

## Remissvar avseende promemoria: Ett höjt bidrag vid återvandring

### Sammanfattning

Det finns betydande kunskapsluckor kring återvandring men med stöd i den forskningsbaserade kunskap som trots allt finns på området, avstyrker Delegationen för migrationsstudier (Delmi) förslaget till ny förordning om ett höjt bidrag vid återvandring. Delmi konstaterar att det saknas vetenskapligt stöd för att höjda bidrag framgångsrikt kan användas för att öka återvandringen. Inte minst saknas forskning som stödjer att detta kan leda till en hållbar återintegration. Delmi anser att ytterligare forskning som inbegriper målgruppsanalyser och en analys av operativa utmaningar, behövs för att säkerställa att den här typen av reformer, som den föreslagna nya förordningen utgör, får positiva effekter för individen och för samhället.

### Inledning

Ett antal rapporter från Delmi har behandlat olika delar av den svenska återvändandeprocessen, det vill säga, när "...personer lämnar Sverige efter att ha fått ett beslut om avvisning eller utvisning" (SOU 2024:53: s.28). I en kunskapsöversikt från Delmi som står inför snar lansering ges en översikt över befintlig forskning på just området återvandring. I en svensk kontext innebär återvandring att "...personer med anknytning till ett annat land som på skilda grunder har en laglig rätt att bo i Sverige frivilligt väljer att permanent lämna Sverige" (ibid: 28). Den kommande översikten visar att det kvarstår betydande kunskapsluckor gällande återvandringsprocessen.

## Nya förordningen om ett höjt bidrag vid återvandring i jämförelse med Danmark

I promemorian föreslås att en ny förordning om återvandringsbidrag för vissa utlänningar införs som ersättning till den nuvarande förordningen (1984:890). Det föreslås bland annat att storleken på bidraget höjs, att fusk och missbruk motverkas och att Migrationsverket ska ha rätt att inhämta uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret. Under nuvarande förordning har antalet ansökningar om bidraget varit mycket begränsat och andelen beviljade ansökningar av Migrationsverket ännu färre.

Om bidraget höjs kraftigt anses det, enligt promemorian, finnas potential att öka antalet individer som väljer att återvändra (PM 2025: 21). Då det saknas tillräckligt med forskning och utvärdering på ämnet gällande effekter av bidraget, har man vänt sig till Danmark för att dra slutsatsen att ett höjt bidrag kan öka incitamenten att återvändra (PM 2025: 21).

Enligt Delmi finns det flera osäkerheter kring den föreslagna nya förordningen. En osäkerhet gäller hur många som kommer att söka bidraget och de administrativa kostnaderna som kan tillkomma på grund av detta. Enligt SOU 2024:53 (*Stöd till invandrades utvandring*) utvandrar cirka 330 personer per år ur den danska målgruppen från Danmark, med en bidragsnivå på cirka 230 000 danska kronor (SOU 2024:53: s.64). Baserat på Danmarks statistik och Sveriges motsvarande befolkning har utredningen kommit fram till att med ett återvandringsbidrag på 350 000 kronor, skulle Sverige kunna öka antalet som återvandrar till cirka 700 personer (ibid: 65). En höjning av återvandringsbidraget till 350 000 kronor skulle initialt generera en offentligfinansiell förlust. Efter 25 år skulle det dock kunna generera cirka 200 miljoner kronor i vinst per år (ibid: 85), men med risk för samhällelig skada (ibid: 95). Det är dock oklart vilka som skulle välja att återvändra till följd av ett höjt bidrag.

Den nya föreslagna förordningen om ett höjt återvandringsbidrag i Sverige efterliknar visserligen den nuvarande förordningen i Danmark, men trots det finns det skäl att vara försiktig med att grunda en ny förordning i en kvantitativ beräkning som enbart baseras på data från vårt nordiska grannland. Det finns väsentliga skillnader mellan länderna. Utöver det faktum att det skiljer sig avseende *vem som har rätt att ansöka om återvandringsbidraget*, är det andra typer av aktörer som är ansvariga för processen. I Danmark sköts handläggning och beslut om

återvändningsbidraget av kommunerna där den sökande är bosatt. Kommunerna har också ett ansvar att kalla målgruppen till möten för att informera om möjligheten att ansöka om bidraget (SOU 2024:53: s.44). Dansk Flygtningehjælp (DRC) finns som en central rådgivningsfunktion till de som funderar på att söka återvändningsbidraget och till kommunala handläggare (ibid: 44). DRC anordnar också resor där de som funderar på att återvändra, med hjälp av DRC, i vissa fall kan besöka mottagarlandet innan de fattar ett beslut om återvandring.

Det är går inte att avgöra i vilken utsträckning DRC:s inblandning i återvändningsprocessen har bidragit till att öka antalet individer som har ansökt om och beviljats återvändningsbidraget. Det vi vet från befintlig forskning gällande återvändandeprocessen (som delar vissa likheter med återvändningsprocessen), är dock att frivilligorganisationer oftast har varit mer framgångsrika än offentliga aktörer i att föra diskussioner med migranter gällande ett potentiellt återvändande, vilken synes ha sin grund i migranternas starkare tilltro till frivilligorganisationer (Schweitzer 2022). I den nuvarande och den föreslagna nya svenska förordningen har Migrationsverket ansvaret för att informera om, handlägga och fatta beslut om återvändningsbidraget, vilket därmed skiljer sig åt från den danska processen och kan minska på benägenheten att återvändra.

Delmi anser att det är positivt att i den föreslagna nya svenska förordningen ges möjlighet till en slags ångerrätt, liknande den som finns i den danska förordningen. Enligt den föreslagna nya svenska förordningen finns det möjlighet för individen att anmäla till Migrationsverket om hen vill behålla sitt permanenta uppehållstillstånd i minst två år, trots att bosättningen upphör. Om man anmäler denna rättighet och beviljas återvändningsbidraget, men efter utresa bosätter sig på nytt i Sverige, kan man bli skyldig att återbetala bidraget som har betalats ut (PM 2025: 16). Möjligheten att behålla sitt uppehållstillstånd under en tidsperiod trots utvandring, spelar, enligt danska informanter, en viktig roll i individens beslut om återvandring (SOU 2024:53: s.43) och är ett viktigt tema som utforskas i Delmis kommande kunskapsöversikt om återvandring.

### **Behovet av ytterligare forskning, målgruppsanalyser och en analys av operativa utmaningar**

I promemorian skrivs följande: “[d]et saknas tillräcklig forskning och utvärdering för att kunna dra säkra slutsatser om effekterna av bidragets

storlek och vilka beteendeeffekter som kan tänkas uppkomma vid olika nivåer” (PM 2025: 21). Mot bakgrund av just bristen på tillräcklig forskning och utvärdering rörande återvandring, ställer sig Delmi tveksamt till den föreslagna nya förordningen. Det behövs, först och främst, **ytterligare forskning** på området.

Detta är särskilt viktigt, då befintlig forskning visar att det inte enbart är ekonomiska faktorer som spelar roll vid en eventuell återvandring. Beslutet att återvandra baseras vanligtvis även på sociala, kulturella och emotionella faktorer. Politisk instabilitet och osäkerhet i hemlandet har, exempelvis, en stor påverkan på en individs beslut att återvända/återvandra (se exempelvis Beauchemin 2020; Issifou & Magris 2017). Delmi efterfrågar därför att **(fler) målgruppsanalyser** görs gällande målgruppen i Sverige för att ge svar på frågan: hur stort är *önskemålet* om att återvandra målgruppen och vilka ekonomiska, sociala, kulturella och emotionella *motiv* påverkar en individs beslut att återvandra?

Enligt befintlig forskning minskar effekten av ett återvandringsbidrag om det finns ett krav på att man ska avsäga sig sitt uppehållstillstånd och därmed inte har möjlighet att flytta tillbaka (se exempelvis Flauhaux 2017; Van Houte 2011; Agyeman 2011; Kuschminder 2022.). Med andra ord behöver en återvandringspolicy grunda sig på en förståelse av den komplexitet som präglar återvandringsprocessen, och inte enbart på ekonomiska incitament.

Fler målgruppsanalyser skulle också kunna bidra till att skapa mer anpassade och därmed effektivare informationsinsatser så man bättre kan nå ut med korrekt information till de som *vill* återvandra, helt i linje med de resonemang som förs i promemorian (2025: 35) och därmed bidra till en mer hållbar återintegrering, såsom den framställs i *Strategi för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom migration, återvändande och frivillig återvandring 2024–2028*.

I promemorian gör regeringen en annan bedömning än SOU 2024:53 och skriver att “...åtgärder för frivillig återvandring går att utforma på ett sätt som minskar risken för splittring i samhället” (2025: 11). Med rätt insatser i kombination med ett höjt bidrag gör regeringen bedömningen att man kan minska antalet människor som lever i utanförskap, då man eventuellt kan nå dem som upplever att de inte har integrerats i det svenska samhället (ibid: 11). I samma dokument skriver dock regeringen att den föreslagna nya

förordningen kan ha "...både positiva och negativa effekter för integrationen" och att detta behöver följas (ibid: 39). Forskning på den danska regeringens prioritering av återvandring framför integration har funnit att den lett till en känsla av osäkerhet kring framtiden hos många migranter i Danmark (Dånge 2023). Delmi föreslår mot denna bakgrund att ett eventuellt införande av ett höjt återvandringsbidrag följs av oberoende forskning.

Delmi vill också påpeka att det saknas en analys i denna promemoria angående hur den föreslagna nya svenska förordningen ska kunna säkerställa att de **operativa utmaningar** som tidigare har legat till grund för ett lågt antal beviljade ärenden rörande återvandringsbidraget inte kommer att kvarstå. I SOU 2024:53 redovisas antalet avgjorda ärenden och beviljade återvandringsbidrag i Sverige per år 2013–2023. År 2022, exempelvis, beviljades återvandringsbidraget i enbart 2 av 30 ärenden. År 2023 beviljades enbart 1 av 70 ärenden (SOU 2024:53: s.37). Enligt utredningen berodde "[e]n stor del av avslagen...på att den sökande saknar pass, som Migrationsverket använder som huvudkriterium för att försäkra sig om att den sökande tas emot i landet som den avser att flytta till" (ibid: 37). Även om antalet individer som ansöker om bidraget eventuellt ökar i korrelation till ett höjt bidrag, är det fortfarande oklart hur många som kan beviljas själva bidraget om operativa utmaningar såsom godkännande av identitetshandlingar kvarstår.

### **Barnets perspektiv**

Det bör också tilläggas att den föreslagna nya förordningen innebär ett höjt återvandringsbidrag för familjer, det vill säga, högst 600 000 kronor per familj (PM 2025: 4). Motivationen och incitamenten för att återvändra kan se olika ut inom en och samma familj. Om ett barn exempelvis är fött i Sverige eller har tillbringat större delen av sitt liv i landet, är processen i praktiken att likställa med *migration* till föräldrarnas hemland, snarare än återvandring.

Barn som växer upp i Sverige utvecklar en stark känsla av tillhörighet här, i form av språk, sociala relationer och skolgång. När familjen väljer att återvändra upplevs detta, ur barnets perspektiv, som ett abrupt uppbrott från det land barnet betraktar som sitt hem. Om barnet dessutom inte har involverats i beslutet eller motsätter sig det, riskerar den så kallade "frivilliga" återvandringen från föräldrarnas perspektiv att få liknande konsekvenser för barn som vid ett myndighetsbeslutat återvändande: känslor av tvång, oro och

utanförskap, samt påfrestningar för både psykiskt välbefinnande, skolgång och social integration efter återvandring (se Aslan Akay 2024).

I enlighet med barnkonventionen rekommenderar Delmi därför att handläggande aktörer organiserar processen så att barn i familj som ska återvändra får direkt, åldersanpassad information, blir reellt delaktiga och ges rimlig förberedelsestid (inklusive byråkratiskt/skoladministrativt stöd), samt att samverkan med aktörer i ursprungslandet säkras för en mjuk skol- och samhällsövergång.

I Delmis kunskapsöversikt (Aslan Akay 2024) framgår vidare att familjer som återvänt/återvandrat i vissa fall återmigrerar när barnen har svårt att finna tillhörighet i återvändarlandet och upplever ökad oro/ångest eller annan psykosocial belastning. Därför betonar Delmi behovet av resurser för hållbar återintegration för hela familjen. Internationella ramverk pekar på att hållbar återintegration stärks när ursprungsländerna får kapacitet och resurser (partnerskap, kontaktpunkter, skol- och sociala stödstrukturer) och när stödet bygger på individuell ärendehantering/planering med uppföljning. OECD (2020) lyfter särskilt ärendehantering, rådgivning och partnerskap samt samordning med ursprungsländer. Samuel Hall/IOM (2017) definierar hållbar återintegration som multidimensionell (ekonomisk, social, psykosocial) och att det bör inbegripa en standardiserad uppföljning.

I ljuset av detta ser Delmi att det finns behov av ytterligare forskning, målgruppsanalyser och en analys av operativa utmaningar för att säkerställa en effektiv och hållbar återvandringsprocess för de som väljer att ansöka om återvandringsbidraget. Detta är viktigt för att säkerställa att den föreslagna nya förordningen får positiva effekter för individen och för samhället.

I detta ärende har ordförande i Delmi, Joakim Palme, beslutat. Utredningssekreterarna Anna Hammarstedt och Constanza Vera-Larrucea har varit föredragande.

Joakim Palme

Anna Hammarstedt

Constanza Vera-Larrucea