diskutere dette med deres personlige repræsentant og/eller andre, barnet stoler på.
	Reintegrationsplaner	Reintegrationsplaner bør udvikles i overensstemmelse med Council of Europe's Life Project Manual.
	Eftersøgning af familien	Opsporing af familiemedlemmer bør ikke alene have hjemsendelsen som mål; et sidestillet mål bør være, at barnet kan genoptage kontakten til familien.
	Reel vurdering af barnets bedste interesse	En analyse af, om hjemsendelse er i barnets bedste interesse, bør både indeholde en analyse af, hvad der forventes at ske, hvis barnet bliver i Danmark, og hvis barnet sendes hjem.
	Risikovurdering	Når familien er identificeret, bør deres situation undersøges, således at det kan vurderes, om deres overdragelse til familien reelt er i barnets bedste interesse. En risiko- og socioøkonomisk vurdering bør laves. Denne bør inkludere: <ul style="list-style-type: none"> • Familiens grad af fattigdom og gæld • Andre børns skolegang • Tidligere migrationshistorie.
	Værge i hjemlandet	Før hjemsendelsen skal en værge i hjemsendelseslandet identificeres
Hjemsendelsen	Eskorte	Børnene skal eskorteres til hjemsendelseslandet – som udgangspunkt bør de selv kunne vælge deres eskorte.
	Overførsel af ansvar	Der skal sikres en ordentlig overførsel af ansvaret for barnet.
Reintegration	Familien og lokalsamfundet	Det bør sikres – så vidt muligt – at kvalificerede lokale aktører står for kommunikationen med familien og lokalsamfundet. Familien bør have indflydelse på reintegrationen og skal informeres om den situation, barnet ville ende i, hvis det var blevet i Europa.
	Reintegrationsassistance	Reintegrationsassistance bør altid gives inklusive reintegrationsassistance til familien, hvis det vurderes nødvendigt. I et eksisterende reintegrationsprogram sikres børnene arbejde, til de fylder 21; det er blevet nævnt som god praksis.
	Opfølgning og monitorering	Opfølgning og monitorering bør inkludere løbende besøg og rådgivning.

I analysen af det danske program for hjemsendelse af sårbare vil vi løbende referere tilbage til disse internationale guidelines og gode eksempler med henblik på at vurdere, om det danske program er i overensstemmelse med internationalt anerkendte guidelines og den seneste viden på området.

¹² Baseret på: ECRE og Save the Children: "Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors". December 2011.

3. FORLØBENE VED HJEMSENDELSE AF ULEDSAGEDE MINDREÅRIGE

Der har været meget få hjemsendelser af uledsagede mindreårige i programmet. Alt i alt er tre uledsagede mindreårige hjemsendt. De tre blev hjemsendt til England, Irak og Gambia. Rambøll har modtaget monitoreringsrapporter for hjemsendelserne til Irak og Gambia. Der er ikke blevet lavet monitoreringsrapport på hjemsendelsen til England, da der ingen reintegrationsindsats fandt sted. Rambøll har talt med de personlige repræsentanter for alle tre hjemsendte mindreårige, hvoraf en af dem selv ledsagede den unge hjem.

Indeværende kapitel bygger dermed på relativt begrænset data:

- To monitoreringsrapporter
- Seks interviews med personlige repræsentanter – en for hver af de tre hjemsendte og tre for mindreårige i udsendelsesposition
- Interview med IOM i Finland (der har ikke været hjemsendelser af mindreårige, imens programmet har været forankret i Danmark)
- Interview med IOM i Irak (om den ene hjemsendelse) samt med IOM i Moldova, der har nogen erfaring med hjemsendelse af uledsagede mindreårige.

Dataindsamling i Finland, Norge og Sverige om deres programmer for hjemsendelse af uledsagede mindreårige.

3.1 Hjemsendelse til England¹³

Den hjemsendte var en ung pige, der sammen med sin familie har flygtningestatus i England (UK). Pigenes stedmoder sender hende på et tidspunkt væk sammen med en fremmed mand med besked om, at hun skal finde sin far. Hun ender i Belgien, hvor hun møder en mand, der får hende til Danmark. I Danmark ender hun som asylansøger. Da Røde Kors hører historien, tager de kontakt til US for at påbegynde en sag om hjemsendelse til UK. Pigen vil gerne hjem til UK; det er det, hun har forsøgt på, siden hendes mor sendte hende væk.

Hjemsendelsen består af to sideløbende opgaver:

- At undersøge hendes identitet og sikre, at UK accepterer hende (det står US for i samarbejde med UK myndigheder).
- At finde plejefamilie i UK og ordne hjemsendelse (det står IOM UK for i samarbejde med kommunen i England).

Ifølge den personlige repræsentant forløb alt efter planen. Repræsentanten hentede rejsepapirer (laisser passer) efter rådgivning fra IOM, IOM bestilte billetter og kunne generelt fortælle, hvordan sagen ville forløbe, hvilket skabte tryghed hos såvel repræsentanten som den mindreårige.

Den personlige repræsentant fulgte pigen på flyet til London, hvor en IOM-medarbejder tog imod dem ved gaten. At blive modtaget ved gaten blev også oplevet som positivt ifølge den personlige repræsentant, da det skabte tryghed for den unge at have nogle med, som kendte procedurerne.

3.2 Hjemsendelse til Irak¹⁴

Den hjemsendte var en ung dreng. Han blev informeret om muligheden for forberedt hjemsendelse i forbindelse med et afslag på hans asylansøgning. Til dette møde accepterede han tilbudet om forberedt hjemsendelse. Det var en kollega til den personlige repræsentant, der deltog i mødet, hvor den forberedte hjemsendelse blev aftalt. Den personlige repræsentant blev derfor først informeret senere.

Drengen ønsker at komme hjem hurtigst muligt, og han ønsker ingen reintegrationsassistance. Han vil dog gerne have assistance til hjemsendelsen. IOM går i gang med at forberede hjemsendelsen på denne baggrund:

¹³ Kilde: Interview med den personlige repræsentant, der også eskorterede.

¹⁴ Kilde: Monitoreringsrapport og interview med den personlige repræsentant, der også eskorterede.

- IOM informerer US og drengen om, at Danmark har et særligt reintegrationsprogram i Irak, hvor drengen kan få den samme eller mere støtte end under programmet for forberedt hjemsendelse af sårbare.
- IOM Irak kontakter familien (en tante), der bekræfter, at hun gerne vil modtage drengen. IOM beder drengen bekræfte tantens identitet, hvilket han gør.
- IOM indhenter rejsepapirer og påbegynder booking af billetter for drengen og hans personlige repræsentant.
- IOM arrangerer assistance i transitlufthavnen samt modtagelse ved ankomsten (IOM Irak henter ved gaten, og familien møder drengen uden for lufthavnen, hvor overdragelsesdeklarationen underskrives af tanten).

Hjemsendelsen tog en måned at forberede.

Ifølge den personlige repræsentant satte drengen stor pris på at blive eskorteret. Han begyndte at blive utryk under rejsen og stillede mange spørgsmål, men det hjalp, at hun kunne love, at hun ville være der hele tiden.

Interviewet med den personlige repræsentant viser, at kommunikationen mellem hende, drengen, US og IOM ikke har været optimal. Alt tyder på, at hun ikke var blevet informeret om, at drengen ønskede at komme hjem så hurtigt som muligt, at han ikke ønskede reintegrationstøtte, og at hans tante var blevet kontaktet og ville være med til at mødes med ham i lufthavnen.

Ligeledes var hun ikke tilstrækkeligt forberedt på nogle af de problemer, der kan opstå ved rejser til Irak. Eksempelvis var hotellet af meget dårlig standard, og det var ikke blevet betalt på forhånd, som hun var blevet lovet. Hun havde generelt følt sig utryk og foreslår, at der fremadrettet går længere tid, inden en hjemsendelse gennemføres, samt at der er to personer til at eskortere.

Som følge af den personlige repræsentants dårlige oplevelser har IOM indført, at der i forbindelse med alle eskorter skal være en klar og nedskrevet aftale, der beskriver eskortens og IOMs gensidige forpligtelser.

Den personlige repræsentant ved ikke, hvad der er sket med drengen siden ankomsten til hjemlandet. Hun er ikke blevet informeret, og hun har ikke kendskab til monitoreringsrapporten. Ifølge monitoreringsrapporten beder IOM deres lokale kontor i Irak om at tage kontakt til drengen for at høre, om han stadig ikke er interesseret i at modtage reintegrationstøtte. Dette gør IOM Irak, og tre måneder senere kan de fortælle, at drengen har modtaget vejledning, og at han har modtaget penge til at oprette en mindre butik.

Ved opfølgningssamtalen giver drengen udtryk for, at forretningen ikke giver tilstrækkelig indkomst, og at han overvejer at åbne en anden forretning. Ifølge IOM i Irak er der mange forretninger i området, der sælger den samme ydelse, hvilket resulterer i omfattende konkurrence. Dette viser, at det er vigtigt, at reintegrationsplanerne inkluderer analyser af udbud og efterspørgsel i lokalområdet og sætter dette i relation til udlændingens ønsker. Dette kan dog være relativt ressourcetrækkende, som det påpeges i analysen for Europa-Kommissionen.

3.3 Hjemsendelse til Gambia¹⁵

Drengen har søgt asyl i Danmark, men han får afslag på ansøgningen. I starten er han ikke meget for at skulle rejse hjem til Gambia, men da hans mor bliver syg, ændrer han mening.

Det er US, der informerer drengen om muligheden for forberedt hjemsendelse. Det sker allerede i forbindelse med den første samtale om asylsagen. Drengen og hans personlige repræsentant beder om tid til at tale det igennem og træffe en beslutning. Muligheden nævnes igen i forbindelse med det endelige afslag på opholdstilladelse, hvor en beskikket advokat hos Dansk Flygtningehjælp også fortæller om forberedt hjemsendelse.

¹⁵ Kilde: Monitoreringsrapport og interview med personlig repræsentant.

Da drengen begynder at kunne se, at der ikke er mulighed for at blive, begynder han og hans personlige repræsentant at tale om hjemsendelse. Da drengen accepterer at deltage, tager den personlige repræsentant kontakt til Udlændingestyrelsen, som indkalder dem til en samtale om forberedt hjemsendelse for at klarlægge muligheder og ønsker om arbejde og uddannelse i Gambia.

Drengen giver udtryk for, at han gerne vil hjem hurtigst muligt, og at han vil uddanne sig til skrædder, da han arbejdede som skrædder, før han kom til Danmark. Herefter tager IOM over og begynder at arrangere hjemrejsen:

- IOM Banjul kontakter drengens mor for at bekræfte, at hun vil modtage ham, samt med henblik på at hente hans personlige dokumenter (fødselsattest).
- IOM Helsinki rådgiver US til at tage drengen med til Gambias generalkonsulat i Danmark med henblik på at få udstedt rejsepapirer.
- IOM Helsinki og Banjul udarbejder en reintegrationsplan.
- IOM Helsinki går i gang med at identificere en eskorte til drengen samt at booke billetter – da de midlertidige rejsedokumenter kun gælder få dage, skal alt organiseres, inden papirerne udstedes, men samtidig tilpasses således, at papirerne er udstedt, når rejsen skal foretages, så det kræver en del koordinering.
- Da eskorten er identificeret, udarbejdes en kontrakt mellem IOM og eskorten, i og med at denne er selvstændig tolk.
- På et tidspunkt kommer der nye oplysninger i sagen, der antyder, at drengen er offer for menneskehandel. IOM rådgiver Røde Kors til at kontakte US og CMM. Samtidigt undersøger IOM Banjul, hvilke programmer for beskyttelse af ofre for menneskehandel der er i Gambia.
- IOM Banjul tager imod i lufthavnen og transporterer drengen hjem til hans mor. Moderen underskriver overdragelsesdokumentet.

Forberedelserne tager tre måneder og forsinkes bl.a. af, at drengen på et tidspunkt anholdes, dømmes og får en udvisningsdom. Dette forsinker hjemsendelsen, men øger drengens motivation for at hjemvende.

Såvel den personlige repræsentant som IOM giver udtryk for, at det er meningsfuldt at anvende en eskorte, der taler sproget og kender kulturen. Såvel håndtering af myndigheder som generelt at håndtere uforudsete situationer i modtagerlandet er nemmere, når man taler sproget og kender kulturen.

Repræsentanten giver selv udtryk for, at han var underrettet under hele forløbet, men sjældent direkte involveret. Han blev dog bedt om at søge om rejsepapirer på generalkonsulatet, og så var det selvfølgelig ham, der talte med drengen og gav hans svar videre til IOM og US, når der var konkrete spørgsmål, eksempelvis omkring ønsker til eskorte. Generelt vurderer repræsentanten, at han har været godt informeret, at han havde den information, han skulle bruge til at kunne orientere drengen, at han fik informationen på det rigtige tidspunkt, og at han fik oplysninger, når han bad om det.

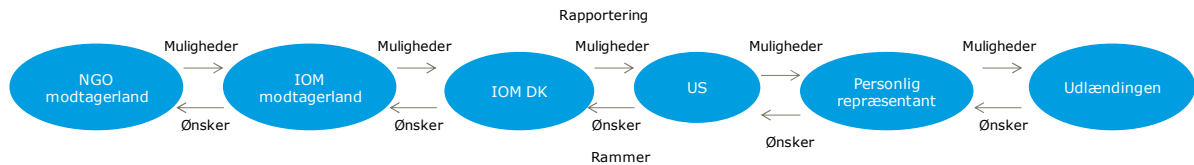
Repræsentanten giver dog udtryk for, at han mangler feedback på, hvad der er sket efterfølgende. Han har fået at vide, at drengen ikke blev skrædder, men fik en taxi i stedet, og undrer sig meget over dette. Denne information har han fået af tolken, der eskorterede drengen. Hverken IOM, US eller Røde Kors har oplyst ham om, hvad der er sket. Han har heller ikke set monitoreringsrapporten.

Ifølge monitoreringsrapporten er det korrekt, at drengen ændrer mening og ønsker at købe en taxi frem for at begynde en uddannelse som skrædder. Der er en del kommunikation mellem IOM Helsinki og IOM Banjul med hensyn til denne ændring, herunder om det vurderes at være en bæredygtig forretningsmodel, hvem der skal køre taxien, indtil drengen fylder 18 og kan få kørekort, samt hvordan drengen vil tjene penge på at låne taxien ud til en anden, indtil han selv fylder 18. IOM Banjul vurderer, at planen er realistisk, og beder om moderens accept, før planen sendes til IOM og US for godkendelse. Ved opfølgningen har drengen fået kørekort og tjener penge på at køre taxi. Han har planer om at anskaffe sig yderligere en taxi.

3.4 Tværgående tendenser og erfaringer fra andre lande

I to af de tre tilfælde (Gambia og Irak) er det US, der informerer om muligheden for forberedt hjemsendelse. De unge diskuterer muligheden med deres personlige repræsentant, men det er tydeligt, at programmet er forankret hos US. Dette adskiller sig en smule fra de gennemførte hjemsendelser af ofre for menneskehandel, hvor US spiller en langt mindre konkret rolle. Kæden af information er illustreret i figuren nedenfor.

Figur 2: Informationskæden i forbindelse med hjemsendelse af uledsagede mindreårige



Det er interessant, fordi de uledsagede mindreårige og deres repræsentanter ofte er skeptiske overfor netop US, som jo har behandlet den asylansøgning, der er blevet afvist, og på baggrund af hvilken hjemsendelsen skal finde sted. Som oftest vil såvel udlændingen som dennes repræsentant føle, at sagen er forkert behandlet, da de jo har ønsket et andet resultat. Dette er et dårligt udgangspunkt for en frivillig aftale om hjemsendelse, da alle parter netop peger på tillid som en afgørende faktor for, at udlændingen overhovedet tager imod tilbuddet. I et konkret tilfælde nævner en af respondenterne, at en vigtig årsag til, at hun rådgav den dreng, hun repræsenterede, til ikke at tage imod tilbuddet, var, at der i princippet ikke er nogen, der kan stilles til ansvar, hvis drengen ikke modtager den hjælp, der var aftalt. Dette er et eksempel på, at eksisterende mistillid til US kan få indflydelse på beslutningen om at deltage i programmet.

Alene af denne grund kan det være en fordel, at IOM (eller andre aktører) i langt højere grad er involveret i arbejdet med at informere de unge og deres rådgivere om programmet. En anden fordel ved i højere grad at inddrage IOM er, at de har en bedre og mere detaljeret viden om programmet og dets konkrete udformning i de forskellige lande. Et par af de interviewede repræsentanter gav udtryk for, at deres viden om, hvad det konkret er, der kan tilbydes, er begrænset. Grundet meget få hjemsendelser, manglen på konkrete eksempler og programmets tilpasning til individuelle behov såvel som landsspecifikke forskelle er det svært for repræsentanterne at konkretisere de muligheder, som programmet eventuelt kan give. Som en af repræsentanterne udtrykker det, betyder det, at de unge bliver bedt om at vælge mellem noget kendt (at blive på asylcenteret i Danmark, i det mindste til de fylder 18) eller at blive sendt hjem til noget meget ukonkret. I dette tilfælde vil de fleste ifølge repræsentanterne vælge at blive i Danmark.

Også i Finland og Norge er det IOM, der står for hjemsendelser af uledsagede mindreårige. Finland har dog ikke hjemsendt uledsagede mindreårige under programmet. I Norge sker hjemsendelsen af uledsagede mindreårige under det samme program som alle andre hjemsendelser, om end med særlige hensyn grundet den hjemsendtes alder. IOM er det direkte bindeled mellem den unge og hans/hendes repræsentant og modtagerlandet.

I Sverige derimod er det myndighederne selv, der forestår opgaven. Ifølge myndighederne i Sverige bliver opgaven med at identificere familiemedlemmer ofte udliciteret til ambassader eller advokater i modtagerlandet. Sverige beskriver denne proces som kompliceret og tidskrævende. Det samme billede giver Røde Kors-medarbejderne i Danmark, som især er glade for IOMs arbejde med at opspore familierne. I de ovenfor nævnte sager har det været relativt nemt, fordi de unge gerne ville hjem og kunne give konkrete kontaktoplysninger. Røde Kors informerer dog om, at dette ofte er en meget lang og omfattende proces, hvor IOMs tilstedeværelse i modtagerlandet er afgørende for at kunne lave et opsporingsarbejde.

Hjemsendelserne er i alle tre tilfælde forløbet hurtigt (imellem 1 og 3 måneder). Det er langt kortere tid end den gennemsnitlige tid for hjemsendelser i Sverige, som er det eneste sammenligningsland med denne type opgørelser. I Sverige er en sag åben i gennemsnitligt 189 dage. Dette inkluderer dog sager, hvor den unge ikke har opgivet kontaktoplysninger på familie i modtagerlandet, hvilket resulterer i et omfattende arbejde med at identificere familiemedlemmer. En af de personlige repræsentanter i Danmark nævner som eksempel en dreng, der allerede er indlemmet

i programmet, og som nu har ventet op til seks måneder på at blive hjemsendt. Tallene er derfor ikke direkte sammenlignelige.

Hverken Sverige, Norge, Finland eller Danmark har særskilte oplysninger om ressourceforbruget per hjemsendt, uledsaget mindreårig. Ressourceforbruget antages generelt at være højere end for andre grupper af sårbare, grundet behovet for at identificere familiemedlemmer, der vil påtage sig ansvaret for den unge. I Danmark er der desuden ekstra omkostninger forbundet med den længere monitoreringsperiode og kravet om monitorering gennem personlig kontakt.

Det skal nævnes, at IOM i Belgien i perioden fra januar til december 2012 vil afprøve et pilotprojekt for bedre reintegration af uledsagede mindreårige. Her tages der bl.a. udgangspunkt i tilgangen beskrevet i "Recommendation CM/Rec(2007)9 of the Committee of Ministers to member states on life projects for unaccompanied migrant minors". Når erfaringerne herfra foreligger, kan de eventuelt anvendes til at diskutere mulige forbedringer af det danske program, herunder eventuelle omkostninger forbundet hermed.

3.5 Vurdering

Det er Rambølls vurdering, at IOM har levet op til aftalen med US i de tre hjemsendelser. Tabellen nedenfor giver et overblik.

Tabel 5: Forløbene for forberedt hjemsendelse af uledsagede mindreårige set i relation til aftalens krav

Aftalens tekst	Rambølls vurdering
Forberedelsen	
Når udlændingen sammen med repræsentanten endeligt har besluttet sig for at deltage (written consent), udfærdiger repræsentanten sammen med udlændingen AVR-skemaet, som sendes til IOM (Annex 1, side 11).	Alle tre sager.
Personlige repræsentanter fungerer som bindeled mellem IOM og udlændingen.	Altid; US er dog også aktivt involveret.
Efter modtagelse af AVR-skemaet indhenter IOM mere specifik information og udfærdiger i samarbejde med samarbejdspartnerne en generel reintegrationsplan (Annex 1, side 14). Samtidigt informeres US om de forventede omkostninger.	Alle tre sager.
Reintegrationsplanerne skal være individuelt udarbejdet og tilpasset og baseret på stærkt samarbejde mellem de forskellige partnere. IOM er ansvarlig for at opstille et system, der kan sikre den nødvendige koordinering i de komplekse situationer (Annex 1, side 8).	De er individuelt udarbejdet. Samarbejdet fungerer men er ikke stærkt, grundet de få sager. Koordineringen samles i reintegrationsplanen og den jævnlige kontakt.
Der står specifikt i aftalen (side 13), at information før hjemsendelsen kan indeholde: <ul style="list-style-type: none"> Information om reintegrationsmuligheder og andre services modtagerlandet Telefonisk kontakt med udlændingen Assistance i undersøgelser af nationalitet/opholdstilladelse Assistance i forbindelse med udstedelse af rejsedokumenter Facilitering af kommunikation med organisationer og strukturer i modtagerlandet Vurdering af den mindreåriges familie. 	IOM giver relevant information til repræsentanten. Der er generelt tilfredshed med IOMs arbejde i forbindelse med rejsepapirer m.m. I de gennemgåede sager har der ikke været direkte kommunikation mellem repræsentanten/den mindreårig og IOM i modtagerlandet – det er heller ikke blevet efterspurgt. I de to sager har IOM kontaktet familien baseret på drengenes egne kontaktoplysninger (telefonnummer). I England kontaktede IOM de sociale myndigheder med henblik på at finde en plejefamilie til pigen.
Hjemsendelsen	
Gennemse (review) rejsepapirer, book fly, informere om rejseplan og status for billetten.	Gøres af IOM og generelt er der tilfredshed med deres arbejde.

Aftalens tekst	Rambølls vurdering
Assistere ved transit, i det omfang IOM har kontorer i transitlandet.	Både eskorte og transit assistance i alle tre sager.
Assistere ved ankomst i modtagerlandet, enten gennem IOM i modtagerlandet eller IOMs samarbejdspartnere i modtagerlandet.	I alle tre sager.
Koordinere overdragelse til den mindreåriges legale guardian.	Overdragelsesdokumenter underskrevet i alle tre sager.
Transport til endelig destination.	I det ene tilfælde modtog familien i lufthavnen, i det andet eskorterede IOM drengen til familien. UK har vi ikke information om.
Overnatning hvis nødvendigt forud for videre transport.	Har ikke været relevant.
Reintegration og monitorering	
Koordinere udbetalingen af den finansielle assistance.	Dette tager IOM i modtagerlandet sig af i begge sager med reintegration.
Vurdere om den enkelte har behov for medicinsk støtte eller støtte til bolig.	IOM fortsætter generelt rådgivning efter modtagelsen i begge sager med reintegration.
Fortsætte rådgivningen og støtten i forbindelse med de indkomstgenererende aktiviteter.	IOM fortsætter generelt rådgivning efter modtagelsen i begge sager med reintegration.
Monitorere reintegrationsprocessen op til seks måneder efter hjemsendelsen gennem personlige besøg.	I de to sager, hvor der har været reintegration, er der gennemført personlige monitoreringsbesøg. I begge tilfælde noget forsinket, bl.a. fordi reintegrationen startede sent.
Sende korte monitoreringsrapporter til US.	I de to sager med en reel reintegrationsindsats sendes rapporterne til US. Rapporterne sendes ikke til den personlige repræsentant.

Det er ligeledes Rambølls vurdering, at IOM, Røde Kors og Udlændingestyrelsen med de tre hjemsendelser lever op til de beskrivelser af god praksis, som blev præsenteret i ECRE og Save the Children's rapport. Enkelte elementer fra disse rapporter kunne introduceres for at forbedre programmet:

- Reintegrationsplaner kan udvikles i overensstemmelse med Council of Europe's Life Project Manual.
- Når familien eventuelt er identificeret, bør deres situation undersøges, således at det kan vurderes, om overdragelse til familien reelt er i barnets bedste interesse. En socioøkonomisk vurdering kan integreres som en del af reintegrationsplanen og for eksempel inkludere:
 - Familiens grad af fattigdom og gæld
 - Andre børns skolegang
 - Tidligere migrationshistorie
- Monitoreringen med øget fokus på fortsat rådgivning.

Umiddelbart har der været tilfredshed med IOMs håndtering af hjemsendelserne af de uledsagede mindreårige, om end alle respondenter har bedt om at blive informeret om reintegrationsprocessen. Hjemsendelsen til Irak havde været lidt ubehagelig for eskorten, men i den konkrete sag er det svært at vurdere, i hvilket omfang det er IOM, der ikke har informeret eskorten tilstrækkeligt, og i hvilket omfang det er eskorten, der ikke i tilstrækkelig grad har sat sig ind i opgaven med at være eskorte. Oplevelsen har dog resulteret i, at der nu udarbejdes en skriftlig aftale, når eskorten ikke er en IOM-medarbejder.

Det primære kritikpunkt har været manglen på information til de personlige repræsentanter med hensyn til reintegrationsprocessen. De personlige repræsentanter ville gerne automatisk modtage en opdatering på, hvordan det går med de hjemsendte. Derudover peger IOM og Røde Kors på, at med de meget få hjemsendelser af uledsagede mindreårige er det svært at oparbejde stærke

samarbejdsrelationer, ligesom det er svært at skabe gode faste procedure for, hvordan disse hjemsendelser skal håndteres. Endeligt viser monitoreringsrapporten og det opfølgende interview med IOM Irak, at det kan skabe værdi for reintegrationsprocessen, hvis bæredygtighedsovervejelser i højere grad er inddraget i reintegrationsplanerne, herunder overvejelser omkring udbud og efterspørgsel i lokalområdet i relation til den konkrete virksomhed, der ønskes startet.

For de uledsagede mindreårige mangler der desuden en specificering af, hvem det er, der særligt har ansvaret for at holde sig informeret om programmet og for at informere de mindreårige om det. Dette kunne være en specifik medarbejder hos Røde Kors, IOM selv eller andre lignende organisationer. Dermed vil det være muligt at adressere et kritikpunkt rejst af et par af de unges personlige repræsentanter. Disse har bl.a. kritiseret programmet for at være uspecifikt og svært at konkretisere. De unges personlige repræsentanter (særligt de frivillige repræsentanter) efterspørger et konkret program, hvor det vides, hvor lang tid støtten varer, hvor mange penge den unge får og hvad pengene kan bruges til. Denne information føler de ikke umiddelbart, at de har adgang til, hvilket indikerer, at der er et stort informationsbehov blandt denne gruppe. Da der netop er tale om frivillige og ikke ansatte hos for eksempel Røde Kors kan man ikke forvente, at de har denne information, hvorfor det kan være nødvendigt at finde en anden løsning med hen syn til, hvem der har ansvaret for at informere de uledsagede mindreårige.

Endelig er det værd at bemærke, at i alle tre sager har den unge været interesseret i at komme hjem. Røde Kors peger på, at det meget vel kan være anderledes at lave forberedte hjemsendelser, hvis der er tale om unge, der kun har accepteret, fordi de ikke ser andre muligheder, men som reelt ikke har et ønske om at komme hjem. Blandt andet peger flere personlige repræsentanter på, at processen ofte kan være meget lang for forberedt hjemsendelse af uledsagede mindreårige.

4. FORLØBENE VED HJEMSENDELSE AF HANDLEDE

Rambøll har som led i evalueringen af forberedt hjemsendelse af ofre for menneskehandel foretaget en systematisk gennemgang af 17 reintegrationsrapporter fra IOM for handlede voksne for perioden fra december 2008 til og med marts 2011. De 17 sager vedrører 16 kvinder og én mand. Gruppens aldersfordeling har en spredning på 20 år, hvor den yngste deltager i programmet er 19 år, og den ældste er 49 år. Gruppens gennemsnitlige alder er 31 år, dog er den handlede alder ikke oplyst i 3 af de 17 gennemgåede rapporter. Geografisk fordeler hjemsendelserne sig således: 5 personer er hjemsendt til Rumænien, 4 personer er hjemsendt til Thailand, og 2 personer er hjemsendt til Brasilien. Derudover er der hjemsendt én person til Nepal, én person til Bulgarien, én person til Letland, én person til Spanien (oprindeligt fra Nigeria), én person til Portugal (oprindeligt fra Uganda) og én person til Østrig.

Gennemgangen af de 17 reintegrationsrapporter er suppleret med det fulde sagsmateriale på syv sager modtaget fra CMM¹⁶. Der er primært tale om hjemsendelser gennemført i 2011 og 2012. Ud over fire kvinder fra Nigeria er der sagsmateriale på to kvinder fra Uganda og én fra Thailand. Kvinderne er i alderen 22 til 60 år.

Endelig har Rambøll gennemført interviews med:

- IOM i Danmark og Finland
- Fire sagsbehandlere i og lederen af CMM
- En medarbejder i Reden International
- En hjemsendt kvinde
- Medarbejdere på IOM-kontorer i Gambia, Moldova, Rumænien og Thailand.

Der er ligeledes indsamlet information om, hvordan forberedt hjemsendelse af sårbare gennemføres i Finland, Norge og Sverige. Her er der gennemført interviews med myndigheder og med IOM i Finland og Norge, hvor IOM står for hjemsendelsesprogrammet. Fokus har været på programmets organisering og dets omkostninger.

Nedenfor præsenteres hovedpunkterne i aftalen mellem IOM og US for hver af de fire faser:

- 1) Information om programmet
- 2) Forberedelse af hjemsendelsen
- 3) Hjemsendelsen
- 4) Reintegration/monitorering.

Evalueringen vil for hver fase beskrive og vurdere, i hvilket omfang de involverede aktører lever op til bestemmelserne i aftalen. Da aftalen er indgået mellem IOM og US, er forventningerne til andre aktører, som eksempelvis CMM, ikke beskrevet. Indeværende evaluering vil dermed primært være en evaluering af IOMs håndtering af hjemsendelser, om end den overordnede organisering af programmet også vil være i fokus (primært samarbejdet og rollefordelingen mellem CMM, US, IOM i Danmark og Finland og IOM og andre NGO'er i modtagerlandet).

4.1 Information om programmet

Ifølge aftalen, indgået mellem IOM og US, skal IOM, så snart de er informeret om, at en udlænding er godkendt til forberedt hjemsendelse, give udlændingen eller dennes rådgiver generel information om reintegrationsmuligheder i modtagerlandet, således at rådgiveren bedst muligt kan rådgive udlændingen (jf. aftalens Annex 1, side 11). Derudover fremgår det af IOMs egne retningslinjer, at udlændingen skal indvillige i hjemsendelsen. Dette skal helst ske ved skriftligt samtykke. Derudover skal udlændingen generelt være velinformeret om grundlaget for den beslutning, han/hun træffer, og dens konsekvenser (se kapitel 2).

Fra de gennemførte interviews fremgår det, at der foregår en del opsøgende arbejde, hvor kvinderne bliver informeret om muligheden for forberedt hjemsendelse. Det er bl.a. organisationer som HopeNow, der står for dette arbejde. CMM nævner specifikt, at det opsøgende arbejde er en prioritet:

¹⁶ De syv sager var de sager, hvor CMM har opnået samtykke fra kvinderne til at udlevere sagsmaterialet.

"I vores strategi forsøger vi at få dem [ofrene for menneskehandel] til selv at komme frem og bede om at komme hjem frem for at blive fundet af politiet. Indtil nu har de ikke gjort det, men det begynder at ske mere og mere."

Ud over det opsøgende arbejde bliver ofrene for menneskehandel informeret om muligheden for forberedt hjemsendelse gennem CMM, politiet, centrene/opholdsstederne, hvor ofrene for menneskehandel bor, og US i forbindelse med de samtaler, de har med udlændingene. Endeligt har IOM udarbejdet en folder om programmet samt informationsmateriale til kontaktpersoner og personlige rådgivere.

Sammenlignet med Norge er IOM i Danmark meget lidt involveret i den opsøgende fase, hvorfor information om programmet primært viderefremmes af anden aktør. Dermed er det særligt vigtigt med god kommunikation mellem IOM og andre aktører, så det sikres, at ofre for menneskehandel får den rette information, og at de får den så tidligt som muligt. Frem til nu har CMM spillet en vigtig rolle i at informere medarbejdere blandt deres samarbejdspartnere, hvis de har vurderet, at disse medarbejdere ikke har været fuldt informeret om programmet. I Norge er det en del af IOMs opgave løbende at holde informationsmøder for personer, der må forventes at skulle rådgive potentielle deltagere i programmet. Det norske program har generelt mere fokus på IOMs rolle som formidler af programmet og dets muligheder.

Når et offer for menneskehandel er identificeret, enten gennem det opsøgende arbejde eller af myndighederne, er det CMM, der rådgiver om muligheden for forberedt hjemsendelse. Det er i denne fase, at IOM ifølge aftalen skal give generel information om situationen og mulighederne i modtagerlandet. Der er ikke i aftalen en præcisering af, hvilken type generel information der skal gives i denne fase. De internationale guidelines og studier, som er præsenteret i kapitel 0, deler ikke forberedelsesfasen op i før og efter samtykke i deltagelse, så det er heller ikke muligt på denne baggrund at konkretisere eksisterende krav/praksis med hensyn til informationen i denne fase.

Ifølge IOM består informationen i denne fase primært af generel information om programmet gennem den brochure, der er udviklet til udlændingene¹⁷ og et fact sheet til rådgiverne¹⁸. Begge dokumenter indeholder en præcisering af, hvilken type økonomisk støtte udlændingen har mulighed for at modtage. Brochuren til udlændingene indeholder desuden generel information om hjemsendelsesprogrammet. De to dokumenter adresserer således to af de informationskrav, der stilles i IOMs og ILOs generelle guidelines.

Derudover giver IOM generel information om IOMs organisering og muligheder for at assistere, når der er tale om nye modtagerlande. Nedenfor er et eksempel fra en monitoreringsrapport for en hjemsendelse til Nepal, gennemført i 2008:

"As this was the first case of return to Nepal under the project, and since Nepal had not been identified as a potential source country before, IOM Helsinki contacted IOM Kathmandu to obtain general information about the support available to VoTs returning voluntarily to Nepal. The same day information about a research project on returning VoTs in which IOM Kathmandu was involved was received from IOM Kathmandu. One of the project partners was an NGO providing assistance to returning VoTs. A link to the project webpage containing more information was shared with the counsellor at CMM."

IOM har ligeledes udviklet "faktaark" med generel information om reintegration i forskellige lande. Et eksempel på et sådant faktaark er præsenteret nedenfor.

¹⁷ IOM Return and Reintegration – Support to Vulnerable Migrants in Denmark

¹⁸ Reintegration support available to vulnerable migrants - Assistance categories. Guidance note for Danish return counsellors

Boks 1: Eksempel på et faktaark for et modtagerland

General information about reintegration assistance to returnees to Cameroon

Support to VoT is coordinated by IOM. At present, the local IOM office does not have an NGO with whom they cooperate closely on assistance to returning VoT. The IOM office is located in Yaoundé.

There are no shelters for VoT in Cameroon that could be accessed for temporary accommodation after return. Alternative housing arrangements would thus have to be made if temporary accommodation is needed.

At the Ministry of Employment and Vocational training, there is the National Employment Fund which provides counselling on job placement. This centre is open to interested and qualified Cameroonian youth who are willing to enrol. The conditions of enrolment require the returnee to have:

- an updated CV;
- 4 passport size photographs;
- photo copies of diplomas and certificates;
- a valid national identification card.

Here, applicants are assigned a counsellor who will provide the returnee with the necessary guidance. It should be noted that the job placement is not a spontaneous process, and that it may take several months, or in some instances even years, to find a suitable position depending on the competence and skills of the returnee, luck and available opportunities.

The possibilities upon return depend mostly on the returnee's skills, aptitude and background. If qualified, she can apply for job vacancies, set up a micro business within a desired field, or enrol into one of the numerous professional schools that offer direct employment into the public service (the latter service is available only if the returnee is less than 32 years of age). Some of these institutions include the National school of administration and Magistracy (ENAM), the advanced teachers training college (ENS), the police college, the university teaching Hospital (CUSS), the institute of international relations (IRIC), just to name a few.

Upon arrival to Cameroon, the returnee will need to remain in close contact with the IOM office to come to a final agreement regarding the reintegration activity he/she wishes to pursue, prepare a business/reintegration plan within the limits of the reintegration budget, and then submit it to IOM Cameroon for them to provide the returnee with the necessary guidance and provision of resources for its implementation based on the IOM procedures.

Med denne type information dækkes rådgivning om lokale organisationer (IOM og partnere), der kan hjælpe i modtagerlandet, samt praktisk information om leveomkostninger, jobmuligheder og boligmarkedet¹⁹, sådan som det foreslås i rapporten til Europa-Kommissionen.

Som del af programmet har IOM ligeledes arrangeret en mindre konference, hvor repræsentanter fra deres landekontor i Nigeria kom til Danmark for at fortælle om situationen og mulighederne i landet. Dette er et eksempel på den konkrete uddannelse og opdatering af rådgivere, der nævnes som god praksis i Europa-Kommissionens studie. Ifølge IOM er antallet af forberedte hjemsendelser til Nigeria øget efter afholdelse af konferencen. Lignende arrangementer i Belgien viser også, at det øger antallet af forberedte hjemsendelser til et givet land, at rådgiverne møder dem, der skal hjælpe med reintegrationen i hjemlandet, og hører om deres konkrete arbejde. Denne type møder er nu en integreret del af det belgiske program for frivillig hjemsendelse²⁰. Der er dog kun gennemført én sådan konference i Danmark.

På trods af dette informationsmateriale føler CMMs medarbejdere, at de ikke altid modtager tilstrækkelig relevant information om muligheder og situation i hjemsendelseslandet. Årsagen kan være, at med det nuværende system er det ikke sikkert, at informationen når ud til rådgiverne, med mindre IOMs medarbejder kender til informationens eksistens og vurderer det relevant at

¹⁹ Rambøll har i det sendte materiale set eksempler på, at IOM har sendt links til hjemmesider med lejeboliger i det område som personen ønsker at vende hjem til, hvilket er et konkret eksempel på praktisk information om boligmarkedet.

²⁰ Se eksempelvis: <http://avrr.belgium.iom.int/en/other-projects/avrr-from-belgium/avrr-bplus-project.html>

videregive den. Studiet for Europa-Kommissionen peger eksempelvis på online-platforme til informationsdeling som en best practice.

IOM, CMM og US sikrer sig, at offerets hjemsendelse er frivillig gennem udlændingens skriftlige samtykke, hvilket er i overensstemmelse med IOMs og ILOs internationale guidelines. Beslutningen træffes af udlændingen i samråd med dennes kontaktperson(er), eksempelvis fra CMM og det bosted, hvor han/hun måtte opholde sig. Udlændingen deltager dermed aktivt i beslutningsprocessen, og hans/hendes konkrete ønsker skrives ned i det AVR-skema, der bliver udgangspunktet for IOMs planlægning af hjemsendelsen. Også dette er i overensstemmelse med de internationale guidelines.

4.1.1 Vurdering

Ifølge aftalen mellem IOM og US bør IOM sende generel information om reintegrationsmuligheder til CMM, i det øjeblik at IOM informeres om, at en udlænding er godkendt til deltagelse i programmet. Baseret på det tilsendte materiale, er det Rambølls vurdering, at IOM har eller løbende udvikler informationsmateriale, der kan være anvendeligt for såvel rådgiverne som udlændingene i forbindelse med den indledende fase, hvor der skal træffes en beslutning om hjemsendelsen. Overordnet set søger IOM i denne fase at møde både US' og internationale guidelines' krav, hvilket inkluderer:

- At sikre sig, at udlændingens hjemsendelse er frivillig (gennem CMM)
- At sikre sig, at udlændingen får mulighed for at deltage i beslutningsprocessen angående egen hjemsendelse (gennem CMM)
- At give information om programmet (gennem brochuren)
- At give oplysning om, hvilken type økonomisk støtte udlændingen har mulighed for at få i forbindelse med rejsen og efterfølgende (gennem brochuren)
- At gøre offeret opmærksom på, at den endelige reintegrationsplan udarbejdes i det modtagende land efter en endelig vurdering af offerets perspektiver for reintegration (gennem brochuren)
- At give rådgivning om lokale organisationer, der kan hjælpe efter ankomsten (gennem landets faktaark og generel information om IOMs muligheder ved hjemsendelser til nye lande)
- At holde rådgiverne opdateret (gennem lande faktaark og generel information om IOMs muligheder ved hjemsendelser til nye lande samt konferencen om Nigeria).

Der vil altid være yderligere informationsbehov, eksempelvis ved hjemsendelser til nye lande, eller fordi den generelle information kun har begrænset relevans i den konkrete sag. Der kan desuden være plads til nogle forbedringer med hensyn til formidlingen af den eksisterende information, eksempelvis gennem en online platform.

Derudover kan det overvejes, om der i et kommende program skal gøres plads til flere af denne type møder, hvor rådgiverne informeres om et konkret land gennem en konference med repræsentanter for IOM i dette land. Erfaringer fra konferencen viser, at sådanne informationsmøder kan øge antallet af forberedte hjemsendelser til det pågældende land, fordi rådgiverne kan give bedre information til udlændingene.

4.2 Perioden op til hjemsendelsen

Ifølge aftalen mellem IOM og US skal følgende ske i forberedelsesfasen:

- Når udlændingen sammen med rådgiveren endeligt har besluttet sig for at deltage (written consent), udfærdiger rådgiveren sammen med udlændingen AVR-skemaet, som sendes til IOM (Annex 1, side 11).
- CMM, Røde Kors og eventuelle andre rådgivere fungerer som bindeled mellem IOM og udlændingen.
- Efter modtagelse af AVR-skemaet indhenter IOM mere specifik information og udfærdiger i samarbejde med samarbejdspartnerne en generel reintegrationsplan (Annex 1, side 14). Samtidigt informeres US om de forventede omkostninger.
- Reintegrationsplanerne skal være individuelt udarbejdet og tilpasset og baseret på stærkt samarbejde mellem de forskellige partnere. IOM er ansvarlig for at opstille et system, der kan sikre den nødvendige koordinering i de komplekse situationer (Annex 1, side 8).

- Der står specifikt i aftalen (side 13), at information før hjemsendelsen kan indeholde:
 - Information om reintegrationsmuligheder og andre services i modtagerlandet
 - Telefonisk kontakt med udlændingen
 - Assistance i undersøgelser af nationalitet/opholdstilladelse
 - Assistance i forbindelse med udstedelse af rejsedokumenter
 - Facilitering af kommunikation med organisationer og strukturer i modtagerlandet.

4.2.1 Et typisk forløb

På baggrund af gennemgangen af de 17 monitoreringsrapporter og de syv sager opridses følgende et typisk forløb, fra offeret tilbydes deltagelse i programmet, til offeret hjemsendes.

Det typiske forløb begynder med, at US informerer IOM Helsinki/Danmark om, at de har kontakt til en person, som lever op til kriterierne for at blive tilbudt forberedt hjemsendelse gennem IOM.

I tre af de 24 sager har Rambøll ikke umiddelbart kunnet identificere AVR-skemaet. I to tilfælde skyldtes det meget hurtige hjemsendelser. Den sidste sag omhandler en hjemsendelse til Spanien, som generelt bærer præg af, at der er meget få oplysninger til rådighed for evaluatoren.

Umiddelbart efter IOM har modtaget offerets samtykke og AVR-skemaet fra CMM, går IOM i gang med at udarbejde et udkast til offerets reintegrationsplan på baggrund af offerets ønsker og information indhentet fra modtagerlandet. I tre af sagerne har Rambøll ikke kunnet finde direkte reference til en færdig reintegrationsplan, som er blevet delt med andre partnere. I det ene tilfælde er årsagen, at kvinden ikke har ønsket reintegrationsassistance, i det andet tilfælde et noget kaotisk forløb, da kvinden forsvinder to gange og desuden undersøges for epilepsi for derefter at udtrykke ønske om hurtig hjemrejse. I det sidste tilfælde er det tydeligt, at IOM har indhentet information om muligheder i hjemlandet (sprogkurser, erhvervsuddannelser mv.) og delt dette med CMM og kvinden over flere omgange. En konkret reintegrationsplan bliver dog ikke omtalt.

Reintegrationsplanen deles med CMM eller andre kontaktpersoner, som diskuterer den med offeret og eventuelle andre relevante parter inden hjemsendelsen. Der er i alle tilfælde tale om en midlertidig reintegrationsplan, som skal tilpasses efter hjemsendelsen. I to tilfælde aftales det, at den fulde reintegrationsplan laves efter hjemsendelsen, da kvinderne ønsker at hjemrejse så hurtigt som muligt.

Alle respondenter bekræfter indtrykket fra sagsmaterialet og monitoreringsrapporterne, der viser, at reintegrationsplanen så vidt muligt tager udgangspunkt i udlændingens ønsker og kompetencer, som de præsenteres i AVR-skemaet. Dermed sikres det, at udlændingens særlige ønsker og indvendinger tages alvorligt, og at han/hun får mulighed for at deltage i beslutningsprocessen om egen hjemsendelse, således som det anbefales af IOM og ILO.

Det skal her bemærkes, at internationale guidelines foreslår, at reintegrationsplaner primært udarbejdes efter hjemkomsten, da offeret har langt bedre muligheder for at forholde sig til ønsker og fremtidsudsigter efter hjemsendelsen (se kapitel 0). Det kan derfor overvejes, om denne mulighed skal anvendes langt mere, også med henblik på at forkorte tiden op til hjemsendelsen, da de fleste af udlændingene ønsker at komme hjem hurtigst muligt, når de først har bestemt sig. Dette betyder dog, at der er mindre tid til at forberede reintegrationen, hvormed det er nødvendigt med tid til udarbejdelse af den endelige reintegrationsplan efter hjemsendelsen.

Aftalen indeholder ingen præcisering af behovet for en risiko-vurdering. For afviste asylansøgere vil der være blevet gennemført en risiko-vurdering som del af behandlingen af asylsagen. Denne gennemføres af de danske udlændingemyndigheder, baseret på den information som offeret for menneskehandel (eller den uledsagede mindreårige) videregiver og generelle baggrundsoplysninger.

Herudover gennemfører IOM en mindre risiko-vurdering efter et skema udviklet til formålet. Skemaet indeholder information om:

- 1) medicinske og psykologiske problemstillinger der kan få betydning for hjemrejsen og reintegrationen (*Special needs of the VICTIM*)

- 2) trusselsbilledet i forbindelse med bagmændene for den gennemførte menneskehandel i Danmark og hjemsendelseslandet samt eventuelt tredje land (*Risks associated with persons implicated in the trafficking process*)
- 3) Trusselsbilledet i forbindelse med myndigheder der har været involveret i menneskehandlen, særligt i forbindelse med eventuelle kriminalsager rettet mod bagmændene (*Risks associated with contact with LAW ENFORCEMENT AGENCIES*).

4.2.2 En informationskæde med mange led

På trods af informationsmaterialet, AVR-skemaerne og reintegrationsplanerne giver udlændingenes kontaktpersoner i CMM udtryk for, at informationen fra IOM ikke altid er tilstrækkeligt detaljeret til, at de følte sig klædt på til at informere udlændingen om dennes muligheder i modtagerlandet. IOM giver på den anden side udtryk for, at det kan være svært at hente konkret information, da spørgsmålene fra CMM kan være meget brede.

Dette er et eksempel på, at de mange led i informationskæden kan være et problem for en optimal hjemsendelse. CMM spørger udlændingen om hans/hendes ønsker og kvalifikationer med udgangspunkt i AVR-skemaet, udarbejdet af IOM til dette formål²¹. Herefter sender CMM skemaet til IOM, der kontakter deres lokale kontor med henblik på at undersøge mulighederne. Det lokale IOM-kontor skal i nogle tilfælde sende forespørgslen videre til en lokal NGO. Dette er særligt tilfældet, hvis der er behov for lokalkendskab (til en specifik del af landet) eller specifikke kompetencer (eksempelvis psykologisk støtte).

Kommunikationen besværliggøres af, at selv med generel information om modtagerlandet kan kontaktpersonen i Danmark ikke have tilstrækkelig viden til at vurdere, hvilke informationer IOM i modtagerlandet har behov for. IOM i modtagerlandet kender ikke kvinden og kan derfor have svært ved at komme med relevante alternativer. Der vil derfor nødvendigvis være en afgrænsningsfase, hvor de i IOMs landekontor og kontaktpersonen i CMM vil prøve at forstå hinandens ønsker og behov, med IOM Danmark som mellemlid. Det er denne fase, der kan give frustrationer på begge sider.

Dette har været en udfordring siden pilotprojektet, og der er allerede gennemført forskellige initiativer, der skal forbedre kommunikationen mellem de forskellige led. Dette inkluderer:

- at man i højere grad har implementeret en praksis med, at udlændingen får kontaktpersoner i hjemlandet (IOM eller anden NGO), som de kan ringe til inden selve hjemsendelsen. Direkte kontakt til NGO'er i modtagerlandet er vigtigt for at skabe tillid til programmet, ligesom det er et krav fra IOM og ILO, at udlændingen oplyses om, hvem hans/hendes kontaktperson i modtagerlandet er.
- At der nu arrangeres et møde med deltagelse af IOM, personen, der skal hjemsendes, og kontaktpersonen fra CMM forud for hjemsendelsen. Formålet med mødet er at øge tilliden til IOM samt at sikre en bedre fælles forståelse af elementerne i programmet. Dette er et konkret initiativ, der er taget for at forebygge nogle af de misforståelser, der var i programmets indledende faser.

Med disse tiltag er der skabt flere flader, hvor flere led af informationskæden er samlet på samme tid. Alle interviewede partnere i denne evaluering har vurderet, at de to ovenfor nævnte initiativer har styrket samarbejdet mellem de involverede parter. Dette støttes af respondenter fra især IOM i Thailand og Moldova, der ligeledes lægger stor vægt på muligheden for telefonisk kontakt med de hjemsendte. Repræsentanterne i begge lande vurderer, at dette er afgørende for at skabe den tillid, som er en forudsætning for reintegrationsprogrammets succes. I Moldova nævnte de som eksempel en hjemsendelse, der gik så hurtigt, at der ikke blev etableret ordentlig kontakt mellem IOM i Moldova og den hjemsendte (ikke fra Danmark). Repræsentanten i Moldova vurderede, at dette var en vigtig årsag til, at den hjemsendte aldrig tog kontakt til IOM efter ankomsten og dermed aldrig modtog hjælp ud over arbejdet med at arrangere rejsen. I Thailand supplerer IOM-repræsentanten med, at de i kontakten med den hjemsendte ofte får yderligere oplysninger om personens baggrund og historie, herunder oplysninger, som kan hjælpe til at tegne et mere korrekt risikobillede. Repræsentanten vurderer, at det, at de taler den hjemsend-

²¹ Skemaet blev udarbejdet, da erfaringerne fra pilotprojektet viste, at der var problemer med at få tilstrækkelig konkret information.

tes sprog og ikke mindst har en god forståelse af den generelle profil og historik for menneskehandlede og -handlende, resulterer i, at den hjemsendte er villig til at afgive flere oplysninger.

Et andet element i det styrkede samarbejde, som nævnes af IOM, er, at der nu arrangeres møder mellem CMM og IOM hvert kvartal, hvor der følges op på de hjemsendte, og hvor potentielle nye sager diskuteres.

4.2.3 Reintegrationsplanerne

Ud over de ovenfor nævnte møder består systemet til koordinering af den forberedte hjemsendelse af reintegrationsplanerne, som løbende opdateres, samt en generel tæt kontakt, både over telefon og e-mail. Reintegrationsplanen er et centralt dokument i kommunikationen mellem den hjemsendende organisation og den modtagende organisation samt udlændingen og dennes kontaktperson. Rambøll har modtaget syv reintegrationsplaner. Den ene reintegrationsplan er fra en lokal NGO. Denne indeholder primært et budget for den fulde reintegration fra leje af et værelse, over åbning af en butik med indkøb af de nødvendige materialer, til omkostningerne for monitorering og administration. IOM har separat informeret om rejse, transit og modtagelse.

De resterende seks reintegrationsplaner er udarbejdet af IOM i enten 2011 eller 2012, og de indeholder følgende informationer:

- Konkret information om rejsen, transit og modtagelse samt videre transport til endelig destination, så alle ved, hvad der skal ske, og hvem der skal gøre hvad.
- Information om forventet økonomisk støtte inddelt i de fire områder: kontant udbetaling, boligstøtte, støtte til indkomstgenererende virksomhed, støtte til medicin m.m.
- En kort beskrivelse af reintegrationsassistenten efter ankomsten, eller alternativt information om, at dette beslutes post ankomst. Detailniveauet er forskelligt fra meget overordnet at hjælpe med at åbne en skobutik til mere detaljerede planer, der inkluderer månedlig opfølgning og eksempelvis assistance med at rejse til et andet land for at købe de sko, der skal sælges. Generelt er informationen dog begrænset, i og med at en detaljeret reintegrationsplan udarbejdes efter ankomsten, hvilket fremgår af reintegrationsplanen. Dette er i overensstemmelse med de internationale guidelines udviklet af IOM og ILO.
- Information om, at IOM i modtagerlandet vil følge op og monitorere.

Til integrationsplanen udarbejdes ligeledes et detaljeret budget. Dette har Rambøll dog kun modtaget i to af de syv sager. I en af sagerne nævnes det konkret, at budgettet bliver udarbejdet efter hjemsendelsen. Da Udlændingestyrelsen skal godkende budgettet forud for hjemsendelsen, med mindre behovet for en særlig hurtig hjemsendelse taler imod dette, må det dog antages, at budgetterne altid udarbejdes.

Selv om udlændingen har mulighed for at ændre mening med hensyn til reintegrationen efter ankomsten til modtagerlandet, kan budgettet som udgangspunkt ikke ændres. Det bør her bemærkes, at IOM og ILOs guidelines samt eksempler på god praksis fra EU-studiet peger på, at der er behov for fleksibilitet i budgetterne.

I EU-studiet nævnes det som god praksis, at udlændingen selv har indflydelse på fordelingen af ressourcer inden for de forskellige overordnede budgetposter, så han/hun kan tilpasse i forhold til boligbehov, behov for indkomstskabende virksomhed etc. Dette er ikke muligt i det danske program, hvilket har givet udfordringer i enkelte af de gennemgåede sager. Eksempelvis gav det problemer i en situation, hvor bolig og virksomhed var en del af samme lejemål. Da bolig ikke må betales af budgetposten for indkomstskabende virksomhed og omvendt, resulterede dette i en del diskussioner om, hvorfra pengene skulle trækkes. Denne mangel på fleksibilitet synes ikke at gavne reintegrationsprocessen.

IOM og ILO foreslår, at det er den modtagende organisation, der skal fastsætte det endelige omfang af den økonomiske støtte. Her skal det dog nævnes, at CMM såvel som de personlige repræsentanter vurderer, at det er vigtigt med et fast program og et fast budget, som kan formidles videre til potentielle deltagere i programmet. Det er deres vurdering, at denne meget konkrete information er nødvendig, for at de potentielle deltagere i programmet kan træffe en beslutning om mulig deltagelse.

Overordnet fungerer reintegrationsplanen som en af de nedskrevne, klare aftaler mellem afsenderorganisationen og modtagerorganisationen (en retningslinje fra IOM og ILO). Derudover er der andre aftaler i forbindelse med eskorte (konkter ved brug af personer, der ikke er IOM-medarbejdere) og monitorering (konkrete aftaler med IOM i modtagerlandet eller den NGO, de arbejder sammen med).

4.2.4 Involvering af andre aktører

I de tilfælde, hvor IOM ikke har en afdeling i modtagerlandet, eller hvor IOM i modtagerlandet ikke har den tilstrækkelige kapacitet til egenhændigt at varetage reintegrationen for offeret, op søger IOM andre samarbejdspartnere i modtagelseslandet, typisk i form af lokale NGO'er. I udvælgelsen af en lokal NGO prioriteres NGO'er, som IOM tidligere har haft et samarbejde med, og/eller som er forankret i det område, hvortil offeret hjemsendes. Endvidere ses eksempler på, at IOM har valgt en NGO, fordi den specialiserede sig i en konkret ydelse, som offeret vurderedes at have behov for efter hjemsendelsen, eksempelvis psykosocial rådgivning.

Det kan give nogle ekstra udfordringer at involvere endnu en aktør, især fordi disse ikke kender rammerne for aftalen mellem IOM og US. Eksempelvis har der i et par af sagerne været en del kommunikation mellem CMM, IOM Nigeria, IOM Danmark, US og den nigerianske NGO (SEYP). I det ene tilfælde udarbejdede SEYP en reintegrationsplan, der lå uden for rammerne af aftalen mellem IOM og US. Dette skaber nogle forsinkelser i sagen, fordi det bliver nødvendigt at udarbejde en ny integrationsplan. I et andet tilfælde var den hjemsendte ikke opmærksom på, at SEYPs administrationsomkostninger blev trukket fra hendes reintegrationsassistance. Det fremgår af e-mail-korrespondancen, at informationen om administrationsomkostningerne har været indarbejdet i reintegrationsplanen, og at denne har været sendt til de involverede inklusive kvinden selv, men det fremgår ikke, om hun har modtaget planen, og om budgettet har været diskuteret med hende.

En konkret udfordring, der nævnes i forbindelse med inddragelse af andre aktører, er netop, at det gebyr, disse aktører kræver, trækkes direkte fra offerets reintegrationsbudget. Da der ikke har været klare retningslinjer omkring denne praksis, har udlændingen ikke altid været informeret herom. Dette kan have nogle negative konsekvenser for programmet, da udlændingene mister tilliden til programmet, når de ser, at en del af de penge, de var blevet lovet, ikke udbetales til dem.

4.2.5 Arbejdet med at arrangere selve rejsen

Sideløbende med arbejdet med reintegrationsplanen indhenter IOM rejsepapirer og booker en rejse til offeret. I de tilfælde, hvor offeret ikke er i besiddelse af et gyldigt pas eller andre gyldige identifikationspapirer, forsinkes processen af, at IOM først skal kontakte modtagerlandets myndigheder og bede dem om at udstede valide rejsepapirer, før IOM kan booke en rejse. I de tilfælde, hvor offeret er europæisk statsborger eller indvandrer med lovligt ophold i EU, er det nemmere og forbundet med færre diplomatiske forviklinger at fremskaffe de nødvendige papirer til hjemsendelsen, end hvis offeret hjemsendes til et land uden for EU.

Der er generelt stor tilfredshed med IOMs rolle i denne forbindelse. IOM har gode kontakter til næsten alle ambassader og er generelt i stand til at indhente de nødvendige papirer og rejseudokumenter langt hurtigere end andre organisationer. De har ligeledes aftaler med flere større flyselskaber og kan dermed sikre billigere flybilletter med adgang til at medbringe langt mere bagage, end det er normen, hvilket er vigtigt for de hjemsendte. Der sættes spørgsmålstegn ved, om IOM altid vælger direkte rejser, når det er muligt, ligesom enkelte giver udtryk for, at der nogle gange kan gå lang tid, inden en billet udstedes. At der nogle gange kan gå lang tid, inden billetten udstedes, kan hænge sammen med, at billetterne ikke kan udstedes, før alle papirer er i orden, og reintegrationen godkendt.

IOM oplyser, at flyselskaberne benytter meget forskellig praksis, med hensyn til hvor lang tid man kan reservere en billet uden at bekræfte den, hvor nemt/svært det er at ændre datoer for hjemrejser etc. Disse forhold må IOM tage med i betragtningen, inden de kan få udstedt billetten, da budgettet ikke giver plads til for mange "tabte" billetter. Ligeledes skal det tages i betragtning, at IOM har et "loft" for prisen per billet. Det kan betyde, at IOM nogle gange er nødsaget til at vælge billetter med mellemlandinge, selv om der findes direkte flyforbindelser, eller al-

ternativt at IOM skal forhandle med US, hvis der skal købes billetter, der ligger over budgettet. Eksempelvis på en rejse til Thailand blev US og IOM enige om at acceptere en billet, der lå over budgettet.

4.2.6 Vurdering

Rambølls vurdering af hvert af elementerne i aftalen mellem US og IOM er præsenteret i tabellen nedenfor. For begrundelser for vurderingen henvises der til analysen ovenfor.

Table 5: Indsatsen i forberedelsesfasen set i relation til aftalens krav

Aftalens tekst	Rambølls vurdering
Når udlændingen sammen med rådgiveren endelig har besluttet sig for at deltage (written consent), udfærdiger rådgiveren sammen med udlændingen AVR-skemaet, som sendes til IOM (Annex 1, side 11).	21 ud af 24 sager.
CMM og eventuelle andre rådgivere fungerer som bindeled mellem IOM og udlændingen.	Altid.
Efter modtagelse af AVR-skemaet indhenter IOM mere specifik information og udfærdiger i samarbejde med samarbejdspartnerne en generel reintegrationsplan (Annex 1, side 14). Samtidig informeres US om de forventede omkostninger.	21 ud af 24 sager (ikke sammenfald med AVR-skema).
Reintegrationsplanerne skal være individuelt udarbejdet og tilpasset og baseret på stærkt samarbejde mellem de forskellige partnere. IOM er ansvarlig for at opstille et system, der kan sikre den nødvendige koordinering i de komplekse situationer (Annex 1, side 8).	De er individuelt udarbejdet. Samarbejdet er forbedret, men endnu ikke stærkt. Koordinering gennem reintegrationsplanen og løbende kontakt i de enkelte sager samt gennem kvartalsvise møder.
Det fremgår af aftalen (side 13), at information før hjemsendelsen kan indeholde: <ul style="list-style-type: none"> Information om reintegrationsmuligheder og andre services modtagerlandet Telefonisk kontakt med udlændingen Assistance i undersøgelser af nationalitet/opholdstilladelse Assistance i forbindelse med udstedelse af rejsedokumenter Facilitering af kommunikation med organisationer og strukturer i modtagerlandet. 	IOM giver information til CMM om reintegrationsmuligheder og andre services i hjemlandet, men informationen kunne være mere detaljeret. Der er øget brug af telefonisk kontakt mellem offer og hjemland. Der er generelt tilfredshed med IOMs arbejde i forbindelse med rejsedokumenter mm.

Overordnet set synes alle parter at leve op til deres del af aftalen. CMM fungerer som bindeled mellem IOM og udlændingen. IOM står for rejsepapirer, stiller kontaktpersoner til rådighed i hjemlandet, som offeret kan ringe til, udarbejder reintegrationsplaner og koordinerer med CMM, US, IOM-kontorer og NGO'er i hjemlandet samt andre aktører, hvor nødvendigt (eksempelvis politiet og HopeNow). Det er dog også tydeligt, at CMM spiller en helt central rolle, især i sager om hjemsendelser til Nigeria, hvor en af de centrale samarbejdspartnere er en NGO, som CMM har gode relationer til.

Det er dog Rambølls vurdering, at samarbejdet kunne være stærkere og koordineringen bedre, hvilket også er nogle af de kritikpunkter, der rejses i interviewene. Af kritikpunkter nævnes det:

- At det tager for lang tid, fra at et offer for menneskehandel udtrykker ønske om at hjemvende, og til at han/hun rent faktisk er hjemvendt.
- At IOM ikke tilvejebringer tilstrækkeligt detaljeret information, til at dybdegående rådgivning er muligt, herunder at reintegrationsplanerne ikke er detaljerede nok.
- At det er for svært for CMM at gennemskue budgetterne bag programmet.

I kapitel 5 vender vi tilbage til nogle af disse kritikpunkter.

4.3 Selve hjemsendelsen

IOM er hovedansvarlig i forbindelse med selve hjemsendelsen. Samarbejdspartnere kan dog assistere med indhentelse af rejsepapirer, hvis det vurderes hensigtsmæssigt. Ifølge aftalen mellem IOM og US skal IOM sørge for følgende i forbindelse med selve hjemsendelsen:

- Gennemse og tjekke (review) rejsepapirer, booke fly, informere om rejseplan og status for billetten
- Assistere ved transit, i det omfang IOM har kontorer i transitlandet
- Assistere ved ankomst til modtagerlandet, enten gennem IOM i modtagerlandet eller IOMs samarbejdspartnere i modtagerlandet
- Transport til den endelige destination i modtagerlandet
- Overnatning, hvis nødvendigt forud for videre transport.

Selve afrejsen er for alle sager foregået uproblematisk. I langt de fleste sager er offeret blevet assisteret til og i afrejseflythavnen af en CMM-medarbejder, og efter at IOM har fået kontor i Danmark, går deres medarbejdere typisk med den udsendte helt ud til gaten. Fordi IOM i overensstemmelse med de internationale guidelines bestræber sig på at arrangere flyrejser uden mellemlanding, har udlændingene typisk ikke brug for assistance i forbindelse med transit. Budgetbegrænsninger kan dog gøre det nødvendigt at se bort fra denne foretrukne praksis.

I de tilfælde, hvor offeret skal mellemlande, er det mest almindeligt, at offeret får assistance af den lokale IOM-afdeling i transitlandet. I to tilfælde har personen ikke fået hjælp til transit af IOM, selvom de skulle mellemlande, hvilket i et af tilfældene har skyldtes, at offeret selv havde forberedt og booket sin rejse uden om IOM og derfor ikke var berettiget til hjælp til transit. I det andet tilfælde blev offeret eskorteret af en CMM-medarbejder og havde derfor ikke brug for transit-assistance.

Typisk har IOM arrangeret assistance i modtagerlandet, så offeret bliver modtaget af en IOM-medarbejder og/eller en medarbejder fra den ansvarlige NGO, der enten følger offeret til dets endelige bestemmelsessted eller til et midlertidigt opholdsted. I 19 ud af 24 af de gennemgåede sager er det IOM i modtagerlandet, der har modtaget offeret i lufthavnen, enten alene eller sammen med repræsentanter fra en lokal NGO. I to af sagerne har den ansvarlige NGO modtaget offeret, uden at IOM har været til stede, og i to af sagerne har der ikke været nogen til at modtage offeret i lufthavnen. I ét af tilfældene, hvor ingen har modtaget offeret, begrundes det med, at kvinden ikke havde anmodet om assistance, og at den lokale IOM-afdeling ikke havde tilstrækkeligt personale med adgang helt til gaten. Det sidste tilfælde skyldes igen, at offeret selv havde arrangeret sin hjemrejse. Der er ikke overlap mellem dem, der er blevet eskorteret, og dem, der ikke er blevet modtaget i lufthavnen.

IOM assisterer også den hjemsendte videre til den endelige destination, i det omfang det er muligt og nødvendigt. Af de 24 sager er der otte tilfælde, hvor videre transport ikke er sikret:

- I de to sager, hvor kvinden ikke er modtaget i lufthavnen, har IOM heller ikke kunnet arrangere videre transport
- I et tilfælde ønskede kvinden ikke assistance til transport til endelig destination
- I tre tilfælde ledsagede IOM den hjemsendte til en lokal busstation eller indenrigsafgangen i lufthavnen og sikrede sig, at denne kom godt af sted, men tog ikke selv med videre
- I de sidste to tilfælde modtages den hjemsendte af familien, som står for den videre transport.

Den ene hjemsendte kvinde, vi har talt med, gav udtryk for, at hun satte stor pris på, at der var assistance ved såvel transit som ankomst. Hun gav udtryk for, at hun var usikker på, hvordan myndighederne, især i hendes eget land, ville behandle hende. At have én, der modtog hende helt oppe ved gaten og fulgte hende igennem hele lufthavnen samt alle procedurerne, synes hun gav en god følelse af tryghed.

Er der behov for overnatning i forbindelse med rejsen, sørger IOM altid for dette. Det er ligeledes tilfældet, at de returnerede tilbydes ophold på et rehabiliteringscenter i de lande, hvor der er sådanne. Ofte ønsker de hjemsendte dog ikke at bo der. IOM efterlever dermed de internationale guidelines for hjemsendelser, hvor behovet for transitassistance, assistance ved modtagelsen og

modtagelse af relevante personer, såsom sundhedspersonale og/eller socialarbejdere, er til stede.

Hvis offeret er utrygt ved selve hjemsendelsen, eller hvis der på anden måde er betænkeligheder ved at lade offeret rejse alene, er der mulighed for, at offeret kan blive eskorteret hele vejen til sit bestemmelsessted. IOM fremhæver eskorte som bedste praksis i tilfælde, hvor offeret er særligt psykisk sårbart eller ustabil. I sådanne tilfælde er det vigtigt, at eskorten er en, som offeret er tryk ved og har tillid til, og det er derfor i disse tilfælde ofte offerets CMM-rådgiver, der rejser med som eskorte. At offeret rejser med eskorte hører dog til undtagelsen; kun i fem ud af de 24 sager er offeret blevet eskorteret på hjemrejsen. I alle tilfælde var eskorten offerets rådgiver fra CMM. Som udgangspunkt skal eskorten være ansat hos IOM, så inden afrejse er den pågældende CMM-medarbejder blevet ansat på midlertidig konsulent-kontrakt hos IOM, hvorefter vedkommende får alle sine udgifter dækket, men også forpligter sig til at aflevere rapport til IOM efter endt rejse.

4.3.1 Vurdering

Rambølls vurdering af hvert af elementerne i aftalen mellem IOM og US er præsenteret i tabellen nedenfor. For begrundelser for vurderingen henvises der til analysen ovenfor.

Table 6: Indsatsen i forberedelsesfasen set i relation til aftalens krav

Aftalens tekst	Rambølls vurdering
Gennemse og tjekke (review) rejsepapirer, booke fly, informere om rejseplan og status for billetten	Foretages altid af IOM, og generelt er der tilfredshed med deres arbejde (ét eksempel på, at kvinden selv arrangerer rejsen).
Assistere ved transit, i det omfang IOM har kontorer i transitlandet.	Bortset fra to tilfælde, hvor udlændingen ikke havde anmodet om det/selv arrangerede rejsen.
Assistere ved ankomst i modtagerlandet, enten gennem IOM i modtagerlandet eller IOMs samarbejdspartnere i modtagerlandet	I tre ud af 24 tilfælde har assistance ved ankomst til den endelige flydestination ikke været arrangeret. I et tilfælde er den angivne årsag bl.a. manglende ressourcer, hvilket ikke ligger inden for aftalens rammer.
Transport til endelig destination	Hvis der har været behov for videre transport, og IOM eller deres partnere har haft kontor i lokalområdet, er transporten arrangeret/gennemført af IOM.
Overnatning, hvis nødvendigt forud for videre transport	Hvor relevant, har IOM altid stået for at arrangere overnatning.

Overordnet lever IOM op til aftalen med hensyn til at arrangere hjemrejser. IOMs globale netværk af samarbejdspartnere og kontorer gør, at IOM kan arrangere assistance ved såvel transit som ankomst. IOMs medarbejdere har desuden adgang helt ud til gaten, både i Danmark og i modtagerlandet, hvor de kan tage imod. Der nævnes enkelte uheldige episoder, men ingen generelle kritikpunkter.

4.4 Reintegration og monitorering

Ifølge aftalen mellem IOM og US skal IOM sørge for følgende i perioden efter hjemsendelsen:

- Koordinere udbetalingen af den finansielle assistance
- Vurdere om den enkelte har behov for medicinsk støtte eller støtte til bolig
- Fortsætte rådgivningen og støtten i forbindelse med de indkomstgenererende aktiviteter
- Monitorere reintegrationsprocessen op til tre måneder efter hjemsendelsen
- Sendte korte monitoreringsrapporter til US tre måneder efter hjemsendelsen.

Efter hjemsendelsen er det som udgangspunkt IOM i modtagerlandet, der assisterer offeret i det videre forløb i forhold til både den praktiske tilrettelæggelse af offerets reintegration og opfølgningen og monitoreringen af offeret, så længe han/hun modtager støtte gennem programmet.

Det er muligt for et offer for menneskehandel at få forsørgelse gennem programmet i 3 måneder efter hjemsendelsen, hvis ikke der er særlige omstændigheder, der taler for, at offeret bør for-

sørges i en længere periode. Den hjemsendte modtager ved ankomsten 150 USD, der udgør den første kontante udbetaling (cash allowance).

Derefter udarbejder IOMs landekontor og offeret i fællesskab den endelige integrationsplan og tilpasser det budget for reintegrationen, som blev lagt inden hjemsendelsen. Denne proces løber typisk over en periode på et par måneder, hvor offeret og IOM mødes flere gange.

Gennemgangen af de 24 sager tegner følgende billede:

- I 13 tilfælde er det IOM selv, der står for reintegrationen, imens de resterende 11 hjemvendte modtager støtte fra en NGO. Dette viser, at IOM i høj grad gør brug, ikke blot af deres egne landekontorer rundt om i verdenen, men også af lokale eller specialiserede partnere, når dette er nødvendigt. Som nævnt i Europa-Kommissionens studie er involvering af specialiserede og lokale partnere vigtige for en god reintegrationsproces.
- 3 kvinder vælger alene at tage imod de 450 USD i kontant hjælp
- Der er konkret information om modtagelse af/planlagt udlevering af "cash grant" i 17 tilfælde. I de resterende sager er der ikke oplysninger herom.
- 12 hjemsendte modtager støtte til bolig, tre siger nej tak, og i fire tilfælde vurderes det ikke nødvendigt, da de bor hos familie. I de resterende monitoreringsrapporter er støtte til bolig ikke direkte nævnt.
- Der er konkret information om modtagelse af/planlagt støtte til indkomstgenererende aktiviteter i 17 tilfælde. I tre tilfælde er det specifikt nævnt, at de hjemvendte ikke ønsker denne type hjælp, og i fire tilfælde forsvinder personen, inden de indkomstgenererende aktiviteter starter. Af de fire kvinder, der forsvinder, er to kvinder med psykosociale problemer hjemsendt til Rumænien.

Boks 2: Et eksempel på en kvinde der forlader programmet før tid²²

I december 2010 blev en kvinde sendt hjem til Thailand som en del af programmet. I februar 2011 informerer den lokale NGO IOM om, at kvinden endnu ikke har besluttet sig for, hvilken type reintegrationsassistance hun er interesseret i. Reintegrationsassistancen var ikke fastlagt fra Danmark, grundet kvindens ønske om hurtig hjemrejse.

Seks måneder senere har kvinden fundet arbejde som massør og deler lejlighed med en ven. Forud herfor boede hun hos sine forældre og hjalp sin mor med at sælge tøj, men hun havde ikke egen indkomst. Hun udtrykker ønske om at bruge reintegrationsassistancen til massage-kurser på en velkendt skole. Kurserne vil sikre hende en bedre løn i hendes nuværende arbejde samt muligheden for på sigt at åbne sin egen massageklinik. Det aftales, at hendes kursus, omkostninger i forbindelse med kurset samt hendes bolig og løbende udgifter i løbet af kurset betales over programmet.

Kort efter denne aftale falder på plads, melder kvinden dog, at hun vil rejse udenlands med sin nye kæreste. Hun får at vide, at hun ikke kan forvente at modtage reintegrationsassistance, når hun vender tilbage. Kvinden forlader Thailand måneden efter.

Hjemsendelsen til Thailand er et eksempel på, at selv når kvinden reintegreres med sin familie, finder et arbejde og tilbydes en uddannelse, kan det være svært at sikre en bæredygtig hjemsendelse. I dette tilfælde forsvinder kvinden, inden reintegrationen for alvor kan starte.

4.4.1 Reintegrationsassistancen

Ser man på tværs af de 24 sager, gives der generelt meget forskellig hjælp og ofte i længere perioder end de tre måneder, der er forudsat:

- En kvinde får primært støtte fra en NGO, specialiseret i psykiske lidelser, i og med at det vurderes, at dette er hendes primære behov. Indledningsvist er kvinden tilknyttet et krisecenter, hvor hun kan få psykologisk støtte. Centeret betaler for ophold og behandling, og kun de administrative omkostninger trækkes fra reintegrationsbudgettet. Da hun vender hjem, søger NGO'en løbende kontakt med kvinden, både over telefon og fysisk, men på et tidspunkt forsvinder hun.
- En kvinde, der returneres til Portugal, får hjælp til at få sine uddannelsespapirer fra hjemlandet officielt godkendt, så hun har bedre chancer på jobmarkedet. Derudover betales omkostningerne i forbindelse med et kursus i portugisisk, hvilket er alt, hvad støt-

²² Information fra reintegrationsrapport.

ten rækker til, i og med at sprogkurser i Portugal er dyre, set i forhold til et tilsvarende kursus i et tredjeland uden for EU.

- En kvinde returneres til Nepal og modtager støtte til at tage en 8. classes eksamen, da hun skal bruge dette for at blive optaget på sygeplejerskolen, hvilket var hendes ønske. IOM forsøger så vidt muligt at få pengene til at række, så der er plads til både et forberedelseskursus, eksamen og den endelige uddannelse til sygeplejerske inklusive beboelse og leveomkostninger, selv om dette løber over mere end et år.
- En kvinde udsendes til Rumænien, hvor en lokal NGO (Alternative Sociale) står for reintegrationen. Alternative Sociale sikrer, at kvinden modtager al den støtte, hun kan forvente fra staten samt månedlige ydelser fra et af Alternative Sociales egne programmer, således at det meste af budgettet fra hjemsendelsesprogrammet kunne anvendes til indkomstgenererende aktiviteter. Kvinden har særligt behov for, at der tages hånd om hendes boligsituation, så dette er i fokus. Næsten et år efter hjemkomsten påbegynder IOM udbetalingen af midler til kvindens skolegang, da det først er på dette tidspunkt, hun kan indskrives.
- Den ene mand, der hjemsendes, får betalt et erhvervskørekort og hjælp til at opstarte en forretning (støtte til at udvikle forretningsplan samt penge til opstart).

Generelt er der i reintegrationen fokus på opstart af virksomhed, som det anbefales af Europa-Kommissionens rapport. Der er ikke konkrete eksempler på egentlig uddannelse/kursus i oprettelse og drift af mindre virksomheder, hvilket dog også vurderes at være svært at nå inden for de tre måneder, som er afsat til reintegrationen. Dette kunne dermed være et kursus, man med fordel kunne udbyde i Danmark til personer, der samtykker til forberedt hjemsendelse. Alternativet er, at det overvejes som fast element i reintegrationsplanerne, da det kan være en forudsætning for bæredygtighed. Et sådant kursus afhænger dog af ressourcerne, der er til rådighed i programmet. Umiddelbart vurderes det svært at nå både hjælp til at bosætte sig, basalt kursus i virksomhedsdrift, endelig valg af mulig virksomhed og støtte til oprettelse af denne virksomhed inden for en tre måneders fase.

Der er dog også eksempler på, at reintegrationen ikke er lykkedes, og at der kan sættes spørgsmålstegn ved, om den hjemvendte har fået den støtte, som han/hun har behov for. Konkret er der i de gennemgåede sager fem eksempler på, at de hjemsendte oplever problemer med at få udbetalt de penge, de forventer at modtage. To af disse sager er fra Thailand, to andre fra Nigeria og den sidste fra Nepal. Nedenfor præsenteres et eksempel fra Nigeria.

Boks 3: Reintegration i Nigeria²³

I 2011 sendes en kvinde tilbage til Nigeria. Ved ankomsten til Nigeria modtages kvinden af IOM Lagos og NGO'en CUSODOW. Dagen efter fortsætter rejsen til kvindens endelige destination, hvor hun indledningsvist vil bo på et indkvarteringssted, som NGO'en har i området. Det er aftalt, at kvinden ud over hjælp til husleje, medicin og generelle leveomkostninger skal have hjælp til at åbne en restaurant, da hun har erfaring med at arbejde i en restaurant.

Flere måneder senere tager kvinden kontakt til sin rådgiver i CMM, fordi hun mangler forskellige ting til såvel boligen som restauranten, eksempelvis har hun ikke kunnet betale det nødvendige tilskud for at åbne en restaurant, ligesom hun mangler en generator. CMM kontakter IOM og den lokale NGO med henblik på at finde en løsning. Den lokale NGO angiver, at budgettet har været urealistisk lavt, og at de ikke var blevet informeret om det reelle budget.

Da den korrespondance, som Rambøll har fået adgang til, stopper, arbejder IOM og CMM sammen med den lokale NGO om at løse problemerne.

Eksemplet ovenfor illustrerer et af de tilfælde, hvor reintegrationen ikke er forløbet efter planen. Kvinden har tydeligvis ikke fået startet sin indkomstgenererende aktivitet (restauranten), og alt tyder på, at den reintegrationsplan, der var blevet lagt, ikke var realistisk. Derudover kan der

²³ Baseret på sagsmateriale (e-mails, AVR-skema, reintegrationsplan mm.) sendt fra CMM. Det skal oplyses, at der i det tilsendte materiale ikke er nogen dokumenter i perioden fra 26-09-2011 til 09-01-2012, hvor kvinden selv kontakter CMM. Dette skyldes, at vi alene har materialet, som CMM har til rådighed, eventuel kommunikation mellem IOM og NGO'en indgår derfor ikke i gennemgangen.

sættes spørgsmålstegn ved, om IOM i tilstrækkelig grad har ført tilsyn med reintegrationsprocessen. Ud fra det gennemgåede materiale lader det til, at IOM i Danmark ikke har været informeret om de udfordringer, der har været i hjemsendelsen, før CMM gør dem opmærksomme på det.

CMM beretter om flere tilfælde af hjemsendte, der har kontaktet CMM, fordi deres reintegration ikke er gået efter planen. Bl.a. beretter CMM, at kvinderne oplever, at udbetalingerne er forsinkede, og at de lokale IOM-kontorer ikke besvarer deres opkald eller ikke kan svare på deres forespørgsler. Det er samme udfordringer, der fremgår af sagsmaterialet og monitoreringsrapporterne. CMM vurderer, at dette får kvinderne til at tvivle på, at pengene overhovedet vil blive udbetalt, hvilket, hvis det rygtes i Danmark, kan resultere i, at andre kvinder falder fra programmet. Disse episoder har resulteret i, at CMM har udtrykt usikkerhed med hensyn til kvaliteten af IOMs reintegration i modtagerlandet, herunder IOM i Danmarks monitorering af reintegrationen.

IOM har på baggrund af et par af disse sager konkluderet, at de hjemsendte ikke har forstået, at midler ikke kan udbetales, med mindre der foreligger kvitteringer, en købsaftale med konkret prisangivelse eller anden form for dokumentation. Dette er dermed en af de ting, IOM nu har fokus på at forklare ved deres møde med dem, der skal hjemsendes.

I de gennemgåede tilfælde er det ikke muligt for Rambøll at vurdere, i hvilket omfang det er den hjemsendte, der har været fejlinformeret om mulighederne, hvorvidt den hjemsendte har fået de rette informationer, men ikke har forstået dem korrekt, eller hvorvidt der reelt er problemer med reintegrationsassistance, der ikke bliver leveret. Rambøll har kun haft kontakt med én hjemsendt kvinde. Denne gav klart udtryk for, at hun var glad for den støtte, hun har modtaget, og at hun generelt følte, at hun blev godt informeret gennem hele processen.

4.4.2 Monitorering

Det er IOM i hjemlandets opgave at følge op på reintegrationsprocessen. Opfølgningen foregår gennem telefonisk eller fysisk kontakt. IOMs kontrol med reintegrationsprocessen pågår gennem NGO'ernes og IOM-kontorenes løbende tilbagemelding til IOM i København. IOM fortæller, at praksis er forskellig, men at de altid informeres ved større beslutninger og hændelser (den endelige plan er lagt fast, der er fundet bolig, personen er påbegyndt sin uddannelse/har åbnet sin forretning etc.). Derudover er IOM i København altid inde over og godkende planer og beslutninger i forbindelse med udbetaling af midler.

I de tilfælde, hvor IOM ikke har et landekontor i modtagerlandet eller ikke er i stand til at yde offeret den nødvendige assistance efter hjemsendelsen og derfor har indgået samarbejde med en lokal NGO, har NGO'en typisk forpligtet sig til at orientere IOM løbende om, hvilke aftaler der indgås med offeret samt følge systematisk op på offerets reintegration. I de gennemgåede sager ses der flere eksempler på, at opfølgningen foregår ved, at den lokale NGO afleverer kvartalsvise rapporter til IOM om offerets efterlevelse af reintegrationsplanen.

Med hensyn til monitoreringen kritiseres programmet generelt for, at monitoreringsrapporterne ikke automatisk deles mellem kontaktpersonerne og repræsentanterne. Derudover er der hos CMM en oplevelse af, at rapporterne ikke giver et godt billede af, hvad der reelt er sket med offeret, og hvordan han/hun har det. Rapporterne er meget faktuelle og "fortæller ikke historien om den hjemsendte". Derudover er de ofte meget forsinkede. Dette skyldes som oftest, at selve reintegrationen starter senere end forventet, i og med at det tager tid for de hjemsendte at falde til og fokusere på reintegrationen. For personer, der har været tæt på disse kvinder (og mand), kan det være frustrerende ikke at høre noget i flere måneder efter hjemsendelsen.

Ud over frustration over ikke at vide hvad der sker, kan det have betydning for CMMs rådgivning, at de ikke får systematisk adgang til monitoreringsrapporternes oplysninger. En sådan systematisk opdatering om de konkrete reintegrationsprocesser og deres resultater ville klæde dem bedre på til at rådgive ofre for menneskehandel. Monitoreringsrapporterne kan dermed være et redskab til deling af generel information om mulighederne i modtagerlandet og den konkrete reintegrationsproces, der kan pågå, hvis de systematisk deles med CMM.

4.4.3 Vurdering

Rambølls vurdering af hvert af elementerne i aftalen mellem IOM og US er præsenteret i tabellen nedenfor. For begrundelser for vurderingen henvises der til analysen ovenfor.

Table 7: Indsatsen i reintegrationsfasen set i relation til aftalens krav

Aftalens tekst	Rambølls vurdering
Koordinere udbetalingen af den finansielle assistance	Dette tager IOM i modtagerlandet sig af. Det sker, at CMM er blevet kontaktet, fordi udbetalingerne er forsinkede.
Vurdere om den enkelte har behov for medicinsk støtte eller støtte til bolig	IOM fortsætter generelt rådgivning efter modtagelsen.
Fortsætte rådgivningen og støtten i forbindelse med de indkomstgenererende aktiviteter	IOM fortsætter generelt rådgivning efter modtagelsen.
Monitorere reintegrationsprocessen op til tre måneder efter hjemsendelsen	Ofte længere.
Sende korte monitoreringsrapporter til US	Hvis der har været en reel reintegrationsindsats, sendes rapporterne til US. De er dog ofte forsinkede, bl.a. fordi selve reintegrationen ofte er forsinket. Rapporterne sendes ikke systematisk til kontaktpersonerne.

Ser man på den konkrete aftale, lever IOM op til kravene i denne. De fortsætter rådgivningen i hjemlandet, forestår udbetalinger samt monitorere. Der kan dog være forsinkelser i forhold til udbetalinger og monitorering.

Ser man bort fra den konkrete aftale, nævnes forskellige kritikpunkter af de interviewede. Især er der usikkerhed om kvaliteten af reintegrationsassistancen og IOMs opfølgning med de lokale kontorer eller NGO'er, der står for denne. Rambøll har i de gennemgåede reintegrationsrapporter og sager kunnet identificere såvel positive som negative tendenser.

Det vurderes som særdeles positivt, at IOM så vidt muligt trækker på nationale programmer og projekter for dermed at strække den danske reintegrationsstøtte så langt som muligt. Især i Moldova, Rumænien og Thailand peger de på, at eksisterende programmer for sårbare er afgørende for mulighederne for bæredygtig reintegration. Mellem tre og seks måneders støtte er ikke tilstrækkeligt til at sikre succesfuld reintegration, med mindre denne tid kan anvendes til at indlemme den hjemsendte i eksisterende programmer med længere tidsperspektiv. Derfor vil muligheden for succesfuld reintegration i meget høj grad afhænge af eksisterende nationale programmer, hvilket det ikke er muligt at kontrollere gennem hjemsendelsesprogrammerne.

Ligeledes er det Rambølls indtryk, at der arbejdes fleksibelt og individuelt med reintegrationen inden for de rammer, der er givet. Reintegrationen løber ofte længere end de fastlagte tre måneder. I mange tilfælde bærer monitoreringsrapporterne præg af omfattende kontakt til og med de hjemsendte samt generelt aktiviteter og planer tilpasset den enkeltes ønsker og behov.

Af konkrete kritikpunkter kan nævnes manglen på en egentlig uddannelse i basal virksomhedsdrift, for personer der hjælpes til at starte egen forretning. Denne kan gennemføres både før og efter hjemsendelsen. Flere respondenter peger på, at der kan være fordele ved at tilbyde relevante kurser allerede i Danmark. Det kan være kurser i virksomhedsdrift, men også i engelsk, skønhedspleje eller it. Først og fremmest kan det holde kvinderne beskæftigede. Såvel Reden International som IOM i Thailand og Moldova vurderer, at dette kan bidrage til at fastholde kvinderne i programmet. Derudover kan det gøre en forskel for de hjemsendtes muligheder på arbejdsmarkedet i hjemsendelseslandet. Endeligt kan de hjælpe de hjemsendte til at få en bedre forståelse af, hvad de egentligt har planlagt at skulle efter hjemsendelsen. Flere af repræsentanterne fra IOM i hjemsendelseslandet oplever, at selv om den hjemsendte selv har udfærdiget reintegrationsplanen, så har de ikke en egentlig forståelse af, hvad det vil indebære fra deres egen side at realisere denne plan. Kurser i Danmark kan måske hjælpe dem til konkret at forstå dette og dermed sikre et mere informeret beslutningsgrundlag i forhold til reintegrationen i hjemsendelseslandet.

Der er dog også hjemsendelser, hvor alt data tyder på, at reintegrationen ikke går efter planen. Selv om det er svært at vurdere, i hvilket omfang der er konkrete problemer i reintegrationsindsatsen, eller om der er tale om udfordringer opstået grundet misforståelser, så indikerer disse sager, at det kan være nødvendigt med en mere løbende opfølgning på reintegrationsarbejdet i modtagerlandet.

Endeligt er det tydeligt, at de hjemsendtes kontaktpersoner ikke holdes informeret om reintegrationsforløbet. Der er ingen løbende opdatering, og monitoreringsrapporten sendes ikke automatisk til kontaktpersonerne hos eksempelvis CMM. Dette kan være en af årsagerne til den usikkerhed, der synes at være med hensyn til kvaliteten af IOMs reintegrationsindsats.

Udfordringerne med kvaliteten af reintegrationsindsatsen og opfølgningen herpå samt systematisk videndeling med de hjemsendtes kontaktpersoner i Danmark behandles yderligere i næste kapitel.

5. UDFORDRINGERNE I HJEMSENDELSENE

I beskrivelserne af forløbene for hjemsendelser af handlede og uledsagede mindreårige, præsenteret i kapitel 3 og 4 ovenfor, blev en række kritikpunkter nævnt:

- Tid fra deltagelse i programmet til selve hjemsendelsen sker
- Indholdet i reintegrationsplanerne/detaljeret information om muligheder
- Budgetposterne og manglende gennemskuelighed/information
- Reintegration og monitorering.

Disse kritikpunkter behandles nærmere i dette kapitel, og der foreslås løsninger. Løsningerne, der nævnes her, uddybes yderligere i kapitel 7, hvor der præsenteres egentlige anbefalinger.

5.1 Tid fra udtrykt ønske om hjemsendelse og til den egentlige hjemsendelse

Den gennemsnitlige tid, fra offeret optages i programmet, til offeret hjemsendes, er 42 dage²⁴. Det vil sige, at fra US informerer IOM om, at udlændingen er omfattet af tilbuddet/programmet, til at offeret lander i sit hjemland, går der gennemsnitligt 42 dage²⁵. Vi har ligeledes set på, hvor lang tid det tager, fra IOM modtager AVR-skemaet og til hjemsendelse, da det først er ved modtagelsen af AVR-skemaet, at den egentlige sagsbehandling kan begynde. I de gennemgåede sager tager en hjemsendelse gennemsnitligt 35 dage, fra det tidspunkt IOM modtager AVR-skemaet og til afrejse.

Der er dog væsentlige afvigelser i de 24 sager. I en enkelt sag var perioden fra optagelse og til hjemsendelse meget kort (2 dage). Den korte periode skyldtes, at offeret havde booket sin hjemrejse selv, inden IOM blev bekendt med hendes situation. IOM bemærker i monitoreringsrapporten, at det ikke kan anbefales som bedste praksis at have så kort en periode mellem optagelse i programmet og hjemsendelse, fordi IOM således ikke har tid til at udarbejde et budget og en reintegrationsplan for offeret og heller ikke har tilstrækkelig med tid til at foretage en risikovurdering af forhold i offerets hjemland med relevans for offerets efterfølgende reintegration.

I fire af sagerne har hjemsendelsen taget over to måneder. I den ene sag skyldes den lange periode, før hjemsendelsen effektueres, at kvinden forsvinder fra det center, hvor hun bor. Sagen genoptages, da hun vender tilbage. I en af sagerne udsættes en planlagt hjemsendelse, fordi kvinden har haft kontakt til sine bagmænd, der bliver opmærksomme på hjemsendelsen. Af sikkerhedsmæssige årsager besluttet det, at hjemsendelsen skal udskydes. I den tredje sag er årsagen, at kvinden og hendes kontaktperson insisterer på en meget detaljeret reintegrationsplan, fordi kvinden føler sig usikker på, om hun overhovedet vil modtage støtte, når hun ankommer. At udfærdige en så detaljeret reintegrationsplan er tidskrævende, bl.a. fordi det lokale IOM-kontor skal rejse til det område, hvor kvinden skal bo, for at indhente konkrete prisoplysninger. Den sidste sag er en hjemsendelse til Spanien. Der er ingen åbenlys grund til den lange sagsbehandlingstid.

Hvis der renses for de atypiske sager, både de meget lange og den meget korte, er den gennemsnitlige tid fra optagelse i programmet til hjemsendelse ca. 28 dage (22 fra modtagelse af AVR-skemaet).

De sager, hvor der er gået kort tid, fra personen er vurderet egnet til forberedt hjemsendelse i programmet, til reel hjemsendelse (<10 dage), og som fremhæves som gode eksempler af IOM, udmærker sig ved, at offeret har været i besiddelse af de nødvendige rejsepapirer, og at CMM har været hurtig til at udveksle de nødvendige papirer med IOM. Mange af udlændingene har ytret ønske om hurtig hjemsendelse, og IOM bemærker i den forbindelse, at det kan være en fordel at give offeret mulighed for at vente til efter hjemsendelsen med at bestemme sig for, om hun/han ønsker reintegration, da det vil kunne forkorte processen inden afrejse. Dette er desuden i overensstemmelse med IOMs og ILOs internationale guidelines. Dette kræver dog, at der efter hjemsendelsen er tid til at diskutere og planlægge forløbet.

²⁴ Der er tale om dage og ikke arbejdsdage. Weekender og helligdage er dermed inkluderet.

²⁵ Baseret på gennemgang af de syv sager fra CMM og de 17 reintegrationsrapporter. Der har ikke altid været oplysninger om, hvornår personerne optages i programmet; i disse tilfælde tælles starttidspunktet fra det tidspunkt, hvor det kan ses, at IOM modtager oplysning om sagen fra en af de andre parter (CMM, politiet, US). Tallet skal dermed tages med forbehold.

Der er ikke opsat konkrete mål for den tid, der skal gå, fra en person beslutter sig for at deltage i programmet, og til denne hjemsendes. Langt de fleste af de interviewede i Danmark er dog enige om, at man bør tilstræbe, at det går hurtigt, da ofrene for menneskehandel på dette tidspunkt har et stærkt ønske om at komme hjem og ofte hurtigst muligt. Et gennemsnit på 42 dage ligger tæt på den tid, det tager i Finland (38 dage) og noget under den gennemsnitlige tid for hjemsendelser i Norge (2,5 måneder). Direkte sammenligning er dog kompliceret, da man ikke nødvendigvis tæller fra samme starttidspunkt. Overordnet vurderes et gennemsnit på 42 dage (35 fra modtagelse af AVR-skema) dog at være rimeligt, når det tages i betragtning, at der skal indhentes rejsedokumenter, udarbejdes reintegrationsplan, bestilles billetter etc. Herudover skal det tages i betragtning, at når der ses bort fra de meget lange og meget korte forløb, er der tale om en gennemsnitlig tid på 28 dage (22 fra modtagelse af AVR-skemaet) og dermed under en måned. Den korte hjemsendelsestid betyder, at det er svært at igangsætte reintegrationsaktiviteter som eksempelvis uddannelse, praktik og kurser forud for hjemsendelsen.

IOM nævner selv, at det nogle gange kan være svært at reagere så hurtigt, som man måtte ønske. Med kun én medarbejder involveret i programmet er det svært at skabe den nødvendige fleksibilitet, der gør, at der altid er ledige ressourcer, når der kommer en hjemsendelsessag. Her har både den norske og den finske model nogle klare fordele, fordi der løbende er større hjemsendelsesprogrammer, hvortil hjemsendelse af sårbare er tilknyttet. Dette giver en større fleksibilitet i organiseringen af hjemsendelserne, fordi der er flere personer, der kan påbegynde en sag, når den kommer.

Endelig skal det nævnes, at hurtig hjemsendelse ikke bør være et mål i sig selv. Alle sager er individuelle, og nogle hjemsendte vil eventuelt kunne drage fordel af en længere forberedelsestid, eksempelvis til at modtage relevant uddannelse, at udforme en konkret reintegrationsplan, at modtage nødvendig psykosocial hjælp etc. Derimod kan det være et mål, at man har en organisering, der sikrer en hurtig hjemsendelse, når det ønskes og vurderes forsvarligt. Her er muligheden for at færdiggøre reintegrationsplanen i hjemsendelseslandet et vigtigt element.

5.2 Indholdet i reintegrationsplanerne og muligheden for rådgivning af ofre for menneskehandel

Især CMM har været kritisk i forhold til detailniveauet i den information, de får fra IOM. Kritikken går på, at de ikke har mulighed for detaljeret rådgivning af ofrene for menneskehandel, fordi de ikke får tilstrækkelig med detaljeret information fra IOM.

Som nævnt i afsnit 3.2, er der en indbygget udfordring i måden, hvorpå programmet er opbygget. I mange tilfælde er der kun begrænset direkte kontakt mellem personen, der skal hjemsendes, og rådgiverne i modtagerlandet. I stedet kommunikerer der gennem en lang kæde af led, hvilket øger risikoen for misforståelser og forsinkelser. Meget af kommunikationen er desuden skriftliggjort i AVR-skemaer og reintegrationsplaner. Den skriftlige dialogform vil ofte tage form af, at modtageren prøver at besvare afsenderens skriftlige spørgsmål, uden at en egentlig dialog udvikles. Uden dialog udnyttes det fulde potentiale af de lokale rådgiveres viden ikke, fordi de aldrig får en god fornemmelse af den person, de skal rådgive, og dermed ikke har samme mulighed for eksempelvis at udvikle alternativer. Dermed er organiseringen ikke gearret til at bibringe den opdaterede og kvalificerede rådgivning fra modtagerlandet, som, EU-studiet har peget på, er en vigtig forudsætning for en god sammenhæng mellem rådgivningen modtaget før afrejsen og den konkrete reintegration i modtagerlandet (Se kapitel 0).

Den øgede brug af direkte kontakt mellem IOM/NGO'en i modtagerlandet og den hjemsendte er et vigtigt skridt i den rigtige retning, og det er dermed vigtigt, at denne praksis anvendes mest muligt. Som tidligere nævnt, kan øget anvendelse af informationsmøder med deltagelse af repræsentanter fra modtagerlandene også være et godt redskab i denne sammenhæng.

Da det centrale redskab i koordineringen mellem CMM, IOM i Danmark og IOM/NGO'en i modtagerlandet er reintegrationsplanerne, er det desuden vigtigt, at de indeholder den rette information. Rambøll har modtaget otte reintegrationsplaner, og informationsniveauet i dem er forskellige. Der er dog generelt en tendens til, at der er meget fokus på budgettet samt planerne for hjem-

rejsen og mindre på detaljerne for reintegrationen. Boksen nedenfor indeholder et anonymiseret eksempel på en reintegrationsplan med begrænset detailniveau.

Boks 4: Et eksempel på en reintegrationsplan²⁶

During travel/upon arrival, the returnee will be provided with the following services:

1. A will be assisted to the Copenhagen airport by the case-handler at the Danish Centre against Human Trafficking (CMM). IOM Copenhagen will assist the returnee in check-in, security check and all the way to the departure-gate. Transit assistance will be provided by IOM London.
2. Upon arrival to Entebbe, the returnee will be met by IOM Kampala and assisted with domestic transportation to her final destination.
3. IOM Kampala will coordinate the reintegration plan of the returnee and support with permanent housing solution if needed. A will first stay with a friend in Kampala while searching for a more permanent housing solution. Therefore, the housing allowance up to the maximum amount of 900 USD is requested for this return.
4. A is entitled to receive subsistence allowance of 150 USD per month during the first three months (in total 450 USD) post return to cover basic needs. The first payment of 150 USD will be done during departure from Copenhagen. The remaining amount of 300 USD will be paid via IOM Uganda directly to A.
5. IOM Kampala will coordinate and provide support on available in-kind reintegration and how to start up this activity. The maximum amount available for this activity is USD 3.000.
6. The funds for the income generating activity and housing allowance will be transferred upon receipt of pro-forma invoices to be submitted to IOM Kampala. The in-kind funds for income generating activities and housing allowance may not exceed the maximum amounts and can only be used for its stated purposes. The pocket money will be paid in cash.
7. Based on A's previous work-experience, she has demonstrated interest in starting up a clothing and shoe shop in Kampala. The specific requests of support are as follows:
 - a. Support with starting up the clothing and shoe shop in Kampala if feasible with the available financial support for the income generating activity.
 - b. Support with locating a shop venue.
8. Follow-up on/ monitoring of the reintegration process to be provided by IOM Kampala in coordination with IOM Copenhagen.

NOTE: The reintegration plan will be finalized post-return following further coordination between IOM Kampala, in agreement with the returnee.

Det skal nævnes, at ifølge IOM-repræsentanterne i Gambia, Irak, Rumænien, Thailand og Uganda adskiller dette sig ikke fra reintegrationsplaner fra andre lande. Der er dermed begrænset mulighed for at indhente inspiration til forbedringer fra andre lande.

Mere detaljerede reintegrationsplaner indeholder som udgangspunkt lidt mere information om bolig og støtte til de indkomstgenererende aktiviteter, men ikke meget mere. Dette kan have mange årsager, hvorunder IOM særligt peger på:

- at behovet for hurtige hjemsendelser kan betyde, at detaljerne i reintegrationsplanerne ikke når at blive lagt fast
- at de hjemsendte ofte har fokus på selve hjemrejsen og behov for detaljeret viden om denne proces, hvorimod de ofte ikke kan gennemskue selve reintegrationen før afrejsen
- at de hjemsendte ofte vil ændre mening efter hjemsendelsen, hvorfor der ikke er grund til at udarbejde detaljerede planer for senere at ændre dem.

Derfor udarbejder IOM i modtagerlandet mere detaljerede reintegrationsplaner med fokus på de indkomstgenererende aktiviteter efter ankomsten i modtagerlandet. Et eksempel på en sådan forefindes nedenfor.

²⁶ I dette tilfælde har Rambøll ikke modtaget versionen med et budget. Der vil altid være et budget i versionen sendt til US, da de skal godkende budgettet.

Boks 5: Et eksempel på en plan for de indkomstgenererende aktiviteter

Business set-up information

1. Cost for shop premise

- a) Cost of renting a shop on the long main road in Bamako varies between 40 to 77 Euros per month (rent price) plus tax per month = 3 €. Annual tax is between 54 Euros to 77.
- b) b. Cost of renting a shop in a small busy market place in Bamako costs between: 76 Euro to 92 Euro per month with the same tax charges as above (i.e. 3 €).
- c) c. Cost for renting a shop in the big busy market in city center of Bamako, costs between 92 Euros to 229 Euros per month. The tax in a busy market is pegged on the quality of the material being sold in the shop which can be approximately between 84 Euros to 275 Euros.
- d) d. The Dimension of a large shop is estimated at 5x7 Square meter.

2. Shoes

The price of shoes depends on the quality: Sports shoes from China of low quality cost between 6 Euros to 10 Euros while better quality sports shoes cost 23 Euros to 39 Euros.

3. Shelves for placing the shoes

The cost of a shelf set used for shops is 3.049 Euros. This set includes twenty shelves.

4. Mirrors

- a) The price of a mirror is between 610 Euros to 1.220 Euro. This is the price of mirrors in a large shop in the general market.
- b) The cost of shelf with mirror and counter is between 382 Euros to 458 Euros. This is the price of shelf with mirror and counter included, but for a small shop.

5. Counter

The cost of shelf with mirror and counter is between 382 Euros to 458 Euros as explained above.

6. Chairs

1 chair costs 6 Euros

Accommodation information

7. Temporary accommodation: Price per room in a guest house

- a) The cost of renting a single room in the suburb areas: 23 Euros
- b) The cost of renting a single room in the city areas: 39 Euros.

8. Estimated price for renting an one-room apartment in Bamako

(price per month): varies between 91 Euros and 114 Euros per month

9. Estimated price for renting a two-room apartment in Bamako

(price per month): around 121 Euros

10. Basic items for housing

- a) The price of the bed between 60 Euros and 76 Euros
- b) A pair of bed sheet costs between 10 Euros and 19 Euros
- c) Cutleries prices: a full cup costs about 20 Euro, a pair of base varies between 7 Euros and 11 Euros. The package costs about 2 Euros spoon. The pack of coffee cups cost about 8 Euros.

Business sustainability

Is it sustainable and feasible of opening a shoe shop in Bamako?

Note that the realization of such activity is feasible but there are significant risks. For example challenge of finding clients, just specializing in selling only sports shoes has it's challenges and it might be safer to have a shoe shop that sells all types of shoes. It is easier to find a shop in the small market than the big market. The proprietors who sell in the big market have variety of supplies and source their supplies from Europe, China; Dubai etc.

Beauty shop / hair salon?

This is indeed a possibility in Bamako.

General information about IOM Bamako

IOM Bamako will be supporting the implementation of the reintegration plan and may also provide support with finding a permanent housing solution in line with the available housing allowance under the framework of this project. IOM Bamako will further support with arrival assistance upon return to Bamako.

IOM Bamako contact person for further questions and information on-site: [removed]

Denne mere detaljerede reintegrationsplan bærer ligeledes præg af et fokus på budgetter, hvorimod der er mindre fokus på eksempelvis forudsætningerne for planens bæredygtighed.

Det er Rambølls vurdering, at dette fokus på budgetter kommer sig af, at IOM bærer et budget- og koordineringsansvar over for US, samt at de hjemsendte generelt har meget fokus på, hvilke konkrete ydelser de kan få udbetalt. Det er derfor naturligt for IOM at fokusere på budgetter og koordineringen af rejseaktiviteterne. Da CMM og Røde Kors hverken har budget- eller koordineringsansvar men i stedet bærer tillidsrelationen til den hjemsendte, som de har lovet en god proces, vil CMM og Røde Kors naturligt have et andet informationsbehov, med fokus på om den hjemsendte får den støtte, hun er blevet lovet af sin kontaktperson, samt hvorvidt en bæredygtig reintegration er realistisk.

Det er dermed vigtigt, at reintegrationsplanerne enten før eller efter hjemsendelsen inkluderer overvejelser over:

- Tilvejebringelsen af anden støtte end den finansielle. Hvilken type rådgivning og støtte kan IOM og/eller deres partnere give den hjemsendte, og hvor længe?
- Mulige barrierer for bæredygtig reintegration, og hvordan disse håndteres. Har den hjemvendte det nødvendige netværk og de nødvendige kompetencer til at realisere planen?
- Særlige karakteristika ved lokalområdet med fokus på udbud og efterspørgsel efter den ydelse/kompetence, som den hjemvendte ønsker at sælge/erhverve sig.
- Eventuelt muligheden for (re)integration i et socialt netværk (familie, udvidet familie, landsby, andet), da dette af flere respondenter vurderes at være vigtigt for en bæredygtig hjemsendelse.

Ifølge respondenterne i Moldova²⁷ vil deres reintegrationsplaner for sårbare udlændinge som regel indeholde information om tre niveauer af reintegrationen:

- Krisehåndtering, med fokus på den første tid (normalt på et krisecenter), herunder medicinsk og psykologisk støtte, tidsperiode givet til at overveje reintegrationsmuligheder, hvornår et eventuelt møde med familien finder sted etc. Med andre ord en beskrivelse af de første dage/uger, hvor den hjemvendte kan falde til ro, få krisehjælp etc.
- Assistance, der tilbydes over kortere tid, som eksempelvis hjælp til at indhente nødvendige dokumenter, hjælp til at søge hjælp fra staten og NGO'er etc.
- Langtidsassistance med fokus på uddannelse og beskæftigelse.

Med denne reintegrationsplan får den hjemsendte et relativt detaljeret overblik over reintegrationen og dens tre primære faser.

5.3 Budgetposterne

De analyserede data viser flere eksempler på, at det har været svært især for CMM at gennemskue budgetterne. Helt grundlæggende sættes der eksempelvis spørgsmålstegn ved, i hvilket omfang IOM får fuld betaling for reintegration, også i tilfælde hvor den hjemsendte ikke ønsker reintegration eller forsvinder, før reintegrationen kan påbegynde. Dette viser, at CMM mangler kendskab til den grundlæggende aftale mellem US og IOM.

Af andre mere konkrete eksempler kan nævnes:

²⁷ Det skal nævnes, at programmet i Moldova er meget omfattende med støtte, der kan vare længere end et år, og som er meget tæt integreret med regeringens andre programmer for at hjælpe udsatte.

- Usikkerhed omkring, hvem der skal betale for overvægt i forbindelse med lokaltransport. IOM har aftaler med de internationale flyselskaber, der tillader en relativt stor overvægt for de hjemsendte. Denne type aftaler har man dog ikke med lokale flyselskaber. Der har i det tilsendte materiale været eksempler på, at overvægt er trukket fra den hjemsendtes reintegrationsassistance og på, at overvægt er skrevet på budgetposten for transport. Uden klare retningslinjer er dette en forhandling mellem IOM og US, hvormed det er svært for CMM at give klare retningslinjer til ofrene for menneskehandel.
- Den 6. juni 2012 blev CMM informeret om, at budgettet for operationelle omkostninger er ved at være opbrugt, og at IOM derfor må indstille nye hjemrejser, indtil budgettet er forhandlet på plads med US. Det har skabt frustration hos CMM, at dette ikke er meldt ud tidligere, da den tillidsrelation, de har skabt til kvinderne, kan lide under, at de må bryde eventuelle løfter eller ikke kan give klare svar på kvindernes spørgsmål om hjemrejser.
- CMM har selvstændigt taget kontakt til IOM med henblik på at få overblik over omkostningerne. Der har været løbende korrespondance fra marts 2012 og frem til denne rapport aflevering.
- Som nævnt ovenfor, har der været eksempler på, at administrationsomkostninger, som opkræves af NGO'er i modtagerlandet i forbindelse med støtte til de hjemsendte, er trukket ud af de hjemsendtes reintegrationsbudget. Denne praksis var CMM ikke opmærksom på, og der sættes spørgsmålstejn ved, om dette ikke burde dækkes af IOMs administrationsbudget.

Det skal nævnes, at alle respondenter er enige om, at med de nye budgetsystemer, hvor reintegrationsassistancen er inddelt i fire klart definerede områder med specifikke beløb afsat til hvert område, er der skabt et langt bedre overblik.

Eksemplerne på spørgsmål, usikkerheder, sent ankomne informationer mv. viser, at der er en udfordring i den nuværende opsætning og rollefordeling. Budgetansvaret og alle budgetinformationer ligger hos IOM og US. Der er i aftalen opstillet overordnede rammer, og i den enkelte sag fastlægges et budget i forbindelse med reintegrationsplanen. Det er IOMs ansvar, at det samlede beløb ikke overskrider de overordnede rammer, samt at budgettet for den enkelte hjemsendelse og reintegrationsholdes. Eventuelle omkostninger, der kan føre til overskridelse af rammerne, skal diskuteres med US, som skal godkende dem, inden IOM kan handle. Grundet detailniveauet i budgetterne kan det hænde, at selv små poster, såsom en dyrere flybillet, skal godkendes af US.

CMM har kun et meget begrænset indblik i disse aftaler, hvilket er u hensigtsmæssigt, da CMM er den primære kontakt til dem, der skal hjemsendes, og dermed er med til at indgå de udgiftsdrivende aftaler på projektet. Rambøll anbefaler derfor, at der sker en langt tættere budgetmæssig koordinering mellem parterne med henblik på at sikre den bedst mulige rådgivning.

Det kan sikres på forskellig vis:

- IOM overtager rådgivningsrollen, i og med at de har budgetansvaret
- CMM overtager budgetansvaret for reintegrationsydelse, i og med at de står for rådgivningen
- Budgettet for programmet bliver et fast punkt på de kvartalsvise møder mellem parterne, således at der skabes et fælles overblik, træffes beslutninger og diskuteres udfordringer.

De ovenfor nævnte muligheder behandles yderligere i kapitel 7.

Grundet det store fokus på budgetter har Rambøll søgt at sammenligne omkostninger til hjemsendelse og reintegrationshold på tværs af de fire lande i undersøgelsen (Danmark, Finland, Sverige og Norge). Især i Sverige er data begrænset, fordi der ikke er et egentligt system for hjemsendelser. Tabellen nedenfor giver et overblik, baseret på de data, der er til rådighed. Vi har brugt de finske og danske beregninger som udgangspunkt, da man her opgør tallene ens. Tallene er opgjort i danske kroner²⁸, per (planlagt) hjemsendt for at gøre dem så sammenlignelige som muligt.

²⁸ Valutarater som de var 20-06-2012 på valutakurser.dk

Tabel 8: Sammenligning af omkostninger²⁹

	Danmark	Finland	Sverige	Norge
Reintegration, rejsepapirer, fly m.m.	14.376	8.990	17.000 til 21.000 ³⁰	40.347 ³¹
Omkostninger til medarbejdere, kontorer, møder etc.	13.812	8.243	Ingen information	55.000
Total	28.188	17.236	-	95.347

Som det ses af tabellen ovenfor, er den danske reintegrationsstøtte højere end den finske, lidt lavere end den svenske og meget lavere end den norske. Den finske og norske støtte inkluderer støtte til sårbare såvel som andre hjemsendte. Den svenske støtte inkluderer omkostningerne, som de enkelte organisationer måtte tage for at udarbejde reintegrationsplaner og monitorere reintegrationen.

Ifølge IOM i Finland er omkostninger til medarbejdere, kontorer, møder mv. højere i Danmark end i Finland, fordi der er færre hjemsendelser. Kontorhold og medarbejderne er faste omkostninger, og prisen per hjemsendte bliver derfor højere indtil det øjeblik, hvor der er så mange hjemsendelser, at det kræver en ekstra medarbejder. I Finland kan de holde omkostningerne nede, fordi der er en stor organisation, der løbende gennemfører frivillige hjemsendelser. Dette giver en mere fleksibel organisering og muligheder for stordriftsfordele. Programmet hjemsender desuden primært udlændinge, som ikke er særligt sårbare, hvilket kan antages at være mindre ressourcekrævende.

De svenske reintegrationsomkostninger inkluderer reintegrationsplan og selve reintegrationen samt opfølgning. Rejser og alt arbejde gennemført i Sverige er en del af myndighedernes generelle budget, hvorfor der ikke er oplysninger om omkostninger for det.

De høje omkostninger i Norge anvendes til én fuldtidsstilling i Norge, driftsomkostninger og godtgørelse til IOM-kontorer i landene, der returneres til, informationsmøder, evaluering og opfølgning af den returnerede og informationsmateriale om programmet. Det norske program er kendetegnet ved, at IOM i Norge gennemfører en stor del af det arbejde, som CMM og Røde Kors står for i Danmark

Sammenlignet, virker budgettet for programmet i Danmark ikke urimeligt højt, især det meget lille antal hjemsendelser taget i betragtning og det omfattende koordinerings- og afrapporteringsarbejde, der foretages i Danmark.

Beløbet til reintegration, rejsepapirer mv. vil være forskelligt mellem lande, fordi der er lavet forskellige aftaler med hensyn til størrelsen på reintegrationsbeløbet. Rambøll er ikke blevet bedt om at vurdere, om den finansielle integrationsstøtte i programmet er tilstrækkelig. Det bør dog nævnes, at de fleste respondenter vurderer, at støtten er meget begrænset. IOM i Irak giver bl.a. udtryk for, at reintegrationsstøtten er højere i de fleste andre programmer, de har. Thailand derimod beskriver reintegrationsstøtten fra Danmark som værende generøs. Rapporten fra Europa-Kommissionen påpeger, at et begrænset reintegrationsbudget vil påvirke muligheden for skræddersyede reintegrationsprogrammer, rådgivningen forud for hjemsendelsen og muligheden for opfølgning.

Med henblik på en kort sammenligning har Rambøll indsamlet information om reintegrationsstøtten i tre af de lande der er blevet nævnt som gode eksempler. Disse præsenteres i tabellen nedenfor.

²⁹ Se bilag 1-3 for detaljer.

³⁰ Inklusive reintegrationsplan, baseret på cases i Østeuropa alene.

³¹ 35.000 nkr. i reintegrationsassistance, samt flybilletter og identitetspapirer.

Tabel 9: Reintegrationsprogrammer i tre lande, der nævnes som særligt gode

Land	Beløb	Hvad pengene kan bruges til	Tidsperiode for reintegration
Schweiz ³²	<p>Rejsen betalt, derudover:</p> <p>Op til 1.000 CHF (DKK 6.195) i kontant.</p> <p>Mindreårige (hvis returneret sammen med familie) 500 CHF (DKK 3.097) i kontant.</p> <p>3.000 CHF (DKK 18.584) til reintegration.</p> <p>Individuel medicinsk reintegrationsassistance (beløb ikke specificeret).</p> <p>Mellem 100 (DKK 120) og 500 CHF (DKK 3.097) til at dække rejseomkostninger. I tilfælde af en familie kan dette beløb ikke overstige 1.000 CHF (DKK 6.195)</p>	<p>Til social og professionel reintegration.</p> <p>Medicinsk reintegration dækker medicin, behandling efter hjemsendelse og medicinsk eskorte ved hjemrejsen.</p>	Ikke oplyst.
UK - VARRP ³³	<p>Rejsen betalt, derudover:</p> <p>£1500 (DKK 14.175)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Bagage ud over det tilladte – Umiddelbare behov ved ankomst – Uddannelse – Starte en virksomhed – Rejser for at finde arbejde – Bolig – Medicin – Pasning af barn 	Pengene skal være brugt indenfor 6 mdr. efter ankomst, men kan være for aktiviteter, der fortsætter op til et år efter (bolig, uddannelse etc.).
Belgien ³⁴	<p>Rejsen betalt, derudover:</p> <p>250 EUR (DKK 1.860) til reinstallation for en voksen</p> <p>For hvert barn der returneres med en voksen:</p> <p>0-1 år: 25 euro (DKK 186)</p> <p>1-2 år: 50 euro (DKK 372)</p> <p>2-3 år: 75 euro (DKK 558)</p> <p>3-4 år: 100 euro (DKK 744)</p> <p>4-18 år: 125 euro (DKK 930)</p> <p>Til reintegration:</p> <p>Støtte til reintegration 700 euro (DKK 5.209) for voksne + 350 euro (DKK 2.605) per barn</p> <p>Yderligere 500 euro (DKK 3.721) per person for sårbare</p> <p>Micro-Business 1.500 euro (DKK 11.163)</p> <p>700 euros (DKK 5.209) per forældre når en uledsaget mindreårig returneres</p> <p>Job placement 1.500 euro (DKK 11.163)</p>	<p>Reinstallationsstøtte er et engangsbeløb, som personen selv har rådighed over.</p> <p>Reintegrationsstøtte betales ikke i kontant, men alene som refusion af omkostninger forbindelse med bolig, uddannelse, opstart af virksomhed, medicin etc.</p>	Sårbare følges seks måneder baseret på en analyse af deres behov.

³² <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rueckkehr/rueckkehrfoerderung/2011-factsheet-rkh-e.pdf>

³³ http://www.refugee-action.org.uk/ourwork/documents/furtherinfo/VARRP/VARRP_Reintegration_Support_Client_Leaflet_-_English.pdf

³⁴ <http://www.fedasil.be/return/attachment/i/22228>

5.4 Reintegration og monitorering

Som nævnt i afsnit 4.4.1, sættes der spørgsmålstejn ved kvaliteten af IOMs reintegrationsplaner. Det er svært at vurdere præcist, hvor omfattende udfordringen er, da der kan være andre forklaringsfaktorer, der spiller ind, når det skal vurderes, hvorvidt en reintegration er lykkedes eller ej. CMM vil som udgangspunkt kun blive kontaktet af hjemsendte, der er utilfredse, fordi de hjemsendte håber, at CMM kan hjælpe dem. Dette, kombineret med manglende tilbagemelding til CMM, kan betyde, at CMM stiller sig mere skeptisk over for kvaliteten, end hvad rimeligt er. I de analyserede monitoreringsrapporter er der som nævnt mange eksempler på gode, fleksible og individuelt tilpassede reintegrationsprocesser.

I fem af de gennemgåede sager oplyses der om konkrete udfordringer, i form af at kvinderne ikke synes, at de får den støtte, de er blevet lovet, eller hvor støtten ifølge kvinderne er blevet forsinket. Da der kun er 19³⁵ med indkomstgenerende aktiviteter i modtagerlandet, udgør de fem sager med konkrete udfordringer en relativt høj andel (26 pct.)³⁶. Det er ikke muligt at vurdere, om problemerne opstår pga. misforståelser eller egentlige problemer med at få udbetalt midlerne til de hjemsendte. I brochuren for hjemsendelsesprogrammet for England anvendes der eksempelvis en del plads på at præcisere, at de fleste af midlerne kun udbetales mod forevisning af officielt accepterede kvitteringer og ved indkøb af aftalte goder. Dette indikerer, at England har haft udfordringer med hjemsendte, der har misforstået, hvilken hjælp de kan modtage under programmet. IOM-repræsentanter i Rumænien, Thailand og Irak bekræfter, at de hjemsendte ofte har misforstået elementer af programmet og eksempelvis tror, at de får støtten udbetalt kontant, eller at de kan bruge den til at købe gaver til deres familie. Misforståelser synes dermed at være en udfordring på tværs af forskellige programmer for forberedt hjemsendelse i Europa.

Det ændrer dog ikke ved, at der kan være situationer, hvor den lovede støtte ikke når frem til den hjemsendte. Da et par af eksemplerne indikerer, at CMM er opmærksom på udfordringerne, før IOM i Danmark bliver det, er det rimeligt at antage, at der er behov for bedre opfølgning fra IOM Danmark i forhold til reintegrationsprocessen.

En del af kritikken af reintegrationsindsatsen hænger desuden sammen med omfanget af støtte, der er muligt i programmet. På tværs af respondenter, erfaringer fra andre lande og internationale retningslinjer er det vurderingen, at tre måneder ikke er tilstrækkeligt tid til reintegration af sårbare. Begge grupper af sårbare har ofte været væk fra deres hjemland i mange år. De har mistet deres netværk, deres eventuelle uddannelse er forældet, de uledsagede mindreårige taler måske deres modersmål dårligt og har kun et begrænset kendskab til kulturen. Lægges der til, at de ofte er traumatiserede på grund af deres oplevelser, er tre til seks måneder ikke nok til at sikre en bæredygtig reintegration, slet ikke hvis der ikke er eksisterende strukturer, der kan tage over, når programmet stopper. Finansiell støtte i længere tid vurderes af alle respondenter at være en forudsætning for egentlig reintegration. Seks til ni måneder nævnes af flest repræsentanter, eventuelt med seks måneders finansiell støtte og tre måneders monitorering og rådgivning.

³⁵ Fire kvinder forsvinder, tre kvinder og en uledsaget mindreårig ønsker ikke reintegrationshjælp.

³⁶ Da tre af disse fem sager er sager sendt fra CMM til Rambøll i forbindelse med evalueringen, skal tallet tages med forbehold. Disse sager repræsenterer sager, hvor CMM har kunnet få samtykke til at dele sagens oplysninger, og dermed sager, hvor CMM stadig har kontakt til kvinderne. Som tidligere nævnt, kan der være en tendens til, at især kvinder, der oplever problemer med deres hjemsendelse, holder kontakten til CMM.

6. ÅRSAGER TIL DEN BEGRÆNSEDE DELTAGELSE

Der føres ikke statistik over, hvor mange personer der kan modtage støtte under programmet, hvorfor det er svært at estimere antallet af mulige deltagere, der samtykker til at deltage. Det er dog muligt at nærme sig antallet ved at se på antallet af udlændinge, som, US har vurderet, er handlet, og antallet af afviste uledsagede mindreårige i perioden, hvorunder programmet har løbet.

Tablet 10: Tilslutningen til programmet³⁷

	Antal udlændinge, vurderet af US, som handlet ³⁸	Antal endelige afslag for uledsagede mindreårige ³⁹	Ansøgninger til IOM ⁴⁰		Andel ansøgninger ud af potentielle deltagere	
			Handlede	UAM*	Handlede	UAM*
2008	23	10	50 ⁴¹	3	59 %	5 %
2009	29	17				
2010	33	31				
2011	51	31	20 ⁴²	0	39 %	0 %

* UAM er en forkortelse for "unaccompanied minors" eller uledsagede mindreårige

Samlet set vælger omkring en ud af fire potentielle deltagere i programmet for forberedt hjemsendelse at tage imod tilbuddet. Det er dog primært udlændinge, vurderet af US som handlet, der ansøger om deltagelse i programmet med henholdsvis 59 % og 39 % der ansøger over projektets to perioder. Blandt uledsagede mindreårige er der meget få, der ansøger om deltagelse i programmet (henholdsvis 5 % og 0 % i de to projektets to perioder).

6.1 Mange overvejer slet ikke muligheden

Alle vores respondenter er enige om, at meget få udlændinge vælger at deltage i forberedt hjemsendelse, med mindre de er overbeviste om, at det er deres eneste alternativ. Vores respondenter blandt de uledsagede mindreåriges personlige repræsentanter vurderer bl.a., at de uledsagede mindreårige først viser interesse for programmet, når de er fyldt 18, og valget står mellem frivillig eller tvangsmæssig hjemsendelse. I en af sagerne om en hjemsendt, uledsaget mindreårig er det den personlige repræsentants vurdering, at en udvisningsdom var med til at øge drengens motivation, fordi det her blev helt klart, at der ikke var andre muligheder. Drengen gav desuden selv udtryk for, at han var chokeret over, at han var endt i en kriminel løbebane, og at han ville hjem inden han begik kriminalitet igen.

En årsag, der ofte nævnes af respondenterne, er, at udlændingene er bange for repressalier i forbindelse med den gæld, der kan være blevet etableret ved rejsen til Europa. Ved hjemsendelsen til Gambia kom det eksempelvis frem, at drengen, der skulle hjemsendes, havde gæld til de personer, der havde hjulpet ham til Danmark. IOM Banjul måtte kontakte et beskyttelsesprogram og opstille en afbetalingsplan, for at drengen kunne vende sikkert hjem.

Derudover er der forventninger fra familie og andre, der eventuelt har investeret i rejsen, med formodning om et afkast i form af familiesammenføring, at der sendes penge hjem eller lignende. Det kan være (eller blive opfattet som værende) skamfuldt og i nogle tilfælde ligefrem farligt at

³⁷ Der laves ikke præcise opgørelser over målgruppen, som derfor kan afvige fra de her præsenterede tal. Det vurderes dog, at eventuelle afvigelser vil være begrænsede.

³⁸ Kilde: mail fra Udlændingestyrelsen.

³⁹ Kilde: Tal og fakta på udlændingeområdet 2011 og 2009, afslag fra Justitsministeriet og Integrationsministeriet

⁴⁰ Kilde: IOM. Der er tale om tilnærmet tal da der kan være enkelte sager der er talt dobbelt ved overgangen fra IOM Helsinki til IOM København, antallet antages dog at være begrænset.

⁴¹ Inklusive januar og februar 2011

⁴² Eksklusive januar og februar 2011

vende "tomhændet" hjem, hvilket kan resultere i, at tilbuddet om forberedt hjemsendelse aldrig bliver overvejet.

Den generelle situation i hjemsendelseslandet i form af krigslignende tilstande, generel fattigdom, manglende muligheder mv. kan ofte være nok til, at udlændingen eventuelt foretrækker at leve illegalt i Europa frem for at blive sendt hjem. CMM vurderer eksempelvis, at enkelte kvinder vælger at deltage i programmet, vel vidende at de aldrig vil vende hjem. Deres deltagelse i programmet ser de som en mulighed for at leve et par uger eller måneder på et krisecenter, før de vender tilbage til livet som illegale. Enkelte af de personlige repræsentanter for uledsagede mindreårige ser eksempler på, at de unge ikke kan eller vil træffe en beslutning om at skrive under på, at de vil tage hjem frivilligt. Repræsentanterne kan kun gætte på årsagerne hertil, men angiver at det bl.a. kan skyldes, at tvangsmæssig hjemsendelse er en ikke-beslutning, mens forberedt hjemsendelse er en aktiv beslutning.

Der er dermed konkrete såvel som mere psykologiske årsager til, at en stor del af udlændingene slet ikke overvejer at deltage i forberedt hjemsendelse. For mange af disse kan der ikke etableres et program, der kan få dem til at tage imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse, fordi frygten for, hvad der vil ske, når de vender hjem, er for stor.

En konkret situation i modtagerlandet kan på den anden side få udlændingene til at ønske at vende hjem. Dette var tilfældet for en af de unge, hvis moder blev syg, eller for et par af de hjemsendte kvinder, der havde efterladt børn i modtagerlandet.

Endeligt peger både personlige repræsentanter og kontaktpersoner på, at det stadig er svært at konkretisere, hvilke muligheder en hjemsendelse giver. Når udlændingen ikke kan konkretisere og visualisere tiden efter hjemsendelsen, er det svært for dem at vælge programmet til. De personlige repræsentanter nævner, at det er en ekstra udfordring for de uledsagede mindreårige, da disse som oftest mister deres personlige repræsentant omkring det tidspunkt, hvor de begynder aktivt at overveje programmet for forberedt hjemsendelse (når de fylder 18). De har dermed ikke adgang til nogle at diskutere muligheden med, hvilket kan gøre, at de ikke reelt overvejer den. Det er vurderingen fra alle parter, at skriftlig information og/eller samtaler med politi og US ikke kan sikre den tillid til programmet, der er nødvendig, for at de unge vælger at deltage.

6.2 Dem der overvejer deltagelse men vælger fra

IOM oplyser, at i perioden, hvor IOM Helsinki var ansvarlig for hjemsendelsesprogrammet, modtog de samtykkeerklæring fra 57 udlændinge. Ud af disse returnerede 23, før projektet blev overtaget af IOM København, svarende til 40 pct. af de, der oprindeligt tog imod tilbuddet. IOM København oplyser, at fra de overtog ansvaret for programmet og til udgangen af 2011⁴³, modtog de 20 samtykkeerklæringer fra udlændinge, der ønskede at returnere under programmet. Samme år returnerede de 12 udlændinge, hvoraf enkelte var fra pilotprojektet. Dermed returnerede IOM i 2011 omkring 60 pct. af de, der havde indvilliget i at returnere under programmet. Medio 2012 har IOM modtaget samtykkeerklæring fra 16 udlændinge, seks er returnerede (38 pct.), fem er forsvundet eller har ændret mening (31 pct.), mens resten stadig er i proces med at blive hjemsendt.

Overordnet er billedet dermed, at omkring 50 pct. af de, der samtykker i hjemsendelsen, senere springer fra. Dette er noget højere end i Norge, hvor 38 pct. springer fra. I Norge er ansøgerne dog omhyggeligt udvalgt og informeret, inden de får tilbudt deltagelse, hvilket kan være én forklaring på forskellen. Det bør dog også tages i betragtning, at i Norge er IOM i langt højere grad involveret i at informere om programmet samt i at tale med udlændingene om programmet. Begge dele kan øge udlændingens tillid til programmet, både fordi de møder personer fra den organisation, der skal stå for hjemsendelsen, og fordi disse personer for det første kender programmet i detaljen og for det andet vil være positivt indstillet over for programmet. Vi har blandt de interviewede personlige repræsentanter og kontaktpersoner kun mødt én, der direkte siger, at hun ikke støtter op omkring programmet. Det skal dog nævnes, at CMMs tvivl med hensyn til kvaliteten af reintegrationen kan lyse igennem i en samtalsituation, hvilket kan få indflydelse på

⁴³ Der kan være nogle overlap i tallene i overgangsperioden, således at enkelte udlændinge kan tælle med flere gange. Det antages dog at være et begrænset antal, hvor dette er tilfældet.

udlændingens beslutning. Ligeledes gav de personlige repræsentanter klart udtryk for, at de tre sager med hjemsendelse af uledsagede mindreårige var særlige, fordi de unge ønskede at vende hjem. Det er usikkert, om de vil rådgive til deltagelse i programmet med samme overbevisning, hvis den unge ikke ønsker at komme hjem, herunder hvis de unge endnu ikke er fyldt 18 og eksempelvis skal hjemsendes til lande med krigslignende tilstande så som Afghanistan.

Evalueringsens respondenter nævner forskellige mulige årsager til, at en del af udlændingene springer fra, efter de har taget imod tilbuddet om deltagelse i programmet. En medarbejder fra CMM nævner eksempelvis, at de altid gør udlændingen opmærksom på, at programmet er et tilbud, og at udlændingen altid kan ændre mening. Dermed må man antage, at en del af dem, der samtykker i deltagelse, stadig er i tvivl om, hvorvidt de er interesserede. Som tidligere nævnt, er der også enkelte, der skriver under på at deltage i programmet, på trods af at de aldrig har haft intentioner om egentligt at vende hjem.

I Moldova fortalte de om en sag, hvor en hjemsendt returnerede sin reintegrationsstøtte, da han opdagede, at den var baseret på en forventning om, at han skulle blive i Moldova. Han vidste fra start af, at han ikke havde intention om at blive i Moldova og ønskede derfor ikke at modtage støtten. Dette er et eksempel på, at selv når en udlænding vælger at tage imod hjælp til selve hjemsendelsen, er det ikke ensbetydende med, at denne er villig til at arbejde hen mod fortsat ophold i hjemsendelseslandet. Hjemsendelsen kan blive betragtet som en mulighed for at komme hjem og afsøge nye muligheder for at rejse et andet sted hen.

Af mere konkrete årsager til at enkelte udlændinge vælger at springe fra programmet, nævner CMM-medarbejderne, at der med mellemrum flourer historier om dårlige reintegrationsforløb. Da udlændingene allerede er skeptiske over for programmet, og hvorvidt de rent faktisk får den støtte, de er blevet lovet, kan disse dårlige historier få dem til at springe fra programmet.

I Røde Kors vurderer de, at en vigtig årsag er, at det hænder, at der træffes nye beslutninger i sager om uledsagede mindreårige i udsendelsesposition, hvorefter disse får opholdstilladelse. Når dette sker, mister de andre unge interessen i at deltage i en forberedt hjemsendelse, fordi de håber, at de også kan få opholdstilladelse, på trods af at deres sag egentlig er afsluttet.

Blandt de, der overvejer at deltage i programmet, har både Røde Kors og CMM mødt udlændinge, der mister interessen, når de hører om programmets omfang. De økonomiske bidrag, der gives i forbindelse med hjemsendelsen, vurderer respondenterne ikke som værende af en sådan størrelse, at tilbuddet er attraktivt. Det er svært for respondenterne at vurdere, hvor meget støtte der skal til, for at flere personer vil overveje at deltage. På tværs af respondenter er det dog vurderingen, at 3-6 måneder ikke er tilstrækkelig med tid til at etablere sig med mulighed for en bæredygtig fremtid. Længere støtte med mere konkrete overvejelser omkring bæredygtighed vil være nødvendigt.

Derudover kan det være nødvendigt at tænke i muligheder for at afhjælpe eventuel gæld, oparbejdet af den hjemsendte i forbindelse med rejsen til Europa. Dette vil som oftest være hjælp i form af økonomisk støtte eller en afbetalingsplan, som i eksemplet fra Gambia ovenfor. Andre typer hjælp som beskyttelsesprogrammer kan også hjælpe til at øge antallet af udlændinge, der tager imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse. En respondent nævner Nigeria som et godt eksempel, fordi der her samarbejdes aktivt med politiet for at retsforfølge bagmændene i hjemlandet, samtidig med at kvinderne tages med til templer, hvor der afholdes egentlige ceremonier for at ophæve de forbandelser, som bagmændene ofte anvender som kontrolmekanisme over for kvinderne.

6.3 Anbefalinger til at øge deltagerantallet

Ses der på tværs af de gennemførte interviews, har respondenterne følgende anbefalinger til, hvordan man kan øge andelen af sårbare udlændinge, der ønsker at tage imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse:

- Bedre undervisning af de personer, der informerer udlændingene om programmet. I Norge gennemfører IOM eksempelvis kurser for en lang række af de personer, der kommer i kontakt med potentielle deltagere i hjemsendelsesprogrammerne.

- Adgang til rådgivning om programmet; også efter at de uledsagede mindreårige er fyldt 18 år.
- Udbred hjælpen til den nærmeste familie. Både Røde Kors og Reden International vurderer, at muligheden for at kunne hjælpe familien kan være en motivationsfaktor for deltagelse. Støtten kan være i form af skolegang for børn af den hjemsendte, virksomhedsplaner, der kan beskæftige hele familien etc. I Moldova gennemføres reintegrationsprogrammerne eksempelvis med fokus på hele kernefamilien. Den nærmeste familie får således adgang til hjælp i samme omfang som den hjemsendte. I Rumænien præsenteres reintegration i et socialt miljø (familie, udvidet familie eller landsby) som en særligt central faktor i bæredygtig reintegration.
- Generelt mere realistiske reintegrationsprogrammer, hvilket inkluderer, at:
 - der indarbejdes tid til bare at falde til (efter behov men ofte i omegnen 4-6 uger)
 - perioden for reintegration udvides fra de nuværende 3-6 måneder op til 6-9 måneder, således at der sikres mindst seks måneders effektiv støtte og tre måneders aktiv opfølgning inklusive rådgivning.

7. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

I dette kapitel samler vi op på den gennemførte evaluering og kommer med anbefalinger til forbedringer af programmet for forberedt hjemsendelse af sårbare udlændinge.

7.1 Overordnet lever IOM op til aftalen

Overordnet er det Rambølls vurdering, at IOM lever op til den indgåede aftale.

Generelt sættes der stor pris på IOMs evne til hurtigt at fremskaffe rejsepapirer, aftaler med rejseselskaber, der sikrer billige billetter og mulighed for overvægt samt ikke mindst muligheden for transit og modtagelsesassistance. Der har været enkelte uheldige episoder i forbindelse med transit og modtagelse, men ingen generelle kritikpunkter.

IOMs store netværk og lokalkendskab påpeges ligeledes som en stor styrke ved programmet. Især en medarbejder ved CMM og tre ud af seks interviewede personlige repræsentanter giver udtryk for, at det ville være svært for CMM at lave IOMs arbejde med reintegrationsplaner og reintegrationsstøtte, da det kræver kontakter i alle lande i verdenen, hvilket kun IOM har. Anvendelsen af eksisterende nationale programmer for at sikre flere midler til den enkeltes reintegration og et mere bæredygtigt grundlag er et andet vigtigt element ved IOMs arbejde. Endeligt har IOM et stort netværk af lokale partnere og specialiserede organisationer, som står for reintegrationen hvis nødvendigt.

Generelt er det Rambølls vurdering, at reintegrationen tager udgangspunkt i den enkeltes behov og kompetencer. Ofte fortsætter reintegrationen ud over de aftalte tre til seks måneder, indenfor hvilke der skal afrapporteres. IOM arbejder fleksibelt med reintegrationen og inddrager lokale parter hvor det skønnes nødvendigt.

Endeligt er det værd at nævne, at IOM, i det omfang det er muligt, efterlever IOMs egne og ILOs internationale guidelines for hjemsendelse af ofre for menneskehandel samt praktiserer flere af de gode praksis eksempler, som nævnes i Europa-Kommissionens rapport om at skabe sammenhæng mellem informationen forud for en hjemsendelse og reintegrationen efter hjemsendelsen.

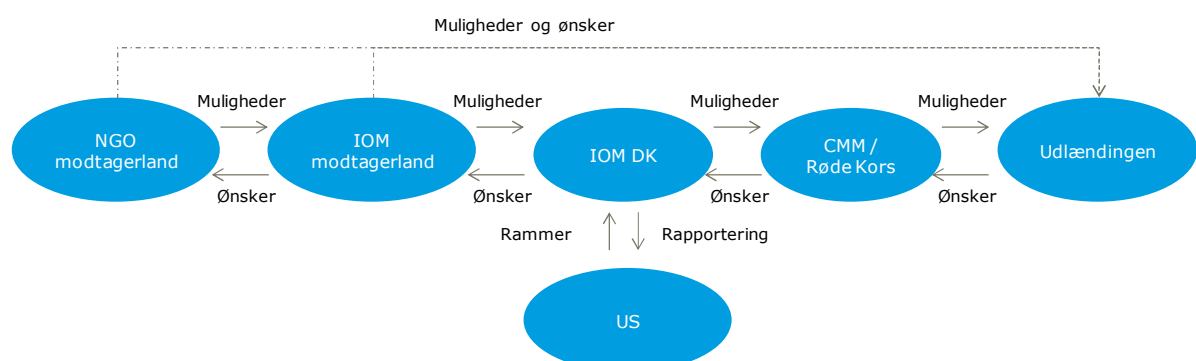
7.2 Optimering af indsatsen

Der er dog ingen tvivl om, at der er plads til forbedringer i det nuværende program. Rambøll foreslår eksempelvis, at Justitsministeriet og US overvejer at integrere dette hjemsendelsesprogram for sårbare med eksisterende og eventuelt kommende hjemsendelsesprogrammer. En sådan integration kan bidrage med stordriftsfordele i form af:

- Flere medarbejdere og dermed større fleksibilitet,
- En mere konstant information om hjemsendelseslandene blandt medarbejderne grundet det større, samlede antal hjemsendelser
- Stærkere samarbejdsstrukturer grundet det større antal hjemsendelser.

Den største mulighed for forbedring synes at ligge i en optimering af hele organiseringen af ordningen. Med den nuværende ordning er der alt for mange led, der skal koordineres. Figuren nedenfor illustrerer forløbet for informationsdelingen.

Figur 3: Informationskæden i programmet for forberedt hjemsendelse af sårbare udlændinge



For at illustrere tager vi udgangspunkt i NGO'en i modtagerlandet. Denne person vil på et givent tidspunkt blive præsenteret for 1) IOM i modtagerlandets gengivelse af 2) hvad IOM i Danmark har hørt, at 3) CMM eller Røde Kors har fortalt om, hvordan de har forstået 4) udlændingens behov. På baggrund heraf skal NGO'en i modtagerlandet sende oplysninger tilbage gennem den samme kæde om udlændingens muligheder.

Denne kæde kan skabe mange misforståelser og tabte informationer. Kæden vil også uundværligt forlænge sagsbehandlingstiden. Problemstillingen er delvist løst ved den øgede direkte kontakt mellem udlændingen og NGO eller IOM i modtagerlandet, men dette er stadig kun en meget lille del af de forberedte hjemsendelser. Det meste af informationen går igennem den ovenfor illustrerede kæde.

Den anden udfordring opstår, fordi US er kontraktholderen. Med US som kontraktholder vil IOM have fokus på at rapportere tilbage til US og at leve op til deres rammer og informationsbehov. Det er eksempelvis US, der modtager monitoreringsrapporterne, som er tilpasset US' informationsbehov (en samlet rapport til monitorering frem for en løbende tilbagemelding på udviklingen til brug i rådgivningen). At US er kontraktholder betyder også, at CMM og Røde Kors kun har overordnet kendskab til de rammer, der stilles for IOM, herunder indsigt i budgetter.

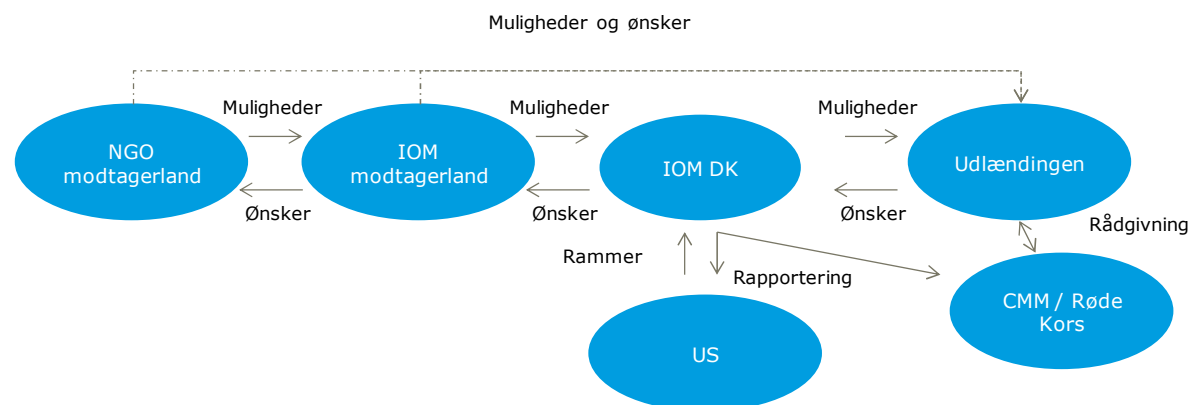
Rambøll kan se tre potentielle løsninger i forhold til organiseringen. Alle tre løsninger vil adressere flere af de kritikpunkter, der er blevet rejst i rapporten.

Løsning 1: Centralisering af opgaven

Der kan være mange fordele ved at eliminere et led i ordningen, således at det enten er CMM eller IOM, der varetager alle opgaver, når US har taget stilling til, at en udlænding er omfattet af tilbuddet. Her vurderes det umiddelbart, at det er mest realistisk at bede IOM om at varetage den fulde opgave, da IOM har det nødvendige omfattende netværk af lokale kontorer samt kontakten til ambassader og erfaringen med at indhente rejsepapirer m.m. Med en sådan ordning vil IOM i Danmark være ansvarlig for at udfærdige generelle reintegrationsplaner og at arrangere hjemrejsen. Dette vil kræve, at IOM er til stede i Danmark, og det er sandsynligt, at det kræver ressourcer til endnu en medarbejder i Danmark.

IOM i modtagerlandet (eller en NGO) vil færdiggøre reintegrationsplanen og stå for reintegrationsplanen men vil monitoreres af IOM i Danmark. CMM og Røde Kors kan med fordel fortsat være involveret, da de kender personen, der skal hjemsendes, eksempelvis være med til nogle af samtalerne mellem IOM (dette vil altid være tilfældet for de personlige repræsentanter til de mindreårige) og udlændingen og i form af at blive holdt orienteret efter hjemsendelsen for at sikre en ekstra kontrol af IOMs opfølgning og reintegration. De kan eventuelt også få indflydelse på nye krav til indholdet i monitoreringsrapporterne/månedlige tilbagemeldinger.

Figur 4: Centralisering af opgaven



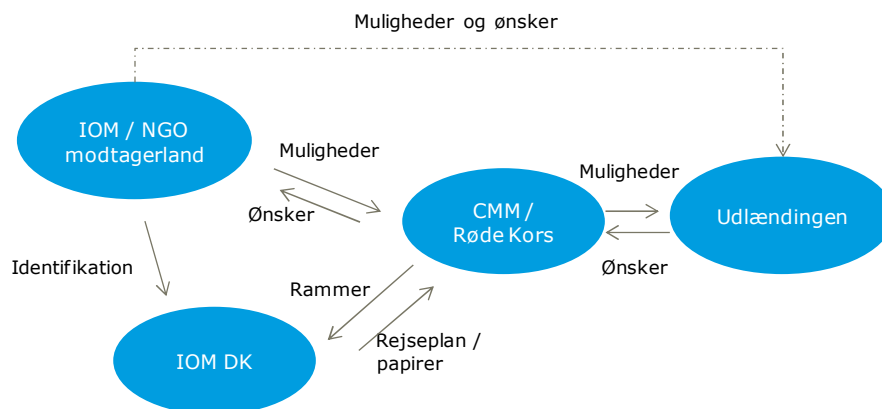
Denne model ligner organiseringen i Norge. Fordelen ved denne ordning er, at de sårbare udlændinges ønsker og hjemlandets vurderinger af mulighederne formidles mere direkte. Reintegrationsplanerne laves som udgangspunkt af personer med større viden om lokalområdet og dets mu-

ligheder, og der er mindre risiko for, at den hjemsendte misinformeres, eller at der er misforståelser. Ulempen er, at CMM, med deres allerede eksisterende kendskab til kvinderne og den tillidsrelation, de har opbygget, vil blive inddraget langt mindre i processen⁴⁴. Ligeledes vil en vigtig kontrolmekanisme forsvinde med CMM og Røde Kors.

Løsning 2: Fuld opsplittelse af opgaven

En anden løsning er at dele opgaven, inklusive kontrakten, med US i to. Således ville IOM skulle tage sig af rejsepapirer, transit og identifikation af familie til uledsagede mindreårige, mens CMM og Røde Kors eller en lignende organisation varetager opgaven med at udfærdige reintegrationsplanerne inkl. kontakten til NGO'er i modtagerlandet. CMM og Røde Kors kan så selv vurdere, om de vil henvende sig til IOM i modtagerlandet eller en anden organisation, ligesom IOM kan vælge, om de ønsker at samarbejde med CMM eller Røde Kors i en konkret reintegration. Man kunne yderligere simplificere organiseringen ved at gøre CMM til kontraktholder for hjemsendelser af ofre for menneskehandel, og Røde Kors eller en lignende organisation til kontraktholder for forberedt hjemsendelse af uledsagede mindreårige.

Figur 5: Fuld opsplittelse af opgaven



Fordelen vil være, at de sårbare rådgives af personer, der allerede har en tæt klontakt til dem og personer, som er specialiserede i at arbejde med henholdsvis ofre for menneskehandel og uledsagede mindreårige. Ligeledes vil det betyde, at der er et led mindre i kæden, når de sårbare skal rådgives. Endeligt vil rådgiverne have et direkte indblik i aftalen med US eller alternativt selv være kontraktholdere og dermed have bedre kendskab til rammer og muligheder i programmet.

Ulempen er, at CMM og Røde Kors ikke har det nødvendige netværk i de forskellige lande. Kan CMM og Røde Kors få lov til at koordinere direkte med IOM i landene, ville det være en mulig løsning på denne ulempe. Med en sådan organisering skal administrationsomkostningerne aftales med den lokale organisation i forbindelse med hver sag. Det skal bemærkes, at det ikke på forhånd er muligt at vurdere, hvor meget hver organisation vil kræve i administrationsomkostninger, hvorfor det er vigtigt, at der er en særskilt pulje af midler til dette, således at der ikke trækkes meget forskellige beløb fra de hjemsendtes reintegrationsassistance.

Løsning 3: Øget koordinering inden for den nuværende organisering

En sidste mulighed er at fortsætte med den nuværende model. En fortsættelse kræver dog visse tilpasninger af modellen for at adressere de udfordringer, der er rejst i indeværende evaluering. Grundlæggende er det vigtigt, at der sker en langt større koordinering og samlet kommunikation mellem US, IOM, CMM og Røde Kors. De vigtigste tilpasninger er nævnt nedenfor.

Forbedret indsats:

Øget kontakt mellem de, der skal hjemsendes, og IOM/NGO'er i modtagerlandet, således at der skabes en bedre gensidig forståelse af ønsker og muligheder blandt de to yderste men vigtigste led i informationskæden.

⁴⁴ Da de uledsagede under alle omstændigheder skal have en personlig repræsentant, vil det ikke være det samme for Røde Kors.

Flere informationsmøder med deltagelse af repræsentanter for IOM i hjemsendelseslandet, IOM i Danmark, CMM, Røde Kors, US og andre aktører, der rådgiver eller informerer om hjemsendelsesprogrammet.

Mere detaljerede reintegrationsplaner efter ankomsten til modtagerlandet, herunder konkrete overvejelser over, hvordan bæredygtighed bedst sikres, inden for de rammer der er sat. Disse skal deles med CMM og Røde Kors.

Forbedret organisering

Løbende tilbagemelding på reintegrationsforløbet til US, CMM og Røde Kors frem for en samlet rapport efter tre eller seks måneder.

Løbende budgetmøder med deltagelse af CMM, IOM, Røde Kors og US, hvor der skabes overblik over, hvor mange ressourcer der er tilbage i projekterne, og hvor budgetspørgsmål kan rejses.

Identifikation af et par personer, der skal have særligt ansvar for at informere de uledsagede mindreårige om hjemsendelsesprogrammet (inklusive dem, der stadig kan deltage i programmet, efter de er fyldt 18). Dette kan være personer fra Røde Kors, IOM eller lignende organisationer.

7.3 Konkrete forslag til forbedringer

I dette afsnit præsenteres en række mere detaljerede anbefalinger, hvoraf flere er relevante, uafhængigt af hvilken organisering der vælges. Det er specifikt markeret, for hvilke organiseringer af programmet de enkelte anbefalinger er relevante.

7.3.1 Forud for hjemsendelsen

Forud for hjemsendelsen er det vigtigste at sikre, at udlændingen og dennes rådgivere får tilstrækkelig information, både forud for valget om deltagelse i programmet og under forberedelsen af hjemsendelsen. Tabellen nedenfor præsenterer et overblik over de foreslåede anbefalinger i denne sammenhæng.

Tabel 11: Anbefalinger for fasen forud for hjemsendelsen

Forbedringsbehov	Konkrete aktiviteter	Relevans
Inddragelse af IOMs lokalkontorer og NGO-partnere allerede før udlændingen har accepteret deltagelse i programmet, med henblik på at indhente praktisk og pålidelig information om leveomkostninger, jobmuligheder og boligmarkedet.	Direkte telefonkontakt mellem udlændingen og IOMs lokalkontor/NGO'en i hjemlandet	Relevant både hvis programmet centraliseres, splittes i to og fastholdes, som det er nu.
Bedre uddannelse af rådgiverne (CMM, Røde Kors, Kongelunden, Reden International etc.)	Workshops/konferencer/seminarer om situation og muligheder i de primære modtagerlande. Til disse kan man overveje deltagelse af kontaktpersoner, personlige repræsentanter, IOM i Danmark og i modtagerlandet samt eventuelt udlændinge fra pågældende land.	Relevant både hvis programmet centraliseres, splittes i to og fastholdes, som det er nu. Splittes opgaven er IOM Danmarks deltagelse mindre relevant.
	En online-plattform med faktaark på alle de lande, som IOM har information omkring, samt andre relevante dokumenter for samarbejdet (alene dokumenter uden personfølsomme oplysninger). Kontaktpersoner og rådgivere vil kunne konsultere denne plattform for relevant information, uden at	Relevant både hvis programmet centraliseres, splittes i to og fastholdes, som det er nu. Splittes opgaven, vil

Forbedringsbehov	Konkrete aktiviteter	Relevans
	være afhængig af at informationen identificeres og formidles direkte af IOM hver gang.	det dog være CMM/US, der er ansvarlig for siden.
Systematisk anvendelse af risk assessment	Gennemførelse og anvendelse af risk assessments er ikke en integreret del af aftalen om forberedt hjemsendelse. Gennemføres i det nuværende program af såvel myndighederne som IOM. Der bør alligevel opstilles klare regler og procedure for: <ul style="list-style-type: none"> Hvem der laver risk assessment, især hvis den hjemsendte ikke har søgt asyl⁴⁵ Hvad en risk assessment skal indeholde Hvordan en risk assessment skal anvendes, når hjemsendelse og reintegration planlægges. 	Relevant både hvis programmet centraliseres, splittes i to og fastholdes som det er nu.
Give udlændingen øget indflydelse på reintegrationsstøtten	Den hjemsendte bør have indflydelse på, hvordan den overordnede ramme for støtte skal fordeles på de forskellige poster: beboelse, medicin, indkomstgenererende aktiviteter etc. Der bør være klare retningslinjer for, hvor meget der udbetales hvornår og hvordan, så dette kan kommunikeres klart til potentielle deltagere i programmet.	Relevant både hvis programmet centraliseres, splittes i to og fastholdes, som det er nu.
Mulighed for relevante kurser og uddannelser i Danmark eller i hjemsendelseslandet	Der bør være fokus på specifik uddannelse i forretningsudvikling, herunder udarbejdelse af en konkret forretningsplan og træning i at optage et lån. Uddannelsen kan ske i Danmark såvel som i hjemsendelseslandet.	Relevant, både hvis programmet centraliseres, splittes i to og fastholdes, som det er nu.
Bedre reintegrationsplaner, detaljer kan sagtens udarbejdes efter hjemsendelsen, hvis dette er nødvendigt for at sikre en hurtigere hjemsendelse	Skal inkludere: <ul style="list-style-type: none"> Tilvejebringelsen af anden støtte end den finansielle. Hvilken type rådgivning og støtte kan IOM og/eller deres partnere give den hjemsendte og hvor længe? Mulige barrierer for bæredygtig reintegration og hvordan disse håndteres. Har den hjemvendte det nødvendige netværk og de nødvendige kompetencer til at realisere planen? Særlige karakteristika ved lokalområdet med fokus på udbud og efterspørgsel efter om den ydelse / kompetence, som den hjemvendte ønsker at sælge / erhverve sig 	Relevant, både hvis programmet centraliseres, splittes i to og fastholdes, som det er nu.
Særlige tiltag for uledsagede mindreårige	<ul style="list-style-type: none"> Reintegrationsplaner bør udvikles i overensstemmelse med Council of Europe's Life Project Manual. Da det ikke kan garanteres, at alle personlige repræsentanter har fuld information om programmet, bør der udpeges en eller flere personer, der har ansvaret for at informere de uledsagede mindreårige. Dette kan være personer fra Røde Kors, fra IOM eller fra lignende organisationer. Det anbefales, at det ikke er medarbejdere fra US). Hvis de unge, når de fylder 18, stadig kan hjemsendes under programmet, bør de have 	Relevant både hvis programmet centraliseres, splittes i to og fastholdes, som det er nu.

⁴⁵ Undersøgelse af eventuelle personlige trusler i hjemlandet er en integreret del af behandlingen af asylsagen, hvorfor en risikovurdering altid vil have fundet sted for afviste asylansøgere.

Forbedringsbehov	Konkrete aktiviteter	Relevans
	<p>en person/repræsentant de kan diskutere hjemsendelsen med. Dette bør ikke være en person fra US.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Når familien eventuelt er identificeret, bør deres situation undersøges, således at det kan vurderes, om deres overdragelse til familien reelt er i barnets bedste interesse. En risiko- og socioøkonomisk vurdering bør i denne situation inkludere: <ul style="list-style-type: none"> ○ Familiens grad af fattigdom og gæld ○ Andre børns skolegang ○ Tidligere migrationshistorie 	

Der er ingen forslag til forbedring af selve hjemsendelsen, hvorfor næste afsnit fokusere på fasen efter hjemsendelsen.

7.3.2 Efter hjemsendelsen

Efter hjemsendelsen er der særligt behov for at sikre løbende tilbagemelding til kontaktpersoner og personlige repræsentanter i Danmark. Dette bliver der selvfølgelig mindre behov for, hvis opgaven splittes således at eksempelvis CMM selv står for koordineringen af reintegrationen. Derudover er der nogle konkrete forslag til en mere bæredygtig reintegration.

Tabel 12: Anbefalinger til fasen efter hjemsendelsen

Forbedringsbehov	Konkrete aktiviteter	Relevans
Tid til at falde til	Den egentlige reintegration bør først starte, når den hjemvendte er klar til at modtage hjælpen. Ifølge Rumænien går der i gennemsnit seks uger, før dette er tilfældet. De hjemsendte skal vide, at de har denne mulighed.	Relevant, både hvis programmet centraliseres, splittes i to og fastholdes, som det er nu.
Bedre monitorering med løbende information til kontaktpersoner, personlige repræsentanter samt US.	De tilpassede reintegrationsplaner, der udarbejdes efter hjemkomsten, bør altid sendes til kontaktpersonen i Danmark (CMM eller lignende organisation) til orientering.	Relevant, hvis programmet centraliseres og fastholdes, som det er nu. Ikke relevant, hvis programmet splittes
	Der bør være en løbende opfølgning, hvor kontaktpersonen i Danmark (CMM eller lignende organisationer) informeres om status. Det kan eksempelvis være i en månedlig afrapportering, hvor status for alle hjemsendte, der stadig er tilknyttet programmet, præsenteres meget kort (ingen forkromede rapporter).	Relevant, hvis programmet centraliseres og fastholdes, som det er nu. Ikke relevant, hvis programmet splittes
	Med de ovenforstående aktiviteter samt de eksisterende møder vil der ske en løbende opdatering af kontaktpersoner og US. Dermed bør omfanget af monitoreringsrapporten reduceres kraftigt eller eventuelt opgives helt.	Relevant, hvis programmet centraliseres og fastholdes, som det er nu. Ikke relevant, hvis programmet splittes
Bæredygtig reintegration	Det bør overvejes om det i højere grad er muligt at støtte hele familien og ikke kun det enkelte individ. Generelt er det vigtigt, at reintegration tænkes som noget socialt (familie, landsby, andet netværk) i lige så høj grad som noget økonomisk.	Relevant, både hvis programmet centraliseres, splittes i to og fastholdes, som det er nu.
	Indarbejdelse af tid til at "falde til" (efter behov men ofte i omegnen 4-6 uger).	Relevant, både hvis programmet centraliseres, splittes i to og fastholdes, som det er nu.
	Programmet bør udvides til ni måneder, men seks måneders støtte og tre måneders monitorering med rådgivning.	Relevant, både hvis programmet centraliseres, splittes i to og fastholdes, som det er nu.
	Monitoreringen bør inkludere fortsat støtte og rådgivning, ikke nødvendigvis finansiel støtte men gode råd, hjælp til papirarbejde etc.	Relevant, både hvis programmet centraliseres, splittes i to og fastholdes, som det er nu.

7.3.3 Nødvendige tiltag hvis den nuværende organisering bibeholdes

Hvis den nuværende organisering fortsættes, foreslår Rambøll, at IOM, US, kontaktpersonerne og repræsentanterne sætter sig sammen og diskuterer informationsbehovet i forskellige faser af processen. Der bør være fokus på, hvilken viden det er nødvendigt at dele (need to know), hvilken viden det kan være godt at dele (nice to know), og hvad det ikke er nødvendigt at informere

om. På baggrund heraf kan parterne opdatere eller udvikle de materialer, der allerede ligger for informationsdeling, med udgangspunkt i "need to know"-kategorien. Løbende budgetmøder med deltagelse af CMM, IOM, Røde Kors og US, hvor der skabes overblik over, hvor mange ressourcer der er tilbage i projekterne, og hvor budgetspørgsmål kan rejses, bør også overvejes.

I boksen nedenfor præsenterer Rambøll nogle af de ønsker, vi har hørt med hensyn til indholdet i de forskellige materialer til informationsdeling og opfølgning.

Boks 6: Forslag til indhold i materialet til informationsdeling og opfølgning

- 1) AVR-skemaer:
 - a. Hvor ønsker udlændingen at bo?
 - b. Hvilke kompetencer og ønsker har han/hun i relation til uddannelse/arbejde?
 - c. Familieforhold, der skal tages i betragtning
 - d. Etc.
- 2) Rammerne for reintegrationsplaner før hjemrejsen:
 - a. Hvem gør hvad og hvornår i forbindelse med rejsen?
 - b. Overordnet budget
 - c. Overordnet om reintegrationsplaner
 - i. Bolig
 - ii. Arbejde/uddannelse
 - iii. Kontaktperson i modtagerlandet
 - iv. Muligheder i lokalområdet (udbud og efterspørgsel)
- 3) Rammerne for opdaterede reintegrationsplaner efter hjemrejsen:
 - a. Bolig-situation
 - b. Uddannelse/arbejde
 - i. Valg samt detaljeret plan for udførelse
 - ii. Udfordringer i forhold til bæredygtighed
 - iii. Håndtering af udfordringer
 - iv. Støtteperiode og type (finansiel og rådgivning)
- 4) Rammerne for de månedlige tilbagemeldinger fra IOM til US, kontaktpersoner og repræsentanter
 - a. Udbetalinger
 - b. Møder/samtaler
 - c. Ændringer i planen
 - d. Udfordringer
- 5) Klare kriterier til nødvendigt statistisk materiale såsom:
 - a. Antal personer, der er berettiget til deltagelse i programmet
 - b. Antal personer, der søger om deltagelse i programmet
 - c. Antal personer, der hjemsendes
 - d. Tid fra personen søger om deltagelse i programmet, og til han/hun hjemsendes
 - e. Årsager til manglende ønske om at deltage
 - f. Årsager til at springe fra programmet

BILAG 1 NORGE

Mulige ofre for menneskehandel og uledsagede mindreårige kan få hjelp til å returnere og reintegrere seg i hjemlandet med økonomisk og praktisk støtte fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og International Organization for Migration (IOM). Program for assistert frivillig retur for ofre for menneskehandel (heretter kalt program for assistert frivillig retur) blir gjennomført av IOM på oppdrag fra UDI. Det med andre ord UDI (via Justis- og beredskapsdepartementet) som finansierer programmet.

Derudover finnes det et program som heter "Assistert frivillig retur og reintegreringsstøtte til enslige mindreårige og unge voksne". Enslige mindreårige som har fått avslag på søknad om beskyttelse eller opphold i Norge, eller som har en slik søknad til behandling, kan reise assistert frivillig med reintegreringsstøtte. Ordningen omfatter også enslige mindreårige som befinner seg i Norge uten å være registrert av myndighetene og enslige mindreårige som har fått begrenset oppholdstillatelse som utløper ved fylte 18 år. Personer mellom 18 og 23 år som kom til Norge som enslige mindreårige faller også inn under ordningen. Programmet gir støtte til bolig, utdanning, medisiner og mat og klær. Søkeren kan få støtte inntil 35 000 kroner. Programmet blir organisert på samme måte som programmet for assistert frivillig retur av ofre for menneskehandel hvor det er UDI som finansierer programmet, men det er IOM som gjennomfører selve returneringen. Det er også her UDI som behandler søknaden.

I 2010 var det 4 personer som benyttet seg av assistert frivillig retur, mens det i 2011 var 6 personer. Av de 4 som returnerte til hjemlandet i 2010, var det to som reiste til Ukraina, en til Russland og en til Bulgaria. I 2011 var 4 som reiste til Nigeria mens det var 2 personer som reiste til Litauen.

1.1 Involverede aktører og deres roller

Regjeringens Handlingsplan mot Menneskehandel – Stopp menneskehandelen (2006-2009) inneholder 37 tiltak, hvorav ett av tiltakene er et koordineringstiltak. KOM er en forkortelse for Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel som er et prosjekt for landsdekkende koordinering av arbeidet med bistand for beskyttelse til ofre for menneskehandel, administrert av Politidirektoratet i Norge. KOM-prosjektet er organisert i to grupper hvor den første består av representanter fra alle ansvarlige direktorater og etater, mens den andre gruppen er en referansegruppe bestående av representanter fra prosjekter og uavhengige organisasjoner. KOM har blant annet hatt ansvaret for å videreutvikle en veileder for identifisering av mulige ofre for menneskehandel.

Informasjon om tilbudet om assistert frivillig retur fra Norge komme fra ulike kilder: IOM, asylmottak, advokater, politi og andre uformelle kilder slik som venner og familie. En person som søker asyl i Norge vil få informasjon av UDI om muligheten for frivillig retur under asylintervju og senere i forbindelse med negativt vedtak. I asylmottakene gjennomføres samtaler om returmuligheter ved avslag på asylsøknad. Informasjonen som gis er tilpasset målgruppen slik at den potensielle søker kjenner til muligheten for å returnere under et program som passer til hans/hennes behov.

Ettersom UDI eller IOM ofte ikke er i direkte kontakt med potensielle søkere selv, er de avhengige av at andre parter kan gi informasjon om returprogrammet. IOM gjennomfører

informasjon og opplæring av personer som gjennom sitt arbeid kommer i kontakt med potensielle søkere til programmet. IOM har også utviklet informasjonsmateriale om programmet til distribusjon. I tillegg finnes informasjon på IOMs nettsider (iom.no) og UDIs nettsider (udi.no). Alle som ønsker å søke på program for assistert frivillig retur, må i første omgang identifiseres som offer for menneskehandel. Dette gjøres via KOM hvor alle representanter har myndighet til å utføre identifiseringen. Ved identifisering benyttes KOMs egen veileder.

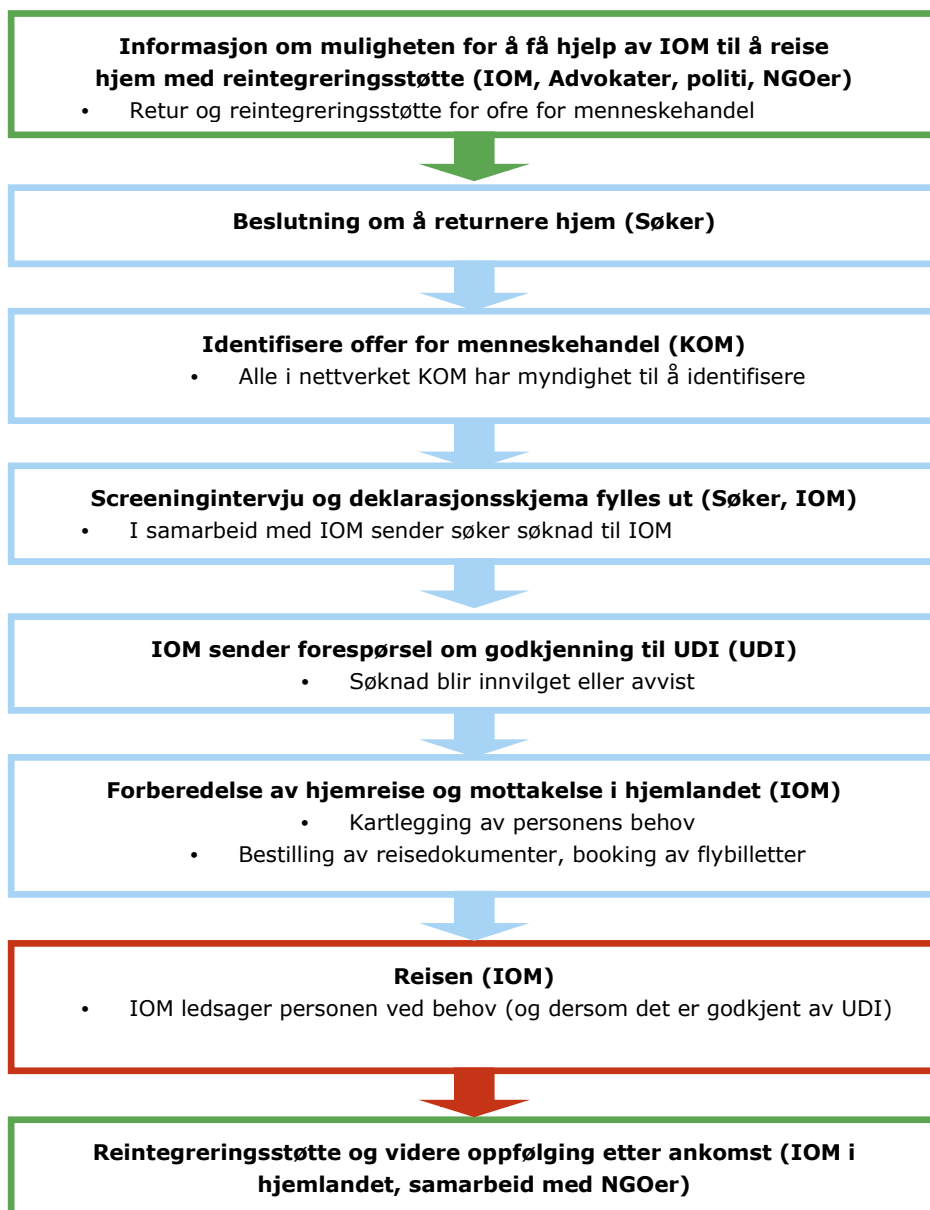
Dersom vedkommende blir identifisert som offer for menneskehandel kan personen søke på program for assistert frivillig retur. Dersom det ikke er IOM som har stått for selve identifiseringen, vil vedkommende bli henvist til IOM som vil gjennomføre et screeningintervju med personen. Når først vedkommende skriver under på et deklarasjonsskjema blir personen betegnet som "søker". Søknaden videreformidles til IOM.

Deretter fremmer IOM søknaden til UDI som godkjenner alle som skal reise med frivillig returprogrammet. Ved gjennomgangen av søknaden gjøres det en vurdering av identifiseringen av offer for menneskehandel. UDI innvilger eller avslår søknaden og videreformidler utfallet tilbake til IOM.

Dersom søkeren har fått innvilget søknaden er det IOM som har ansvaret for selve gjennomføringen av returen. Det betyr at det er IOM som har ansvaret for å kartlegge søkerens behov, planlegge alt det praktiske med turen som bestilling av flybilletter, reisedokumenter, følger fysisk med på flyreisen dersom det er behov for det, samt at det er IOM som tar i mot vedkommende i hjemlandet og følger opp der. I hjemlandet samarbeider IOM også med NGOer (Non-Governmental organisation). I denne prosessen rådgiver også IOM vedkommende som skal reise.

Nedenfor vises et prosessdiagram som viser hvordan assistert frivillig retur skjer trinn for trinn. I parentes vises de som er ansvarlige for "aktiviteten".

Figur 6: Prosesdiagram for Norge



Det er ikke lett å bestemme tidsaspektet fra identifikasjon til hjemreise av flere grunner:

- 1) Identifisering blir ofte gjort av andre parter i KOM-nettverket enn IOM, noe som fører til at det tar tid før vedkommende kommer i kontakt med IOM.
- 2) IOM registrerer ikke personene som "søker" før fra det øyeblikket de blir henvist til IOM. I utgangspunktet er IOM involvert i vesentlig rådgivning før personen tar beslutningen om å søke programmet. Det kan derfor ta tid før vedkommende faktisk søker. IOM anser personer som "søker" når de signerer deklarasjonsskjemaet på at de er klare til å returnere.
- 3) Det er en individuell vurdering. Flere av søkerne har komplisert bakgrunn som gjør at det er mye som skal undersøkes i saksbehandlingen eller at personen er involvert i andre saker i Norge. Det kan derfor ta tid fra personen søker til personen reiser hjem.

På bakgrunn av det ovennevnte kan tidsrammen variere, men siden 2007 har det vært en gjennomsnittlig tid på ca. 2,5 måneder. Innenfor denne tidsrammen vil søkeren motta en bekreftelse på at vedkommende kan reise (fra UDI), en søknad om reisedokumenter, få sluttdokumenter fylt ut, arrangering av reintegreringsstøtte som er nødvendig før avreise og deretter reise.

1.2 Efficiens

UDIs ressursbruk går på søknadsbehandling i tillegg til å delta i KOM-nettverket. Ressursbruken er ca. 10 prosent av en stilling. IOM har ansatt en person som jobber med koordinering og casearbeid med assistanse fra gruppen som jobber med VARP (Voluntary Assisted Return Programme). VARP er et returprogram for asylsøkere, personer med avlag på søknad om opphold og personer som ikke har lovlig opphold i Norge. Gjennom VARP-programmet tilbyr IOM informasjon og rådgiving, hjelp til å skaffe reisedokumenter, organisering av reisen, flybilletter, transittvisum, samt assistanse i transitt og ved ankomst til hjemlandet. Personer som returnerer frivillig til hjemlandet får tilbud om enten 20 000, 15 000 eller 10 000 kroner i reintegreringsstøtte. Størrelsen på beløpet avhenger av hvorvidt søkeren søker innen utreisefristen eller ikke. Det er også her UDI som behandler søknaden. "VARP-gruppen" består av 16 personer som enten bistår ved bestilling av reisedokumenter eller gir rådgiving.

Det er UDI som bærer kostnaden. Den direkte kostnaden per reise er utgifter til selve flyreisen, og reisedokumenter, samt kostnader knyttet til reintegrering som er inntil 35 000 norske kroner. De 35 000 norske kronene er delt inn i ulike kategorier hvor opptil 25 000 kroner kan brukes til utdanning, starte næringsvirksomhet eller subsidiært arbeidsstøtte. Opptil 5000 kroner kan vedkommende få til husvære, 2000 kroner til medisinske utgifter og 3000 kroner i kontanter som er et øremerket beløp som kan brukes til mat, klær og hygieniske produkter. Det lages et skreddersydd opplegg til hver enkelt hvor utbetalingen varer i 12 måneder. I tillegg til de 35 000 kronene er det en gjennomsnittskostnad på 1300 kroner til utgifter knyttet til reisedokumenter, samt at det blir brukt ca. 4500 kroner på selve hjemreise (flyreisen).

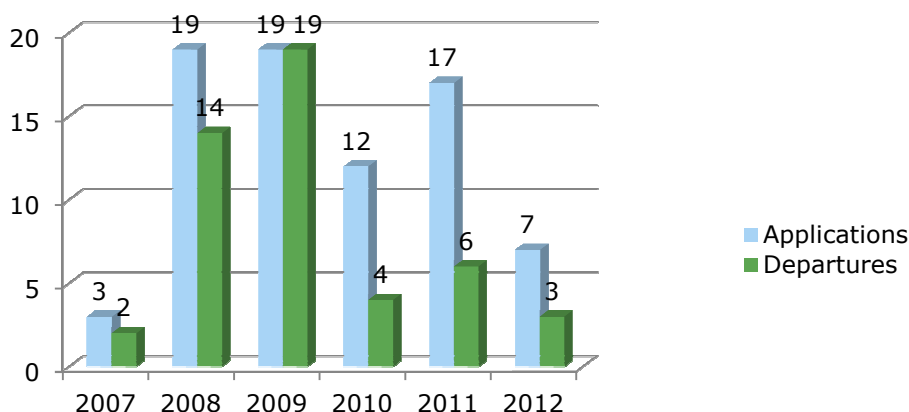
Kostnadene knyttet til hjemreisen (papirer og flybillett) blir dekket av VARP, noe som gjør at disse kostnadene ikke er direkte knyttet til prosjektet. IOM har avtaler med flyselskaper som innebærer at organisasjonen får foretrukne priser på de fleste flybilletter. Kostnadene knyttet til reisedokumentet bestemmes av ambassadene.

Fra år til år utarbeider IOM et prosjektforslag til UDI hvor IOM legger frem forslag til størrelse. Avtalen mellom UDI og IOM om program for retur av ofre for menneskehandel hadde i 2011 et budsjett på ca. 1,8 millioner kroner (1 813 400). Budsjettet var dimensjonert for 20 returer og inkluderer reintegreringsstøtte for 20 personer (inntil 35 000 per person), i tillegg til IOMs kostnader knyttet til informasjonsarbeid, rådgiving og stillinger. Kostnaden inkluderer ikke tilsvarende ressurser hos UDI. UDI har en avtale med IOM som leverandør ut 2012.

1.3 Effektivitet

Hittil har 62 prosent av alle søkere reist. Noen av årsakene til at folk ikke reiser tilbake er at de forsvinner noe som betyr at IOM ikke kan få tak i dem igjen, de kan trekke seg tilbake eller det kan bli vurdert å være utrygt for dem å vende tilbake. De personene som søker har allerede vært gjennom en prosess hvor det har blitt nøye vurdert om de kan søke programmet. Det er derfor svært få som ikke får innvilget søknaden.

Figur 7: Årlige antall hjemreiser og antall søkere, 2007-2012⁴⁶



I 2011 var det 17 som søkte på program for assistert frivillig retur av ofre for menneskehandel hvor det var 6 personer som faktisk reiste. I 2012 er det 7 personer som har søkt og har fått innvilget søknaden. Det er tre som har reist tilbake. Det skal bemerkes at det er noe overlapping mellom årene (søkere i 2011 kan ha reist tilbake i 2012).

Når det gjelder hvordan man best sikrer at ofre for menneskehandel deltar i programmet og at de returneres og at de faktisk returnerer, så er det arbeidet KOM gjør viktig for å fremme kunnskapen om programmet. Det er viktig at KOM fortsetter med å drive informasjonsvirksomhet i form av møter og seminarer. Videre er det viktig at det er en tett dialog mellom IOM og UDI for at effektiviteten opprettholdes. IOM vil fortsette å forbedre informasjonsflyten om programmet, da det er nøkkelen til å sikre at ofre for menneskehandel er informert om mulighetene på et tidlig tidspunkt slik at vedkommende kan ta en informert beslutning om å returnere eller ikke.

IOMs mål er ikke nødvendigvis å sikre at ofre for menneskehandel benytter seg av programmet, men heller at de er klar over alternativet slik at de ka ta den beslutningen på egenhånd. En primær bekymring for IOM er å sikre at informasjonen er gitt til ofre for menneskehandel fra første stund de er blitt identifisert som ofre for menneskehandel, slik at alternativet ikke bare blir presentert på slutten. Dette er nødvendigvis ikke alltid blitt gjort.

Fra og med juli 2012 vil andre sårbare migranter som har behov for støtte, men som kanskje ikke direkte er definert som offer for menneskehandel, få mulighet til å søke på programmet. Dette vil muliggjøre en mer omfattende støtte basert på behov.

IOM utvikler også et forbedret oppfølgings- og evalueringssystem som vil sikre oppfølging basert på definerte indikatorer, spesielt etter retur.

⁴⁶ Kilde: IOM. Det var endringer i finansstrukturen mellom 2009 og 2010. Det har dermed forårsaket noen forstyrrelser i støtte.

BILAG 2 SVERIGE

There is no agency or organization that has responsibility for the return of vulnerable groups specifically. It could either be the responsibility of the social services in the municipalities or the Swedish Migration Board, depending on whether they've applied for asylum, residence permit or are crime victims. The County Administrative Board (CAB) of Stockholm has been assigned by the government to plan and coordinate the return of victims of trafficking. Below is an overview of who is responsible for central steps in the return process.

Figure 8: Involved actors and their role

Vulnerable group	Pre-return information/preparation	Return	Reintegration/assistance
Victims of trafficking	<p>Social services responsible Usually contact authorities in country of origin Cover costs (emergency assistance and housing in Sweden)</p> <p>Responsibility not clearly established, process can differ depending on what the returning person wants</p>	<p>Social services responsible Cover costs (return-ticket)</p> <p>Responsibility not clearly established, process can differ depending on what the returning person wants</p>	<p>Provided on <i>ad-hoc</i> basis – not in any authority's mandate</p> <p>Social services cannot cover costs for support in the country of origin</p>
Unaccompanied minors	<p>Migration Board responsible Information Research/preparation Secures reception at arrival</p> <p>Municipalities (the custodian) have a helping and supporting role</p>	<p>If minor accepts returning the Migration Board is responsible (if not the police authority)</p> <p>Public official travels with the minor</p> <p>Custodian may also travel with the minor</p>	<p>If minor accepts returning the Migration Board is responsible Reintegration assistance not offered in any structured or consistent manner Has agreement with IOM on returns to Afghanistan and Iraq (incl. reintegration assistance)</p>

The CAB of Stockholm is through a pilot project investigating the possibility of a permanent Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) structure for victims of trafficking and related target groups. Today AVRR services are not offered in a structured consistent manner throughout the country. For those returns of victims of trafficking that have been arranged by local Swedish authorities, reintegration assistance and follow-up in the country of return has not been available, nor have local Swedish actors had the capacity or international networks to coordinate longer term assistance and follow-up after the return. Support has been given on an *ad hoc* basis by social services administrators, but offering support does not lie within their mandate and there are no resources allocated to this.

According to the experience of the Swedish Red Cross, some central elements could be improved in the current return procedures⁴⁷:

- One is that there is a need among the target group for more comprehensive information about the return process. There are knowledge gaps and misunderstandings and there is a risk that people act on poor or non-existent information.
- Furthermore, it is increasingly clear that there is a need for reintegration strategies in countries of origin, if return is to be sustainable. It is also evident that such a strategy must be implemented in cooperation between different stakeholders, both in host countries and in countries of origin.

⁴⁷ Anki Carlsson, adviser/migration, Swedish Red Cross: "Return of unaccompanied minors from a children's rights perspective". Paper prepared for the Nordic Refugee Seminar –May, 2011

Efficiency

There are some exceptions but in general, cases concerning unaccompanied minors are spread out on all officials working with return. According to a representative from the Migration Board, roughly estimated there are no less than 10, but no more than 15 officials (full-time equivalent), that work with the return of unaccompanied minors, and around 500-600 cases are opened⁴⁸ each year. The Migration Board does not have statistics on costs for the return-process.

There are no aggregated statistics on how many resources the social services spend on return of victims of trafficking. The Municipal Prostitution Unit in Gothenburg makes *ad hoc* agreements with organizations in the country of origin regarding reintegration assistance for returning victims of trafficking.⁴⁹ Roughly estimated, based solely on experiences with organizations in Eastern Europe, the organizations charge 20,000-25,000 SEK per person. The organizations submit a plan for reintegration assistance and a quotation. Then the Unit seeks funding for each person from a private foundation. In each case the Unit must in advance make sure to be updated on what the organizations can offer.

Effectiveness

There are no reliable statistics of how many victims of trafficking that return each year. However, in 2011 it was 29 victims of trafficking who got a temporary residence permit in order to stay and help the crime investigation. In between 20-30 unaccompanied minors return each year. In 2011 30 unaccompanied minors returned to a third country, 29 unaccompanied minors returned with family members other than their legal guardians and 30 unaccompanied minors were transferred according to the Dublin regulation. The Police authority enforced the return of 20 minors, 13 of which were transferred according to Dublin and seven were returned to their country of origin.

The average time a case concerning a returning minor is open is 189 days. If Dublin cases are omitted the average time is 240 days. Actual time spent per officer and case may not be more than seven hours though. The aim of the Migration Board is that it shouldn't take longer than five months between the final decision about a return is made and the actual return of an unaccompanied minor.

The task of doing research (e.g. establish/confirm nationality, finding the parents) is often outsourced to an embassy or lawyer or the like in the putative country of origin. This task can be complex and time-consuming. A case in which the family doesn't want to make them known requires more resources in terms of investigation and research. Swedish non-governmental organizations (e.g. the Swedish Red Cross) only assists individuals in finding their family if the family wants to be found. If the family is not found, then contact must be made with the relevant authority in the country in question. Finding the right authority, reaching an agreement on the return of the minor and making sure the minor's basic needs will be met etc. can be (and often is) a lengthy process. This process further prolongs the number of days the case is open.

There are no statistics on average time for victims of trafficking. The time varies depending on the circumstances of each case. Since there are no structured AVRR services offered, if the victim has not applied for an asylum or residence permit the return should take place as soon as possible.

⁴⁸ So-called "open return cases" are cases in which the Migration Board has taken a final decision on return and hence initiated the return-process.

⁴⁹ It must be noted that this Unit's work is an isolated case and not representative for the work in Sweden.

BILAG 3 FINLAND

Inden man i 2010 opstartede det nye program om forberedt hjemsendelse, var der intet egentligt program for hjemsendelse i Finland. Hjemsendelse foregik mere eller mindre ad hoc og blev arrangeret og finansieret lokalt af kommuner, asylcentre eller politik.

For at forbedre situationen for forberedt hjemsendelse lancerede IOM Helsinki et 3-årigt projekt, der finansieres af EUs Return Fund og den finske immigrationservice. Formålet med projektet "Developing Assisted Voluntary Return in Finland" (DAVRiF) er at udvikle en bæredygtig ramme for forberedt hjemsendelse i Finland, der fremmer lighed mellem hjemsendte og tilbyder en værdig og human hjemsendelsesmulighed. Ligheden fremmes ved at harmonisere hjemsendelsespraksisser på tværs af Finland og ved at distribuere information til så mange berettigede personer som muligt (Assisted Voluntary Return (AVR), 1.1.2010-31.12.2012.).

Programmet adskiller sig fra det danske, ved at man ikke tilbyder forberedt hjemsendelse til EU-borgere, idet programmet er finansieret af EU's Return Fund. Derudover er det finske program ikke opdelt i særprogrammer til specifikke målgrupper. Således er der en overordnet ramme, hvorunder udlændinge, der ønsker hjemsendelse, kan komme i betragtning, uagtet om de er særligt sårbare eller ej.

Som nævnt, har man ikke i det nuværende program særprogrammer som sådan for sårbare udlændinge (såsom handlede og uledsagede mindreårige). Tidligere havde det største finske asylcenter - Joutseno – det formelle ansvar for voksne og familier med handlede personer. Joutseno havde et eget, mindre projekt støttet af EU for handlede personer. Det var dog svært for dem at finde personer, der ville rejse hjem, og projektet medførte kun meget få hjemsendelser. Siden 2011 har IOM taget sig af denne gruppe med Joutseno som partner som led i det almindelige program.

Under programmet kan berettigede udlændinge i tillæg til rejsestøtte modtage støtte til deres reintegration i hjemlandet.

Udlændinge kan søge om støtte, såfremt de følgende betingelser er opfyldt: de er asylansøgere i Finland, de har fået opholdstilladelse af beskyttelsesgrunde eller deres opholdstilladelse er ikke længere gyldig, eller de har brug for humanitær hjemsendelsesassistance. Hvis udlændingens asylansøgning stadig er under behandling, skal de trække den tilbage for at kunne vende hjem og modtage støtte under programmet. Udlændinge fra andre EU-lande eller udlændinge, der har opnået finsk statsborgerskab, kan ikke modtage støtte.

Udlændinge, der vil vende tilbage til deres hjemland, kan modtage beløb i størrelsesordenen €200 til €1.500 for en voksen og €100 til €1.000 for et barn. Pengene skal bruges til at støtte personernes reintegration i de lokalområder, de vender tilbage til. Alternativt kan projektet bevilge et større beløb til services såsom uddannelse, værktøj eller erhvervstræning, men dette har indtil videre kun været benyttet i mindre grad.

Selvom der som udgangspunkt ikke er særprogrammer for sårbare udlændinge, kan IOM give et højere beløb til særlig sårbare hjemsendte. Derudover tager IOM særlige foranstaltninger, når de planlægger og organiserer hjemsendelse og reintegration af særligt sårbare udlændinge. Hjemsendelse af uledsagede mindreårige bliver arrangeret i tæt samarbejde med den pågældendes værge, som regel forældrene, i hjemlandet.

Centrale aktører og deres rolle

Det, der fremtræder tydeligst ved det finske program i forhold til det danske, er, centraliseringen af ansvar.

IOM står for langt de fleste forhold, der gælder i relation til at planlægge, gennemføre og monitorere de frivillige hjemsendelser. De træffer beslutning om udlændingen er berettiget til at indgå i

programmet, de beslutter, hvilke foranstaltninger der skal gives og de assisterer hjemrejsen og står for reintegrationsprocessen i hjemlandet.

Men især i fasen inden beslutningen om hjemsendelse er truffet, trækker IOM på andre myndighedsressourcer. For eksempel bistår politiet og asylcentre med at udbrede viden og information om det frivillige hjemsendelsesprogram. Derudover hjælper politiet og asylcentrene i mange tilfælde udlændingene med at udfærdige en ansøgning. Så udlændingene henvender sig selv til IOM og ofte med en allerede udfyldt ansøgning. Således sikrer man sig en effektiv og koordineret planlægning af hjemsendelse, i og med transaktionsomkostningerne i forhold til samarbejde og uddeling af opgaver minimeres.

Derudover undgår man en tung indledende proces med at finde frem til mulige berettigede deltagere. Udlændingene henvender sig selv, og man skal ikke bruge mange ressourcer på at vurdere, om de er berettiget under det ene eller det andet program, da man kun har det ene overordnede program. Ligeledes gør programmets volumen, at man ikke har medarbejdere ansat, som går og venter på, at særligt sårbare udlændinge henvender sig. I stedet kan man løbende håndtere de sager, der er desuagtet udlændingens personlige karakteristika.

Effektivitet

I det følgende vil det finske program blive analyseret i relation til, hvor mange der bliver hjemsendt, den gennemsnitlige hjemsendelsestid og endelig programmets omkostninger. Oplysningerne er baseret på dokumenter fra IOM Helsinki og interview med Jacob Jørgensen, programofficer for IOM Helsinki.

Det finske hjemsendelsesprojekt "Developing Assisted Voluntary Return in Finland" (DAVRiF) løber over en 3-årig periode (2010-2012). Den første fase, DAVRiF I, foregik i perioden fra den 1. januar 2010 til den 28. februar 2011 (14 måneder). Den anden fase, DAVRiF II, foregik i perioden fra den 1. marts 2011 til den 29. februar 2012 (12 måneder). Tabellen nedenfor giver et overblik over antal hjemsendte i de to projekter, herunder antal særligt sårbare.

Tablet 13: Hjemsendte under de to finske programmer

	DAVRiF I	DAVRiF II
Hjemsendte	303	288
Heraf særlige sårbare (handlede og uledsagede mindreårige)	0	4 handlede, 0 uledsagede mindreårige

Som man kan se, udgør særligt sårbare hjemsendte en meget lille andel af det samlede program. Som tidligere nævnt, stod Joutseno for hjemsendelse af handlede kvinder indtil 2011, således indgår de ikke i DAVRiF I. Men selv i fase 2, DAVRiF II, er der blot tale om 4 handlede og ingen uledsagede mindreårige. Det samlede antal af sårbare var 20 personer (inklusive personer med helbredsproblemer samt handlede).

IOM Helsinki oplyser, at hjemsendelsestiden varierer meget, afhængig af hvilket land der er tale om, da kravene til dokumenter og hastigheden, hvorved dokumenterne behandles, er meget forskellig. For eksempel er den gennemsnitlige hjemrejsetid til Kirgisistan 113 dage og til Indien 83 dage. Hjemrejsetiden afhænger i høj grad af rejседokumenter – om de har et gyldigt rejседokument og de procedurer, der er i hjemlandets ambassade for udstedelse af disse. Men den gennemsnitlige tid fra ansøgning til hjemsendelse er 38 dage.

Efficiens

I nedenstående afsnit vil det blive undersøgt, henholdsvis hvad de samlede omkostninger for programmet er, såvel som hvordan omkostningerne fordeler sig på forskellige poster. IOM Helsinki har stillet oplysninger om deres omkostninger til rådighed og har udarbejdet et internt dokument. Tallene nedenfor stammer fra dette dokument. I begge de to faser beløber de samlede omkostninger sig til knap 5 millioner DKK. Den gennemsnitlige omkostning per hjemsendt er henholdsvis 16.332 og 17.232 DKK i de to faser.

De samlede omkostninger kan disaggregeres ud på forskellige udgiftstyper. I det følgende er det gjort i forhold til tre overordnede kategorier vedrørende a) medarbejdere/kontor/administration, b) operationelle omkostninger, som omhandler diverse rejseomkostninger, og c) andet.

Tabel 14: Distribution af omkostninger (i DKK per hjemsendt)

	DAVRiF I	DAVRiF II
Medarbejdere/kontor/administration	5.704	7.496
Operationelle omkostninger (Reintegration støtte til hjemsendte, rejsedokumenter, transit, modtagelse, eskorte, rejseforfriskninger etc.)	9.566	8.990
Andet (informationsmateriale, projekthjemmeside, seminarer, workshops, konferencer, rejse, underhold og repræsentation etc.)	1.063	747
Total	16.333	17.232

Ovenstående tabel illustrerer, hvordan omkostningerne fordeler sig på de tre udgiftstyper. Den største udgiftspost er i begge år operationelle omkostninger (52-59 % af budgettet), efterfulgt af omkostninger til medarbejdere og administration (35-44 % af budgettet). I fase 2 sker der en stigning i udgifterne til medarbejdere/kontor/administration. De højere omkostninger hertil skyldes, at der er et lidt lavere antal hjemsendte i fase 2 (288) end i fase 1 (303). Antager man, at omkostningerne til medarbejdere og kontorfaciliteter er relativt faste, vil omkostningerne per hjemsendt naturligvis forhøjes, såfremt antallet af hjemsendte falder.

BILAG 4

OVERBLIK OVER HJEMSENDELSE TIL NIGERIA 2011/2012

Dag	Før ansøgning om deltagelse	Arrangere rejse	Arrangere reintegration	Efter ankomst
1	US bekræfter overfor CMM at A er vurderet handlet.			
6	Declaration of consent og AVR-skema.			
12		IOM DK sender mail til CMM med præliminær booking samt info om modtagelse ved ankomst i Lagos, overnatning i Lagos og transport til Benin. IOM spørger om A skal bo hos sin familie.		
13			CMM sender mail til SEYP og fortæller at A kommer til Benin uden reintegrationsplan, da hun ikke har overskud til at lave den i DK.	
14		IOM DK kontakter US som kontakter politiet om transitpapirer.		
19			CMM sender mail til IOM og SEYP og informerer om det aftalte forløb: A bor hos familien den første uge, SEYP finder en lejlighed til hende, og herefter taler de fremtid. IOM bekræfter at de vil integrere oplysningerne i reintegrationsplanen sammen med SEYPs administration fees og sende budgettet til CMM og A, så de kan kommentere.	
25			CMM sender mail til IOM om, hvad de har aftalt med A. Herunder at den første administration fee for SEYP vil blive betalt af CMM. Efterfølgende administrative	
25			IOM sender opdateret budget og reintegrationsplan.	
26		IOM sender mail til CMM om, at overvægten betales af budgetpost for transportomkostninger. CMM informeres om, at IOM Tyskland har bekræftet transit assistance.		
26		Hjemrejse		
33				Mail mellem CMM og SEYP om hvordan det går med, som har det godt.
40				SEYP sender en mail hvor hun beder om udbetaling for lejligheden, forretningen og SEYPs administrationsomkostninger. IOM Nigeria lover at pengene kommer ugen efter.
44				SEYP sender en e-mail til IOM

Dag	Før ansøgning om deltagelse	Arrangere rejse	Arrangere reintegration	Efter ankomst
				Nigeria for at minde dem om at overføre pengene.
44				CMM skriver til IOM og SEYP og fortæller at A har ringet og fortalt, at hun er meget glad for at være tilbage.
87				CMM sender mail til SEYP og IOM da A har ringet med spørgsmål om budgettet. Der har været noget forvirring omkring budgettet, herunder omkring SEYPs administrations fee. Ved tidspunktet for denne afrapportering arbejder IOM, CMM og SEYP stadig på at løse problemet.

BILAG 5 OVERBLIK OVER HJEMSENDELSE TIL THAILAND 2011/2012

Dag	Før ansøgning om deltagelse	Arrangere reintegration	Arrangere reintegration	Efter ankomst
1	CMM modtager sagen			
15	CMM til IOM om at P vil hjem hurtigst muligt			
16	CMM sender AVR, samtykkeerklæring og risk assessment til IOM.			
17		IOM til CMM: Præliminær rejsebooking, reintegrationsplan og budget. Kontakt til det thailandske bureau for anti-trafficking samt info om en politiafdeling der arbejder med anti-trafficking. Beder om rejsepapirer så hurtigt som muligt, for at kunne få rejsen helt på plads.		
17			CMM til IOM med info: Hun vil helt hjem, derefter tilbage til Bangkok og hente forsyninger. Hun ved ikke, hvor hun skal bo i Bangkok.	
21		Mail mellem CMM og IOM om hjemrejsen. CMM sender ID og rejsepapirer samt spørger til indkvartering. IOM informerer om indkvartering.		
27	CMM mailer IOM. P's bagmænd har åbenbart alle oplysninger om hendes hjemsendelse inkl. hvor hun skal bo. Moderen presser på for at hun skal blive i DK og tjene penge. IOM i Thailand har rådet hende til at vente med at rejse hjem			
39			Mail fra CMM til IOM om at P starter i Bangkok med et kursus da hun vil åbne en skønhedssalon. CMM vil prøve at finde noget relevant i DK før hun skal af sted.	
56			Mail mellem Røde Kors og Redden om mulig praktikplads til P (frisør). Lidt usikkert om den mulighed også gælder folk i udsendelsesposition.	
59		CMM informere IOM om, at P gerne vil hjem slut januar. IOM bekræfter at de vil lave en præliminær booking.		
65			IOM til CMM med oplysninger til P, et dokument på thai om erhvervsuddannelser og et link til boligsøgning.	
71		CMM til IOM: P har set video om reintegration i Thailand og spørger lidt ind til interviewene med immigrationsbetjent (det vil hun gerne undgå). Derudover viser det sig, at det ønskede kursus starter først 6 mdr. efter ankomst. De aftaler et skype-møde med IOM Thai.		
73			IOM og CMM mailer. P har sammen med IOM thailand talt om en konkret salon som P kan overtage. CMM spørger om	

Dag	Før ansøgning om deltagelse	Arrangere reintegration	Arrangere reintegration	Efter ankomst
			budgettet for bolig og reintegration kan slås sammen, da P skal bo i tilknytning til salon, hvor med bolig og reintegration ikke splittes op.	
83-86			Mail mellem IOM og CMM. P er gravid og CMM er bekymret for om reintegrationen giver den nødvendige støtte. Der er bl.a. ikke penge til et fuldt hospitalsophold i forbindelse med fødslen. CMM er også bekymret for, om der er en back-up plan, hvis det viser sig, at salonen ikke virker.	
92-94	Der rejses faderskabssag. CMM og advokat mailer om faderskabssag. IOM i Thailand har foreslået, at de hjælper i kontakten med ambassaden, hvor der skal tages blodprøve.			
94-98		Mail mellem CMM og IOM om de sidste detaljer - hvem har hvilke papirer, hvornår man skal mødes i lufthavnen samt godkendt reintegrationsplan.		
98		Hjemrejse		
99				IOM informerer CMM om, at rejsen gik godt.
125	P svarer på advokats spørgsmål om faderskab. Hun undskylder et forsinket svar med manglende adgang til internet grundet manglende udbetaling fra IOM.			
132				P mailer CMM - hun fortæller at hun havde ændret mening mht. reintegrationsplanen. Den oprindelige plan var, at hun skulle arbejde i en skønhedssalon, derefter at hun skulle sælge vare på det lokale marked og endeligt har hun udtrykt ønske om at åbne en restaurant. Herefter har hun ventet mere end måned på, at der skal ske noget
133				CMM kontakter IOM. Sagen ligger stille og P har fået at vide, at det er fordi pengene ikke er overført fra DK til Thailand. IOM svarer, at det pt. forhandles med US, som skal godkende, at der flyttes penge mellem to budgetposter (housing og reintegration)
139				CMM kontakter US (IOM cc). De refererer til forhandlinger om at flytte penge mellem poster (bolig og reintegration), noget som eventuelt forlænger sagen i Thailand.
140-145				P kontakter igen CMM. Ifølge hende er der ingen på IOM kontoret i Thailand, der vil tage sig af sagen. Hun har løbende kontakt med IOM i Thailand, men de synes ikke at løse problemet (konkret om udbetaling af 300 USD i ekstrabevilling). CMM holder løbende IOM orienteret.

Dag	Før ansøgning om deltagelse	Arrangere reintegration	Arrangere reintegration	Efter ankomst
145				IOM kontakter CMM, de har talt med P og de prøver sammen at finde en løsning. IOM DK tager kontakt til IOM Thailand og beder dem følge op på sagen.