

# Raskere asylsaks-behandling og bosetting

## Forord

På oppdrag fra Finansdepartementet, i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet, har Statskonsult kartlagt og vurdert tiltak som kan øke gjennomstrømningen i statlige asylmottak.

Statskonsults notat 1999:4 *Gjennomstrømning i statlige asylmottak*, vurderer prosessen fra asylsøker ankommer til vedkommende bosettes eller sendes ut av landet. I denne rapporten fokuseres det på Utlendingsdirektoratets behandling av asylsøknader og departementenes styring av denne funksjonen i direktoratet, og på bosetting i kommunene.

Statskonsult står ansvarlig for alle beskrivelser, drøftinger og anbefalinger i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Erik Oftedal (prosjektleder), Olav Hernar og Peter Chr. Bøgh. Ursula Winje har deltatt i slutføringen av rapporten.

Oslo, januar 2000

Jon Blaalid  
direktør

---

## Innhold

<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>8</b>
1.1 BAKGRUNN OG MANDAT.....	8
1.2 NÆRMERE OM HOVEDPROSEKTET .....	10
1.3 GJENNOMFØRING .....	11
<b>2 DEPARTEMENTETS STYRING AV UTLENDINGSDIREKTORATET OG     KOORDINERING MELLOM AKTØRER PÅ UTLENDINGSOMRÅDET</b> .....	<b>12</b>
2.1 INNLEDNING .....	12
2.2 STYRINGSPRAKSIS.....	12
2.2.1 <i>Budsjettproposisjonen</i> .....	13
2.2.2 <i>Tildelingsbrevet for 1999</i> .....	14
2.2.3 <i>Bruk av de ulike formene for resultatmål og resultatindikatorer</i> .....	15
2.2.4 <i>Oppfølging av tildelingsbrevet og kontakt gjennom året</i> .....	18
2.2.5 <i>Utlendingsdirektoratets instruks</i> .....	19
2.2.6 <i>Statskonsults vurdering av styringspraksis</i> .....	19
2.3 KOORDINERINGSPRAKSIS.....	23
2.3.1 <i>Koordineringen mellom Justisdepartementet og Kommunal- og             regionaldepartementet i styringen av Utlendingsdirektoratet</i> .....	24
2.3.2 <i>Forholdet til Utenriksdepartementet</i> .....	24
2.3.3 <i>Justisdepartementets styring av politiet i forhold til asylsaker</i> .....	25
2.3.4 <i>Utlendingsdirektoratets koordineringsansvar overfor politiet</i> .....	25
2.3.5 <i>Statskonsults vurdering av koordineringspraksis</i> .....	26
2.4 STATSKONSULTS FORSLAG .....	27
<b>3 ORGANISERING OG STYRING I JURIDISK AVDELING</b> .....	<b>30</b>
3.1 INNLEDNING .....	30
3.2 UTVIKLING I ANTALL ASYLSAKER, ANDRE SAKER OG RESSURSER .....	30
3.3 ORGANISERING OG STYRING I JURIDISK AVDELING I DAG .....	33
3.3.1 <i>Dagens organisering av Juridisk avdeling</i> .....	33
3.3.2 <i>Styring av ressurser</i> .....	36
3.3.3 <i>Kvalitet og regelverkforståelse</i> .....	38
3.3.4 <i>Håndtering av svingninger i asylsaker</i> .....	39
3.3.5 <i>Overtakelse av ansvaret for å intervjuere asylsøkere</i> .....	40
3.4 STATSKONSULTS VURDERINGER .....	41
3.4.1 <i>Utfordringer for Juridisk avdeling</i> .....	41
3.4.2 <i>Organisatorisk utskilling av asylsaker</i> .....	41
3.4.3 <i>Ressurser til asylsaksbehandling</i> .....	42
3.4.4 <i>Fleksibilitet</i> .....	44
3.4.5 <i>Intern styring i Juridisk avdeling</i> .....	47
3.4.6 <i>Organisering og oppgavefordeling i Juridisk avdeling forøvrig</i> .....	48
3.4.7 <i>Bevilgningen til Utlendingsdirektoratet</i> .....	50
3.5 STATSKONSULTS FORSLAG .....	51
<b>4 BOSETTING I KOMMUNENE</b> .....	<b>54</b>
4.1 INNLEDNING .....	54
4.2 DAGENS BOSETTINGSORDNING .....	54
4.2.1 <i>Statens anmodninger om bosetting og kommunenes respons</i> .....	56
4.2.2 <i>Bosetting av den enkelte flyktning</i> .....	58
4.2.3 <i>Kommunal økonomi og atferd</i> .....	59
4.2.4 <i>Bosettingsmønster og mobilitet</i> .....	61
4.3 BOSETTINGSORDNINGER I SVERIGE OG DANMARK.....	63
4.3.1 <i>Bosetting i Sverige</i> .....	63
4.3.2 <i>Bosetting i Danmark</i> .....	64
4.4 STATSKONSULTS VURDERING AV DAGENS BOSETTINGSORDNING.....	66
4.4.1 <i>Vurderinger av dagens ordning i forhold til politiske målsettinger</i> .....	66

---

4.4.2	<i>Vurdering av dagens ordning for kommunalt nivå.....</i>	<i>68</i>
4.4.3	<i>Enkelttiltak innen dagens ordning.....</i>	<i>69</i>
4.4.4	<i>Samlet vurdering av dagens ordning.....</i>	<i>71</i>
4.5	STATSKONSULTS VURDERING AV ALTERNATIVE ORDNINGER.....	72
4.5.1	<i>Egenbosetting.....</i>	<i>72</i>
4.5.2	<i>Pålegg til kommunene om bosetting.....</i>	<i>72</i>
4.6	STATSKONSULTS FORSLAG .....	75
<b>5</b>	<b>OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....</b>	<b>77</b>

---

## Sammendrag

### Bakgrunn

Regjeringen har satt som mål at Utlendingsdirektoratet (UDI) skal behandle 75 pst av asylsøknadene innen ni uker. Videre er det et mål at alle flyktninger skal være bosatt innen seks måneder etter at det er gitt oppholdsattest. Disse målene er ikke nådd de senere årene.

På bakgrunn av de store avvikene mellom fastsatte mål og oppnådde resultater og de menneskelige og økonomiske kostnadene knyttet til dette har Finansdepartementet, i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet, gitt Statskonsult i oppdrag å finne frem til tiltak som kan redusere tiden asylsøkere sitter i statlige asylmottak. Den foreliggende rapporten vurderer tre forhold som har betydning for å nå disse målene:

- Departementenes styring av Utlendingsdirektoratet.
- Styring og organisering i Juridisk avdeling i Utlendingsdirektoratet.
- Bosetting av flyktninger i kommunene.

Det er tidligere i prosjektet laget en forprosjektrapport som gir en bredere gjennomgang av feltet.<sup>1</sup>

Antall asylsøkere som kommer til Norge varierer kraftig, både mellom år og i løpet av året. I løpet av de siste fem årene har antall nye asylsøkere variert fra om lag 1 500 til om lag 9 000 per år. Fra januar og frem til november 1999 hadde det ankommet om lag 8 200 asylsøkere og antall nyankomne per måned varierte fra om lag 550 i oktober til opp mot 1 100 nyankomne i juli. Slike svingninger stiller store krav til bl.a. departementenes styring av UDI, struktur og rutiner internt i direktoratet og kommunenes bosettingsarbeid.

I november 1999 var det om lag 11 500 personer i statlige asylmottak, som enten ventet på avgjørelse i første instans eller på bosetting. Det er bevilget 761 millioner kroner til drift av asylmottakene for 2000. Etter vår oppfatning er en vesentlig del av utgiftene til drift av asylmottak en følge av at behandling av asylsøknader og bosetting av flyktninger trekker i langdrag. En reduksjon av saksbehandlings- og bosettingstid fra dagens nivå til 2 måneder for hver av fasene vil etter våre anslag, og på et meget usikkert grunnlag, kunne gi innsparinger på om lag 450 millioner kroner. Hovedtyngden av innsparingene er knyttet til raskere saksbehandling. En økning i utgifter knyttet til saksbehandling eller bosetting som fører til kortere tid i mottak for den enkelte kan derfor være samfunnsøkonomisk lønnsom. En reduksjon av oppholdstiden vil også redusere de menneskelige problemene knyttet til langvarig opphold i mottak og lette senere integreringsarbeid.

### **Departementenes styring av Utlendingsdirektoratet og koordinering mellom aktørene på utlendingsfeltet**

Utlendingsdirektoratet er underlagt Kommunal- og regionaldepartementet. Direktoratet er faglig underlagt Justisdepartementet i saker angående

---

<sup>1</sup> Notat 1999:4 *Gjennomstrømming av asylsøkere i statlige asylmottak*, Statskonsult

---

utlendings- og statsborgerloven. Regjeringen har besluttet at ansvaret for asyl- og flyktningpolitikken skal samles i Kommunal- og regionaldepartementet. Rapporten omhandler derfor i begrenset grad samhandlingen mellom de to departementene.

Sentrale styringsdokumenter som budsjettproposisjon og tildelingsbrev er godt utformet. Det er imidlertid mange resultatkrav og omfattende krav til rapportering. Verken i den formelle styringsdialogen eller i den løpende korrespondansen er raskest mulig gjennomstrømning i asylmottak det sentrale tema.

Etter Statskonsults vurdering er dagens krav til saksbehandlingstider symboler uten reelt innhold. Departementene bør i større grad konsentrere styring og oppfølging om de viktigste saksområdene. Styringen bør utformes slik at behandling av asylsaker blir den prioriterte oppgaven i UDI. Dette innebærer også å tilpasse ressurser til oppgaver og å angi hvilke oppgaver som kan prioriteres opp og ned ved uforutsette svingninger i antall asylsøkere. Departementet bør, som i dag, være tilbakeholden med å styre på interneøforhold i UDI. Men vi anbefaler at departementet har større oppmerksomhet rettet mot UDIs ressursbruk og -behov og om UDIs struktur og rutiner er hensiktsmessig i forhold til de oppgaver etaten skal løse.

Departementene har i dag ikke informasjon som gir grunnlag for å vurdere driftsutgifter til asylsaksbehandling i UDI i forhold til utgifter knyttet til drift av asylmottak som følge av at asylsøkere venter på vedtak. Departementet må fremskaffe dette, slik at disse utgiftene kan sees i sammenheng. Kommunal- og regionaldepartementet bør få til en helhetlig budsjettering av feltet. Utlendingsdirektoratet bør ha en sentral rolle i å produsere grunnlaget for dette.

Samlingen av ansvar for asyl- og flyktningpolitikken i Kommunal- og regionaldepartementet vil redusere behovet for koordinering mellom sektorer. Etter vår vurdering finnes allerede de nødvendige fora for å ivareta det koordineringsbehovet som fortsatt er til stede, men fokus bør rettes klarere inn mot tiltak som kan bedre gjennomstrømningen i asylmottakene.

### **Styring og organisering internt i Juridisk avdeling**

Juridisk avdeling (JURA) er en "produksjonsbedrift" med nesten 100 000 enkeltsaker årlig. Med unntak av asylsakene er oppgavemengden relativt stabil. Asylsaker krever større andel av ressurser enn deres andel av total saksmengde.

Svingninger i antall asylsøkere gir svingninger i hvor mye ressurser UDI til en hver tid må sette av til asylsaksbehandlingen. Bevilgningene til UDI justeres i forhold til antall asylsøkere. Det tar imidlertid lang tid fra antall asylsøkere øker til UDI har operative saksbehandlere. Mange asylsaker er kompliserte og krever erfarne medarbeidere. Saksbehandlingstiden for asylsaker har økt de senere årene, også i år med få asylsøkere. Krav til saksbehandlingstider har en betydnig for saksbehandlers prioritering av saker og saksbehandlere behandler alle typer saker. En gjennomgang av et utvalg asylsaker viser at hovedårsaken til lang saksbehandlingstid er at sakene ligger og venter på å bli behandlet i UDI.

---

Skal UDI ha kort saksbehandlingstid i perioder med mange asylsøkere, må UDIs saksbehandlingskapasitet tilpasses disse toppene. Ut fra svingningene i antall asylsøkere i 1998 og 1999 har vi på meget usikkert grunnlag anslått at UDI i perioder må sette av 130 medarbeidere til asylsaksbehandling, dersom alle saker skal behandles innen en til to måneder. Dersom de hadde hatt ressurser til dette, ville imidlertid direktoratet ha hatt betydelig overkapasitet i perioder hvor antall asylsøkere er lavt.

Etter vår vurdering er hovedutfordringene for UDI å prioritere behandling av asylsaker høyere og å ha tilstrekkelig fleksibilitet til å tilpasse seg svingningene i antall asylsøkere. Gjeldende saksfordeling mellom saksbehandlerne vanskeliggjør prioritering av asylsaker. Geografisk basert kontorinndeling vanskeliggjør fleksibel ressursbruk mellom enhetene i JURA.

Vi tilrår at asylsaker skilles ut organisatorisk. Enheten(e) må prioriteres ressursmessig. Øvrige deler av JURA må organiseres slik at det både blir lett å flytte ressurser til og fra asylenheten(e) og at ressurser og oppgaver kan fordeles på en rimelig måte mellom de øvrige enheter.

Vi tilrår at UDI får større mulighet til å omfordele ressurser mellom saksområder, enten gjennom tydelige omprioriteringssignaler fra departementet, tilførsel av ressurser og nye arbeidsområder som kan nedprioriteres i perioder eller ved å tilpasse bemanningen i UDI til toppene i antall asylsøkere.

Krav til saksbehandlingstid bør være et reelt styringsverktøy. For å støtte opp under utviklingsarbeid, motvirke etablering av ressurskrevende rutiner og bidra til effektiv ressursutnyttelse bør det etableres controllerfunksjoner innenfor både det økonomisk/administrative og det juridiske området.

### **Bosetting i kommunene**

Flyktninger i asylmottak som ikke kan bosette seg på egenhånd, bosettes gjennom et samarbeid mellom UDI og kommunene. Både fra UDIs og kommunenes side legges det vekt på å finne frem til bosettingsløsninger som tar hensyn til nasjonal bakgrunn, yrkesmuligheter osv. Det er kommunene som tar den endelige avgjørelsen om hvor mange og hvem som skal bosettes, og når dette skal skje.

Det er ingen sammenheng mellom antall flyktninger som skal bosettes og hvor raskt bosettingen skjer. Det er vanskelig å finne bosettingskommuner for enkelte grupper flyktninger. Bosettingsordningen har fungert tilfredsstillende i tilknytning til større, akutte flyktningetilstrømninger på 90-tallet. De siste årene har imidlertid målene ikke blitt nådd. I 1999 ventet mer enn 42 pst (vel 2 000 personer) av flyktningene som ble bosatt - i over 6 måneder.

Vi vil peke på at når flyktninger er innvilget opphold i Norge, må de bo i en kommune. Dagens ordning oppfordrer til et svarteperspill kommunene imellom med sikte på å redusere egen kommunes forpliktelse og utgifter. Etter vår vurdering viser erfaringene at dagens bosettingsregime, basert på en blanding av forhandlinger, overtalelse og appell til kommunenes sosiale forpliktelser, er

---

lite egnet til å håndtere et kontinuerlig bosettingsbehov på dagens nivå eller høyere.

Flyktingenes bostedskommune mottar integreringstilskudd fordelt over fem år. Tilskuddet skal gjenspeile de gjennomsnittlige kommunale utgiftene knyttet til bosetting av flyktninger. Kommunene mener tilskuddet er for lavt. Evalueringer igangsatt av Kommunal- og regionaldepartementet tyder på at utgiftene i mange kommuner er lavere enn tilskuddet. Dette gjelder ikke storbyområdene. Vi peker på ulike endringer som kan gjøres innenfor dagens ordning, bl.a. i tilknytning til integreringstilskuddet. Vi er tvilende til om disse endringene vil løse bosettingsbehovet på sikt.

Etter vår vurdering bør dagens bosettingsregime endres vesentlig. Det er viktig å komme frem til ordninger hvor stat og kommuner kan diskutere fordeling av flyktninger, men hvor staten kan avgjøre fordelingen dersom de berørte ikke kommer til enighet innen en gitt dato. UDI bør ha fullmakt til å avgjøre i hvilken kommune den enkelte flyktning skal bosettes. For å bedre kommunenes planleggingsmuligheter bør de garanteres førsteårs integreringstilskudd for det antall flyktninger de skal bosette, uavhengig av faktisk bosetting.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og mandat

Statskonsult har på oppdrag av Finansdepartementet i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Justisdepartementet (JD), gjennomført et prosjekt for å foreslå tiltak som kan bidra til å redusere saksbehandlingstiden for asylsøknader og tiden fra vedtak i en asylsak fattes til effektivering av vedtaket (utsendelse eller bosetting).

Lang tid i mottak, som ikke er beregnet for langtidsopphold, kan vanskeliggjøre senere integrering. Samtidig er saksbehandlingstiden i asylsaker trolig en større belastning for mange asylsøkere enn for andre som sender søknader til Utlendingsdirektoratet (UDI). Asylsaker er den sentrale kostnadsdrivende faktoren innenfor UDIs ansvarsområde. Således er det for 2000 foreslått 216 millioner kroner til drift av hele UDI, mens det er foreslått 716 millioner kroner til drift av statlige asylmottak. Budsjettanslagene er usikre. Legges disse til grunn kan imidlertid utgiftene pr dag anslås til om lag 2 millioner kroner. Hvis gjennomsnittlig oppholdstid i mottak reduseres med 10 dager, vil det gi en utgiftsreduksjon på om lag 20 millioner kroner.

Mandatet for prosjektet er gitt i brev av 12.3.1999 fra KRD:

*”Ut fra målet om raskest mulig selvstendigjøring av flyktninger som bosettes, og ut fra ressurshensyn, er det viktig at oppholdstiden i statlige mottak gjøres så kort som mulig innenfor rammene av en forsvarlig asylsøknadsbehandling. Med dagens organisering og innhold er statlige mottak ikke et sted asylsøkere og flyktninger bør oppholde seg lenge når siktemålet er at disse raskest mulig skal kunne ta ansvar for sin egen livssituasjon.*

*Det var opprinnelig et mål at asylsøkere ikke skulle vente lenger enn 6 måneder på endelig administrativ avgjørelse på sin asylsøknad, og at ingen skulle vente lenger enn 6 måneder etter at oppholdstillatelse var innvilget. Disse målsettingene er ikke nådd. Finansdepartementet, Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet setter derfor i gang et prosjekt for å gjennomgå forhold av betydning for utgiftene til drift av statlige mottak for asylsøkere og flyktninger. Gjennomgangen skal konsentreres om følgende:*

- *Tilstrømmingen av asylsøkere uten behov for beskyttelse*
- *Behandlingen av asylsøknaden i Utlendingsdirektoratet*
- *Tilbud, standard og kvalitet i mottak*
- *Iverksetting av avslag på asylsøknaden*
- *Bosetting i kommuner*

*Gitt beslutningen om at Utlendingsdirektoratet skal overta ansvaret for asylavhørene fra politiet fra 1.1.2000<sup>2</sup>, vil det ikke være hensiktsmessig å gjennomgå rutinene for avhør i denne omgang. Regjeringen har foreslått å*

---

<sup>2</sup> Planlagt dato for overføring av ansvar for asylavhør til UDI er nå 1.7.2000.



---

*opprette en utlendingsnemnd som vil få ansvaret for klagebehandlingen i asylsaker. Forutsatt at Stortinget slutter seg til regjeringens forslag, vil det ikke være hensiktsmessig å gå nærmere inn på dagens praksis for klagebehandling i Justisdepartementet<sup>3</sup>. Prosjektet bør likevel identifisere og eventuelt vurdere problemstillinger på justissiden som har betydning for oppholdstiden i statlige mottak.*

*Gjennomgangen skal bestå av følgende deler:*

- *Beskrivelse av dagens regelverk, praksis og offentlige utgifter på området.*
- *Drøfting av mulige tiltak knyttet til punktene 1 – 5 over som kan bidra til å korte med oppholdstiden i mottak.*

*Siktemålet med gjennomgangen er å få belyst både forhold av politisk karakter og forhold som gjelder rutiner og ansvars- og arbeidsdeling av betydning for ressursbruken i statlige mottak.”*

Prosjektet har vært organisert i to etapper. Forprosjektet som vurderte forhold knyttet til alle fem områder i mandatet, ble avsluttet med notatet ”Gjennomstrømning av asylsøkere i statlige asylmottak” (Statskonsult, Notat 1999:4). I det notatet gir vi en generell beskrivelse av asyl- og flyktningpolitikken, administrasjonen av denne, de ulike aktørenes ansvarsområder og saksgangen i asylsaker. Det ble presentert mulige tiltak som kan gjennomføres innenfor de ulike områdene for å redusere oppholdstiden i asylmottak.

På grunnlag av forprosjekt ble det besluttet at hovedprosjektet skulle konsentreres om tre områder:

1. Departementets styring av Utlendingsdirektoratet.
2. Utlendingsdirektoratets behandling av asylsøknader.
3. Bosetting i kommunene.

Vi har i forprosjektrapporten pekt på forhold som har innvirkning på det totale tilstrømning av asylsøkere til Norge og dermed på hvor mye ressurser som kreves for å behandle asylsøknader, bl.a.:

- visumpolitikk
- forholdet mellom visum-, flyktning- og asylpolitikken i Norge og andre europeiske land
- problemene med å avvise personer uten behov for asyl på grunn av manglende kjennskap til identitet, reiserute og eventuelt opphold i trygt tredje land
- grensekontroller
- hvor rask og konsekvent uttransportering av personer med effektuerbare negative vedtak er.

Disse forholdene berøres ikke her.

---

<sup>3</sup> Stortinget har nå sluttet seg til opprettelsen av en utlendingsnemnd, som er planlagt etablert 1.1.2001.

---

Vi har i forprosjektrapporten pekt på at flere asylsøkere trolig opptrer strategisk i forhold til søkerland. Dette innebærer at land med kort saksbehandlingstid, høy grad av innvilgelse av søknader fra asylsøkerens land og gode muligheter for familiegjening, vil få en større andel av asylsøkerne enn andre land. Hvis saksbehandlingstiden har stor betydning for tilstrømning, kan forholdet mellom tilstrømning og saksbehandlingstid bli omvendt proporsjonalt; når saksbehandlingstiden synker, øker tilstrømningen, hvilket i sin tur kan føre til at saksbehandlingstiden øker igjen. Kort saksbehandlingstid og høy avslagsprosent kan imidlertid føre til at færre asylsøkere kommer til Norge. Etter vår vurdering er mulighetene for positivt utfall på asylsøknaden og familiegjening viktigere for asylsøkere som handler strategisk, enn kort saksbehandlingstid. Etter vår oppfatning bør uansett ikke innvandringen til Norge reguleres gjennom saksbehandlingstiden i utlendingsaker.

## 1.2 Nærmere om hovedprosjektet

Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet har et overordnet ansvar for at UDI løser sine oppgaver tilfredsstillende. De har samtidig ansvar for å gi virksomheten best mulige vilkår for å løse disse oppgavene. Hvor raskt UDI kan behandle asylsøknader er blant annet avhengig av i hvilken grad departementenes styring av direktoratet legger til rette for at UDI kan prioritere asylsaker i nødvendig grad. Asylsaksbehandling er bare en av flere oppgaver UDI har. Styring og organisering av dette område vil ha innvirkning på hvorledes UDI arbeider på andre områder. Vi har derfor anlagt et bredt perspektiv på departementets styring av UDI. I forprosjektrapporten pekte vi på at det er mange instanser som er involvert i behandling av asylsaker. Dette medfører behov for koordinering mellom ulike instanser.

Rask saksbehandling av asylsøknader avhenger blant annet av hvordan UDI benytter sine ressurser samlet sett. Dette dreier seg om organisering, intern styring, prioritering, økonomioppfølging, kompetanseoppbygging, kvalitetskrav osv. Rask saksbehandling avhenger imidlertid også av konkrete arbeidsoperasjoner og administrative rutiner. Utlendingsdirektoratet gjennomfører for tiden et eget effektiviseringsprosjekt som blant annet ser på dokumentflyt, saksbehandlingsrutiner og løpende styring i JURA. Vi går derfor ikke inn på slike forhold, men fokuserer primært på overordnede organisatoriske trekk og styringssystemer. Vårt hovedfokus er på forhold som kan bidra til raskere behandling av asylsaker. Vi ser derfor primært på styring og organisering i JURA. Enkelte forslag vil imidlertid ha betydning for hele UDI.

Bosetting i kommunene avhenger av hvilke rammevilkår staten setter for bosettingen, samhandlingen mellom UDI og kommunene og hvordan kommunene organiserer bosettingsarbeidet internt. Vi konsentrerer oss om de to første områdene.

Vi vil peke på at det er viktige sammenhenger mellom disse tre områdene, selv om vi har valgt å behandle dem hver for seg. For det første vil det for asylsøkeren som sitter i mottak være den samlede ventetiden som er vesentlig, ikke om det er stat eller kommune som er årsaken til ventetiden. For det andre bør en se på den samlede ressursbruk. Drift av mottak koster penger. Kan saksbehandlingstid eller venting på bosetting reduseres betydelig, gjennom å øke utgiftene

---

til disse områdene noe, vil det samlet sett kunne gi innsparinger. For det tredje kan dagens lange saksbehandlingstid svekke statens legitimitet, når den legger press på kommunene for å få til raskere bosetting. Samtidig kan lang ventetid på bosetting virke demotiverende for rask saksbehandling i UDI- de som har fått vedtak blir jo likevel sittende i et mottak. Rask saksbehandling og rask bosetting vil kunne lette integrering av flyktninger og gi økonomiske besparelser. Staten og kommunesektoren har således en felles interesse i å løse hver sin oppgave effektivt.

### 1.3 Gjennomføring

Innenfor alle deler av prosjektet har vi brukt informasjonen som kom frem i forbindelse med forprosjektet. Studieturer til de svenske og danske utlendingsadministrasjonene har også gitt verdifull informasjon til alle deler av prosjektet. Vi har intervjuet og deltatt på møter med ledere på ulike nivåer i UDI. Videre har vi intervjuet representanter for private og offentlige virksomheter som har visse likhetstrekk med UDI, for å se hvorledes de organiserer og styrer sitt arbeid.

Ut over dette baserer kartleggingen av styringsrelasjonene mellom departementene og UDI seg på en gjennomgang av sentrale styringsdokumenter og møtereferater fra de senere årene. Vi har videre basert oss det materialet som er fremkommet gjennom UDIs interne effektiviseringsprosjekt i JURA. Vi har også foretatt en gjennomgang av et utvalg asylsaker som ble ferdigbehandlet våren 1998, for å kartlegge saksgang og årsaker til at saksbehandling tar lang tid.

Parallelt med vårt prosjekt har det av andre vært utredet en rekke forhold med betydning for gjennomstrømning av asylsøkere, bl.a.:

- levekår i mottak (rapport juni 1999)
- bosettingsstrategier (avsluttes i januar 2000)
- integreringstilskuddsordningen (avsluttes i januar 2000)
- rask bosetting av enslige mindreårige (avsluttes desember 1999)
- sikrere verifiseringsrutiner på utenriksstasjonene (forvaltningsintern utredning)
- returprogram for asylsøkere (forvaltningsintern utredning)
- introduksjonsstønad for nyankomne (oppstart november 1999)
- UDIs overtakelse av ansvar for asylintervjuer (diverse delprosjekter i UDI, overføring av ansvar fra politiet skjer 1.7.2000)
- Justis- og politidepartementets oppgaver og organisering (rapport september 1999).

Statskonsult har i begrenset grad hatt anledning til å følge disse utredningene. Siden prosjektene om bosettingsstrategier og integreringstilskuddsordningen begge baserer seg på informasjon fra kommunesektoren, og vil gi mer kunnskap om kommunenes erfaringer enn hva det ville vært rom for innenfor dette prosjektet, har vi i hovedprosjektet prioritert ned informasjonsinnhenting fra kommunene.

---

## **2 Departementenes styring av Utlendingsdirektoratet og koordinering mellom aktører på utlendingsområdet**

### **2.1 Innledning**

Formålet med denne delen av hovedprosjektet er å kartlegge styringssystemet og styringspraksis mellom overordnede departementer og UDI. Mål- og resultatstyringssystemet er lagt til grunn for styringen av UDI. Vi vil derfor særlig peke på hvordan dette gjennomføres innenfor sektoren, bl.a. ved å se på fastsettelse av resultatmål og deres betydning for styringen. Inntil nå har UDI vært underlagt to departementer. Kommunal- og regionaldepartementet har hatt ansvaret for etatsstyringen, asylmottak, bosetting av flyktninger og tilbakevending av flyktninger og det faglige arbeidet knyttet til integrering av flyktninger og innvandrere og samordning og utvikling av tiltak mot rasisme og diskriminering. Justisdepartementet har hatt ansvaret for utlendingsloven og UDIs praktisering av denne. Dette har gitt ekstra utfordringer knyttet til koordinering mellom de to departementene med hensyn til styring av UDI. Regjeringen har besluttet å overføre ansvaret for utlendingsforvaltningen, inkludert ansvaret for den nye utlendingsnemnden og statsborgersaker til KRD. Etter vår oppfatning vil dette bedre mulighetene for en samlet styring av UDI.

I forprosjektrapporten pekte vi på at mange aktører er involvert i prosessen fra asylsøknad fremmes til saken er ferdig behandlet. Den norske utlendingsforvaltningen består således av Kommunal- og regionaldepartementet (Urfolks-, minoritets- og innvandringsavdelingen), Justisdepartementet (Utlendingsavdelingen og Politiavdelingen), Utenriksdepartementet (Seksjon for menneskerettigheter og humanitær bistand og Konsulatseksjonen), Utlendingsdirektoratet, KRIPOS (Utlendingsavdelingen) politidistriktene og utenriksstasjonene. Vi legger derfor også vekt på se på koordineringen mellom disse aktørene. Selv om ansvaret for utlendingsforvaltningen nå legges til KRD, har vi valgt å ta med en beskrivelse av den koordinering som hittil har skjedd mellom KRD og JD. Mulighetene for en koordinering mellom faglig og økonomisk/administrativ styring, vil bli vesentlig bedre, men må utvikles på grunnlag av tidligere erfaringer.

Etter en vurdering av hvordan dagens styrings- og koordineringsoppgaver ivaretas, vil vi peke på mulige forbedringspunkter.

Styring/koordinering internt i UDI er ikke tema for denne delen av hovedprosjektet. Heller ikke interne forhold i departementene berøres, bortsett fra forholdet mellom Politiavdelingen og Utlendingsavdelingen i Justisdepartementet. Her kan det komme nye utfordringer som følge av at Utlendingsavdelingen overføres til KRD.

### **2.2 Styringspraksis**

Departementene har en rekke ulike styringsoppgaver overfor underordnede etater. En sentral oppgave er knyttet til målstyring. Dette innebærer bl.a. å:

- 
- Fastsette overordnede og langsiktige mål og strategier for virksomhetene (det langsiktige styringsperspektivet).
  - Tildele ressursramme og fastsette resultatkrav for budsjettåret, samt gi fullmakter overfor virksomhetene.
  - Kontrollere at underliggende virksomhet drives formåls- og kostnadseffektivt innenfor vedtatt budsjettamme. Herunder stille krav om relevant resultatinformasjon og rapportering fra virksomhetene, samt sammenstille, tolke og analysere resultatinformasjonen fra virksomhetene som grunnlag for vidererapportering og systematisk tilbakemelding.

Departementet har også et ansvar i for å kontrollere at underliggende etat har hensiktsmessige systemer. Det omfatter bl.a. å:

- Overvåke at virksomhetene har en hensiktsmessig infrastruktur–kompetanse, organisasjonsstruktur og rutiner, samt effektive internkontrollordninger.
- Kontrollere virksomhetenes regnskapsførsel og økonomiforvaltning.

I tillegg har departementene ansvar for legalitetskontroll dvs å:

- Kontrollere at virksomhetens oppgaveløsning er i samsvar med lover og regler, krav til saksbehandling osv.

Selv om begge departementer deltar i utformingen av tildelingsbrevet, er det KR D som har det formelle etatstyringsansvaret. Vi skiller derfor ikke mellom hvilke departementer som har de ulike styringsinteressene. Det viktigste enkeltelementene i departementets styring av UDI er budsjettproposisjonen, tildelingsbrevet, styringsdialogen og rapportering gjennom året. Vi vil derfor først gå gjennom disse, før vi går nærmere inn på hvordan KR D bruker ulike mål- og resultatindikatorer i styringen av UDI.

### **2.2.1 Budsjettproposisjonen**

Programkategori 13.20 Innvandring dekker 20 sider i KR Ds budsjettproposisjon for 2000. Her presenteres tre overordnede mål og ni delmål. For hvert delmål gis det en tilstandsvurdering, og det legges fram strategier og tiltak. I forbindelse med omtalen av den enkelte tilskuddsposten er det egne punkter om henholdsvis målsetting med ordningen og rapportering. For enkelte av postene er det også omtale av bakgrunnen for ordningen, om tildelingskriterier og om evaluering. I tillegg er det i JDs budsjettproposisjon omtale av bl.a. strategier og tiltak i utlendingspolitikken.

Utgiftene knyttet til gjennomføring av asyl- og flyktningpolitikken kan deles i tre. For det første er det driftsutgiftene til UDI. For 2000 er det bevilget drøyt 216 millioner kroner over kap. 520, post 1. Denne bevilgingen skal dekke alle UDIs driftsoppgaver. Ut over behandling av asylsaker og bosetting av flyktninger omfatter dette bl.a. behandling av øvrige enkeltsaker etter utlendings- og statsborgerloven og arbeid knyttet til integrering av flyktninger og innvandrere i det norske samfunn.

---

Videre er det utgifter knyttet til drift av asylmottak over kap 520, post 21 på 761 millioner kroner i 2000. Stortinget har i gitt KRD fullmakt til å øke antall plasser i statlige asylmottak, selv om det medfører et bevilgningsmessige merbehov, dersom behovet for mottaksplasser for asylsøkere og flyktninger blir større enn antatt i budsjettet for 2000. Dette gir ikke KRD anledning til å overskride bevilgningen dersom utgiftene pr plass blir større enn det som er lagt til grunn i budsjettet.

Endelig er det integreringstilskuddet til kommunene, som det er bevilget i underkant av 1,6 milliarder kroner til for 2000, over kap 521 post 60. Den øvrige bevilgningen under kap 521 på 129 millioner kroner er relatert til bosetting og integrering i kommunene. På sikt kan også denne bevilgningen ha betydning for bosetting. I denne sammenheng ser vi imidlertid bort fra det mer langsiktige integreringsarbeidet. Denne bevilgningen går ikke via UDI.

Det er en sammenheng mellom disse tre budsjettpostene, ved at utgifter til drift av asylmottak fungerer som en salderingspost for manglende kapasitet til asylsaksbehandling i UDI og i kommunenes bosettingsarbeid. Tiltak som øker utgiftene innenfor disse to sektorene vil være lønnsomme dersom de fører til større innsparinger på utgifter til drift av asylmottak. Reduseres den gjennomsnittlige tiden i asylmottak med fem dager, reduseres utgiftene med om lag 10 millioner kroner på årsbasis i forhold til budsjettanslagene for 2000.

I budsjettproposisjonen er denne sammenhengen mellom budsjettpostene ikke drøftet. Departementene har ikke informasjon som gjør en slik drøfting mulig.

## **2.2.2 Tildelingsbrevet for 1999**

Tildelingsbrevet til UDI blir til etter en prosess der også JD er involvert. Tildelingsbrevet for 1999 er på 22 sider og har fire hovedbolker.

Innledningen redegjør for tildelingsbrevets plass i styringsdialogen og viser til ulike stortingsdokumenter som legger premisser for gjennomføringen av asyl- og flyktningpolitikken. Denne første bolken omtaler også kravene til årsrapport og to mellomrapporter.

Annen bolk, satsingsområder for 1999, konsentreres om to områder, nyankomne og økt effektivitet i søknadsbehandlingen. For nyankomne er det fire underkategorier med resultatmål, for økt effektivitet i saksbehandlingen er det ett resultatmål: "UDI skal i løpet av 1999 forslå tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i forhold til dagens situasjon".

Overordnede mål, som utgjør tredje hovedbolke, er disponert på samme måte som UDIs målstruktur. UDIs hovedmål er:

- Hovedmål 1: Effektiv, korrekt og hensynsfull behandling av den regulerte innvandring.
- Hovedmål 2: Helhetlig flyktningpolitikk.
- Hovedmål 3: Likestilling, deltaking og integrering i et flerkulturelt samfunn.
- Hovedmål 4: Effektivt, fleksibelt og serviceorientert direktorat.

---

Bolken inneholder konkrete resultatkrav til bl.a. saksbehandlingstider, for eksempel at 75 pst av asylsøknadene skal være ferdigbehandlet av UDI innen 9 uker. I tillegg til saksbehandlingsfristene er det om lag 30 områder hvor det settes krav til UDI og som det skal rapporteres i forhold til. For enkelte av kravene er det klare mål for hva som skal oppnås i løpet av året, for eksempel knyttet til overtakelse av ansvaret for å intervju asylsøkere eller kapasitetsutnyttelse i mottak. For andre områder er det mer generelle formuleringer som er knyttet til UDIs løpende arbeid, for eksempel ”å bidra til økt kunnskapsgrunnlag om art og omfang av rasisme og diskriminering i Norge”. Når det gjelder personalspørsmål fokuserer KRDPå redusert sykefravær og likestilling. Det stilles ikke krav i tildelingsbrevet om at UDI skal ha hensiktsmessig kompetanse, organisasjonsstruktur og administrative rutiner eller effektive internkontrollordninger (jf det som er nevnt innledningsvis i 2.2 om departementets ansvar for kontroll med underliggende virksomhets systemer).

Den fjerde bolken omhandler bevilgningen, med kommentarer til de enkelte poster. For de store budsjettpostene er disse hovedsakelig av budsjetteknisk karakter. For enkelte av de mindre postene legges det føringer på bruken.

### **2.2.3 Bruk av de ulike formene for resultatmå og resultatindikatorer**

Vi pekte ovenfor på at departementet har en viktig rolle i å kontrollere at underliggende virksomhet drives formåls- og kostnadseffektivt innenfor vedtatt budsjettamme. Dette kan bl.a. gjøres gjennom mål og resultatstyring.

Kritikere av mål- og resultatstyring har hevdet at målene for statlig forvaltning ofte er uklare, komplekse, motstridende og ustabile, med andre ord lite egnet for mål- og resultatstyring<sup>4</sup>. Det er imidlertid påvist at mål og resultatstyring i praksis brukes spesielt ofte i organisasjoner og på sektorer med stor grad av tvetydighet og usikkerhet<sup>5</sup>. Røvik<sup>6</sup> argumenterer for at mål- og resultatstyring ikke er et ferdig utviklet konsept som en organisasjon må ta i bruk i dets helhet. Tvert i mot er mål- og resultatstyring et halvfabrikata som enhver organisasjon kan tilpasse til eget bruk og implementere på sin måte.

Vi vil her peke på at det er mulig å benytte en rekke ulike typer mål- og resultatindikatorer. Flere av disse bygger på hverandre, og glir til dels over i hverandre. Nedenfor har vi gruppert disse i forhold til de krav departementet setter og den rapportering det ønsker.

- **Produksjon; produsert mengde**
- **Produktivitet; produsert mengde i forhold til utgifter**

Departementet stiller ikke krav til produksjon eller produktivitet, men får statistikk som viser produksjon. UDI produserer løpende statistikk, rapporter mv, til både KRDP og JD, som gir informasjon om utviklingen på ulike deler av utlendingsområdet. Deler av statistikken gir informasjon om utviklingen på

---

<sup>4</sup> Thorsvik, Jan; Målstyring av offentlig virksomhet, Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 1991 (7) 4:267-282

<sup>5</sup> Johnsen, Åge; Fra snakk til handling: iverksetting av økonomistyring i ldkalforvaltningen, Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 3/99

<sup>6</sup> Røvik, Kjell Arne; Moderne organisasjoner; Fagbokforlaget 1998

---

utlendingsfeltet bl.a. om antall søknader av ulike kategorier, antall personer som er kommet inn i mottak og kjennetegn ved søkerne. Andre deler av statistikken er mer produksjonsrettet og gir informasjon om hvor i saksbehandlingskjeden søknadene er, antall vedtak som er fattet, restanse, antall personer som er bosatt osv.

Hvis ressursinnsatsen er kjent, er det mulig å vurdere produktivitetsutviklingen og effektiviteten på bakgrunn av produksjonsstatistikken. Det utarbeides imidlertid ikke oversikter over ressursbruk per oppgave i UDI. På enkelte områder kan det gis grove anslag på ressursbruken, fordi oppgavene faller sammen med organisasjonsgrenser. Vi har ikke sett at dette gjøres i rapporteringen.

UDI har de siste årene fått tilleggsbevilgninger for å raskere kunne behandle søknader om arbeidstillatelser. I tildelingsbrevet for 1999 pålegges UDI en særskilt vurdering av måloppnåelsen knyttet til arbeidstillatelser i forbindelse med øremerkede midler til behandlingen av disse sakene.

– **Prioritering; av saksområder/brukergrupper**

KRD stiller krav til saksbehandlingstider på alle sakstyper under utlendings- og statsborgerloven. I tilknytning til enkelte andre resultatkrav gis det også tidsfrister. Tidsfrister kan være en nyttig prioriteringsteknikk. Mange krav er imidlertid rettet mot løpende oppgaver og det gis ikke uttrykk for hvordan disse skal prioriteres.

I tildelingsbrevet for 1999 gis UDI to satsingsområder; tiltak overfor nyankomne og redusert saksbehandlingstid. Det siste omfatter bl.a. saksbehandlingstid på asylsaker.

– **Service; brukertilfredshet**

– **Kvalitet; egenskapene ved tjenesten**

Departementet stiller krav om at UDI skal innføre serviceerklæringer for å bedre forholdet mellom forvaltningen og forvaltningens brukere. Ut over dette kan vi ikke se at departementet setter eksplisitte krav til brukertilfredshet eller service.

Det er imidlertid en sammenheng mellom dette og kvaliteten på tjenestene. I denne sammenheng er saksbehandlingstid og korrekt vedtak to sentrale egenskaper ved tjenesten. KRD og JD synes i liten grad å sette krav til eller gi klar tilbakemelding på kvalitet og nivå for utlendingskontroll i enkeltsakene. Det gis heller ingen avveininger av om kontrollnivået skal reduseres for å oppnå rask saksbehandlingstid.

Departementet har tidligere bedt UDI gjennomføre en undersøkelse av hvilke kontrolltiltak som har vært iverksatt i et utvalg asylsaker, og hva de forskjellige kontrolltiltakene har ført til. Dette kan gi bedre grunnlag for å vurdere både kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen.



- 
- **Effekter; før-situasjon sammenliknet med nåsituasjon**
  - **Effektivitet; effekter i forhold til ressursbruk**

I tildelingsbrevet for 1999 er det ingen enkeltkrav som går direkte på vurdering av effekter eller effektivitet. Disse forholdene berøres imidlertid i kravene til rapportering, se nedenfor.

Det er ofte mest hensiktsmessig å kartlegge samfunnsmessige effekter av en virksomhets aktiviteter gjennom forsknings-, evaluerings- eller kartleggingsprosjekter. KRD har de siste årene bl.a. fått utført:

- nordiske komparative studier av mottak av flyktninger
- undersøkelse av midlertidig beskyttelse som et nytt flyktningregime
- undersøkelse av innvandreres levekår og kommunenes tiltak og oppfatninger om integrering
- studier av repatriering/tilbakevending
- levekår i asylmottak.

Andre evalueringer som er under arbeid er nevnt i kapittel 1.

Komparative studier om praksis i asylsaker, uttransporteringer mv er for det meste utført av nordiske og internasjonale samarbeidsfora. Blant annet fordi landene har ulikt regelverk og ulik forvaltningskultur, og fordi sammenlikningene ikke har vært detaljerte nok, har det ikke vært mulig å trekke konklusjoner mht hva som er ”beste praksis”.

Manglende kjennskap til utgifter knyttet til å produsere de enkelte tjenester gjør det vanskelig å vurdere effektiviteten. Vi antar at god organisering av arbeidet og medarbeidere med rett kompetanse, vil bidra til å gjøre produksjonen mer effektiv. I tildelingsbrevet fokuserer KRD på sykefravær og likebehandling av ansatte. Spørsmål som asylfaglig kompetanse og stabilitet og mindre gjennomtrekk av saksbehandlere får ikke omtale.

### **- Rapportering**

Hovedtyngden av rapporteringen er knyttet opp til de to delrapportene og årsrapporten. Delrapportene skal primært være avviksrapporter med vurdering av årsak til avvik og forslag til å rette opp avviket. De skal imidlertid også omfatte status for satsings- og hovedområder og informasjon om saker som har vært særskilt fokusert siden forrige rapportering.

UDI har gitt uttrykk for at fokusering på lett målbare resultatmål kan dreie oppmerksomheten bort fra viktige områder, og at resultater først kan vise seg etter flere år. KRD erkjenner det samme. I tildelingsbrevet for 1999 heter det om årsrapporten:

*”Det kan være utfordringer knyttet til å isolere effekten av UDIs innsats i forhold til komplekse saksfelt hvor resultatene avhenger av innsatsen fra mange ulike aktører. På de områder hvor det ikke eformulert presise krav til effektrapportering forventes det imidlertid at rapporteringen omfatter en tilstandsbeskrivelse og –vurdering, en vurdering av hvilken betydning UDIs innsats har hatt, en problematisering rundt de utfordringer en står overfor samt*

---

*eventuelt andre innspill som kan tjene som informasjonsgrunnlag for utformingen av politikken på feltet.”*

KRD mener at UDI i en del sammenhenger, bl.a. knyttet til lang saksbehandlingstid og svikt i bosettingen, bør problematisere manglende måloppnåelse i rapporteringen. UDI er av den oppfatning at årsakene til manglende måloppnåelse mht mottak og bosetting er vel kjent i KRD, og mener det er unødvendig å gjenta disse. UDI understreker imidlertid at eventuelle årsaker som ikke er godt kjent, bør tydeliggjøres fra deres side.

#### **2.2.4 Oppfølging av tildelingsbrevet og kontakt gjennom året**

På rapporteringsmøtene i tilknytning til års og delrapporter deltar ledelsen i Urfolks-, minoritets- og innvandringsavdelingen, Utlendingsavdelingen og Utlendingsdirektoratet. Møtene følger en fastsatt dagsorden.

På rapporteringsmøtene går man igjennom den rapporteringen som UDI har avgitt skriftlig i forkant. Referatene viser at det kan være opptil 20 ulike tema som tas opp på ett møte. Videre viser de at departementene ofte etterlyser mer informasjon på sentrale områder, som f.eks. saksbehandlingstid i asylsaker. En del slik informasjon gis på rapporteringsmøtet, mens det i andre sammenhenger ettersendes utdypende rapportering. Enkelte temaer kan bli skilt ut for særskilt møte mellom KRD og UDI.

På punkter der det er dårlig resultatoppnåelse i forhold til de målene som er satt, begrenser dialogen seg stort sett til en diskusjon av problemet, hvordan det vil utvikle seg fremover osv. Rapporteringsmøtet synes ikke å være et forum der nye tiltak for å nå eksisterende mål eller endring av mål drøftes. Når statistikk som sier noe om resultatoppnåelse mht enkeltsaker er tema, er det ofte dårlig datakvalitet og andre feil i statistikken som diskuteres, og ikke selve resultatene. Enkelte opplever at det kommer lite ut av møtene. UDI har opplyst at de har foreslått å redusere antall rapporteringsmøter fra tre til to.

Ut over den formelle oppfølgingen av tildelingsbrevet er det naturlig nok løpende kontakt mellom departement og direktorat. Vi har gått gjennom journalført korrespondanse mellom KRD og UDI i perioden 1.10.98–30.9.99 for å kartlegge omfanget av og hva som står i fokus i den løpende dialogen. Vi har ikke gått inn i de enkelte dokumentene, men basert oss på arkivkode.

Det er sendt ca 340 journalførte dokumenter fra KRD til UDI, og omtrent 560 den andre veien. En vesentlig del av korrespondansen handler om tildelingsbrev og ekstratilkudd ved bosetting av enkeltpersoner med funksjonshemming. UDIs regnskapsførsel og økonomiforvaltning synes også å ha en bred plass i korrespondansen mellom KRD og UDI. I tillegg oversender UDI avtaler om drift av statlige mottak, ulike rapporter, oversikter mv, ukentlig og månedlig, særlig om antall mottaksplasser og kopier av brev om tilkudd til frivillige organisasjoner.

---

En sammenligning med andre direktorater (Arbeidsdirektoratet, Skattedirektoratet, Rikstrykdeverket, Luftfartsverket, Vegdirektoratet og Jernbaneverket)<sup>7</sup>, viser at antall brev mellom KRD og UDI ligger på samme nivå som mellom disse direktoratene og deres departementer. Men hvis man tar hensyn til antall tilsatte i direktoratene, til at UDI i motsetning til de nevnte andre direktorater ikke har store ytre etater (ca 2000-7000 tilsatte) under seg, og at UDIs korrespondanse med JD kommer i tillegg, er omfanget av korrespondansen relativt stor.

### 2.2.5 Utlendingsdirektoratets instruks

Departementet kan ha et ønske om å styre deler av underliggende virksomhet på områder som ikke endrer seg fra år til år. Dette kan for eksempel være organisering, grenseflater mot andre virksomheter osv. For mange etater vil slike forhold være nedfelt i lov eller forskrift. Enkelte av UDIs oppgaver følger således av utlendingsloven. Det foreligger imidlertid også en instruks for UDI. Dels regulerer den deler av organiseringen av UDI og forholdet mellom UDI og andre organer, dels pålegger den direktøren visse oppgaver.

De punktene i instruksene som ikke gjelder direktørstillingen gjelder organisatoriske spørsmål, herunder forholdet til JD. På disse punktene er instruksene svært generell. Den har ikke kunnet tjene som rettesnor i forbindelse med den uenigheten som har vært mellom KRD og JD mht budsjettansvar ved endringer av regelverket. Den har heller ikke hatt noen funksjon mht uenighetene mellom Utenriksdepartementet og utlendingsforvaltningen når det gjelder hvem som skal dekke forskjellige utgifter knyttet til arbeid med utlendingssaker på utenriksstasjonene.

Rolle- og ansvarsfordeling mellom UDI og berørte fagdepartement ble satt på dagsorden i slutten av 1996. En kartlegging av rolle- og ansvarsdelingen som ble foretatt ved årsskiftet 1996/97 viste at det ikke var samsvar på alle områder mellom oppfatningene i UDI og henholdsvis KRD og JD. Arbeidsgrupper for hvert felt der det var uklarhet ble nedsatt, og det ble avholdt seminar om saken.

De punktene i instruksene som gjelder direktøren er generelle, og begrenser seg til å omhandle:

- at UDIs direktørstilling er en åremålsstilling
- at direktoratet skal ledes i samsvar med lover, regler og Hovedavtalen
- at ressursene skal utnyttes effektivt, og at det skal rapporteres om ressursanvendelse og grad av måloppnåelse
- at direktøren er ansvarlig for kontakten med media.

### 2.2.6 Statskonsults vurdering av styringspraksis

Etter vår vurdering fokuserer tildelingsbrevet i all hovedsak på hva UDI skal oppnå, og legger få føringer på hvordan det skal oppnås. Tildelingsbrevet inneholder færre pålegg enn før om konkrete enkeltaktiviteter. Budsjettet fastsettes på et overordnet nivå og det legges relativt få føringer på bruk av pengene. Dette er positivt.

---

<sup>7</sup> Tall for disse virksomhetene er presentert i ”Styringsdialogen mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Arbeidsdirektoratet ” (Statskonsult 1999:28)

---

Tildelingsbrevet trekker frem to satsingsområder. Denne disponeringen kan bidra til å tydeliggjøre hva departementet er særlig opptatt av. Vi vil imidlertid peke på at det ikke fremgår klart hva det innebærer at noe er satsingsområde. Resultatmålene i tilknytning til satsingsområdene skiller seg ikke fra hvordan andre resultatmål er formulert. Det er i liten grad snakk om nybrottsarbeid for UDI. Det sies heller ikke noe om hva som eventuelt kan prioriteres ned, slik at UDI kan satse på disse områdene. Det viktigste skillet vi kan se er at det skal rapporteres på disse områdene i alle tre rapporter gjennom året.

Hyppigere rapportering legger til rette for at departementet følger disse områdene tettere opp enn ellers. Vi anser en oppfølging av satsingsområder fra departementets side basert på hyppigere rapportering enn normalt, som hensiktsmessig. Vurdert ut i fra kontakten mellom departement og direktorat i resten av året er vi imidlertid usikre på om departementet faktisk prioriterer disse satsingsområdene i sin oppfølging av direktoratet.

Målene som departementet setter for UDI er klart formulert og kommunisert, men hva som er riktig avveining mellom dem er uklart. Dette gjelder særlig avveining i enkeltsakene i JURA. Sakstypene er ikke prioritert i forhold til hverandre, og det er ikke gjort avveininger mellom kvalitet og kontroll på den ene siden, og saksbehandlingstider på den andre. Også på området mottak, der man må ta hensyn til god kapasitetsutnyttelse, høy beredskap og kvalitet, synes det å være lite avveining fra departementet side av disse kryssende hensynene. Det interne effektiviseringsprosjektet i JURA viser at denne uklarheten også finnes på saksbehandlerplan.

Kravene til saksbehandlingstider har, med enkeltstående unntak, ikke blitt innfridd de senere årene. På enkelte områder har saksbehandlingstiden økt, for eksempel har asylsaker og arbeidstillatelser dårligere måloppnåelse i 1998 enn tidligere. I tildelingsbrevet for 2000 vil departementet stille ulike krav til saksbehandlingstid for asylsaker for tiden før og etter overtakelsen av ansvaret for å intervjuer asylsøkere. Dettet vil primært være en tilpasning til at UDI må bruke tid på asylintervjuet. Vi vil peke på at resultatmålene bør vurderes årlig og eventuelt justeres i forhold til tidligere års resultatoppnåelse, oppgavens omfang, ressurstildeling og forbedringspotensiale.

Opgavens omfang avhenger dels av antall innkomne saker, og dels av kravene knyttet til behandling av de enkelte sakene. Antall innkomne saker kan til en viss grad påvirkes gjennom visumpolitikk, kontroll ved grensen osv. I denne sammenheng legger vi imidlertid til grunn at tilstrømning ikke påvirkes av departementet. I forhold til enkeltsaker i UDI er oppgavene langt på vei definert i utlendings- og statsborgerloven. Etter vår oppfatning åpner likevel disse lovene for betydelig grad av skjønn i forhold til hvor omfattende kontroll som skal utøves for å sikre at riktig vedtak blir fattet. Også forvaltningslovens bestemmelser om at *"forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes"* åpner for skjønn. Hvor omfattende krav som stilles bør bl.a. sees i sammenheng med hvilke konsekvenser et feil vedtak vil få for søker, og hvor strengt en ønsker å holde bestemmelsene i utlendings- og statsborgerloven. I sin rapportering har UDI ytret ønske om å drøfte kontroll hensyn i forhold til rask behandling av søknader når et gjelder enslige

---

mindreårige asylsøkere. Vi antar at dette er en relevant problemstilling også i forhold til andre sakstyper. Så langt vi har kunnet se har spørsmål om kvalitet og kontroll ikke vært fremtredende i styringsdialogen.

Resultatkrav bør sees i forhold til hvilke ressurser som kreves for å innfri dem. UDIs driftsbudsjett har variert på 90-tallet, til dels i takt med endringene i antall asylsøkere, mens resultatkravene har stått fast. Departementet har imidlertid ikke informasjon om sammenhengen mellom ressursbruk, tjenesteproduksjon og resultatoppnåelse. Statskonsult fant i sin gjennomgang av erfaringene med mål- og resultatstyring i ti departements - direktorats relasjoner<sup>8</sup>, at få statlige virksomheter har slik informasjon. Dersom en skal reformulere resultatkrav eller øke ressurstildelingen for å nå eksisterende krav, er dette vesentlig informasjon.

Vi kan ikke se at det har skjedd en systematisk vurdering av resultatkravene i forhold til oppgaver eller ressurser, selv om målene ikke nås. Når kravene til saksbehandlingstid holdes konstant, fremstår de mer som fromme ønsker fra departementet enn som et reelt redskap for å styre direktoratets tjenesteproduksjon.

I tildelingsbrevet for 1999 har KRD bedt UDI om å utarbeide forslag til tiltak som kan redusere saksbehandlingstiden. Dette er karakterisert som et satsingsområde. Vi ser på dette som et tiltak for å kartlegge forbedringspotensialet. Også det prosjektet vi her gjennomfører må sees som et tiltak i denne retning.

I løpet av 90-tallet har det vært enkelte kraftige økninger i antall asylsøkere, pga Bosnia og Kosovo. UDI har fått tilført ekstra ressurser for å møte disse situasjonene. Det tar imidlertid tid fra situasjonen oppstår til Stortinget gir bevilgningen og til UDI får omsatt pengene i saksbehandlerkapasitet. KRD har i dag en overtrekksfullmakt knyttet til økning i utgiftene til asylmottak. En tilsvarende fullmakt til å overskride driftsbevilgningen til UDI dersom antall asylsøkere stiger over en viss grense, vil bidra til at UDI raskere får tilført ekstra penger.

Når antall asylsøkere blir høyere enn hva departementet har lagt til grunn ved utformingen av budsjettet, kan UDI få problemer med å oppfylle de mål departementet har satt i tildelingsbrevet. I slike situasjoner bør departement og direktorat diskutere hvilke områder som kan nedprioriteres. Vi ser at det kan være politiske problemer knyttet til å nedprioritere enkelte områder, særlig samtidig som en øker bevilgningen. Etter vår oppfatning vil imidlertid UDI i slike situasjoner nødvendigvis måtte nedprioritere enkelte områder. Dette kan være andre enkelsaker, ved at saksbehandlingstiden på disse øker. Det kan også være på mindre målbare områder. Etter vår vurdering bør slike omprioriteringer gjøres med støtte av departementet.

Etter vår oppfatning er styringsdialogen i dag informasjons- og konsensusorientert. Asylpolitikk, innvandring og integrering er tema som ofte blir

---

<sup>8</sup> Statskonsultrapport 1999:19 Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen

---

gjenstand for offentlig oppmerksomhet fra både media og politikere. Vi ser at det er viktig for departementet å være orientert om utviklingen på hele feltet. God informasjon gjør det også lettere for departementet å stille de rette resultatkrav til direktoratet. Etter vår oppfatning bør imidlertid styringsdialogen være mer problemorientert enn i dag. Selv om en bør legge vekt på å komme frem til enighet både i problemforståelse og løsmig, vil etatsstyring kreve at departementet fremstår som nettopp styrende, og til tider kanskje ubehagelig, for underliggende virksomhet.

Departementet er tilbakeholden med å styre interne forhold i UDI. Dette er i overensstemmelse med prinsippene i mål- og resultatstyring. Vi vil imidlertid peke på at bruk av personalressurser og organisering av direktoratet har en vesentlig betydning for hvordan det kan løse den oppgaven det er pålagt. For eksempel trenger nye saksbehandlere i JURA inntil to år for å bli fullt opplært, samtidig som gjennomtrekken er stor. De andre skandinaviske landene har valgt andre løsninger. Etter vår vurdering synes ikke KRD å vurdere om virksomheten har hensiktsmessig kompetanse, strukturer, rutiner og effektive internkontrollordninger i forhold til de oppgaver den skal løse.

Etter vår vurdering viser korrespondansen og referatene fra rapporteringsmøtene at saker med begrensede økonomiske eller administrative konsekvenser, som heller ikke betyr mye for flertallet av UDIs brukere, får stor plass i dialogen. På bakgrunn av sammenlikningen med andre direktorater vil vi sette spørsmålsteget ved om den omfattende formelle korrespondansen er hensiktsmessig ressursbruk.

Vi reiser også spørsmål ved om det er en hensiktsmessig arbeidsdåh mellom departementet og direktorat på alle områder. Dette gjelder særlig tilskudd til innvandrersorganisasjoner oa (kap. 521 post 73), hvor UDI kun har innstillende myndighet, mens KRD er vedtaksmyndighet. Et annet prosjekt Statskonsult for tiden utfører på oppdrag av KRD ser nærmere på denne tilskuddsordningen. For øvrig har Stortinget ved tidligere anledninger fastslått at avgjørelsesmyndigheten skal ligge i KRD. Publikasjonen *Nyhetsbrevet om norsk flyktning- og innvandringspolitikk* er et annet eksempel. På bakgrunn av den hyppige og detaljerte rapporteringen mht avtaler om drift av mottak, reiser vi spørsmål om ansvars- og rapporteringsforholdet mellom UDI og KRD kan endres.

Vi har pekt på at KRD setter mange resultatkrav til UDI. Samtidig stiller KRD relativt høye krav til drøfting av oppnådde resultater. Statskonsult vil understreke at mål- og resultatstyring som system sannsynligvis medfører økt rapportering. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om UDI er underlagt et mer omfattende rapporteringsregime enn andre statlige virksomheter. Fordi informasjonsinnhentingens samlede omfang har stor betydning for ressursbruken i direktoratet og departementet, er det imidlertid viktig at departementet vurderer sine ulike informasjonsbehov og veier hensynet til ansvar og skriftlighet opp mot hensynet til effektiv ressursbruk.

En mer bevisst prioritering av hvilke områder departementet ønsker en omfattende vurdering av, hvilke områder det er tilstrekkelig å få informasjon om hva UDI har gjort og hvor det er tilstrekkelig med avviksrapportering også i

---

årsrapporten, kan øke UDIs muligheter til å gi gode analyser på de prioriterte områdene. Gode analyser øker også departementets muligheter til å benytte informasjonen.

På bakgrunn av sluttrapportene fra forskningsprosjektene som er gjennomført i den senere tid, er det vanskelig å skille ut hvilke positive eller negative sider ved tjenestene som kan tilbakeføres til UDI. Innretningen på prosjektene fra KRDs side har mer vært å kartlegge virkningene av norsk utlendingpolitikk, enn å se hvorledes UDI implementerer denne. På de områder som disse prosjektene er rettet mot er kvaliteten langt på vei et utslag av hvilke regimer/ordninger som er besluttet på politisk nivå, med tilhørende budsjettmidler. UDIs rolle er i stor grad å være en praktisk iverksetter av politisk vedtatte mottaks og bosettingsordninger. Dersom departementet skal kartlegge UDIs rolle og betydning som grunnlag for styring av direktoratet, bør det fokusere på andre problemformuleringer.

UDIs instruks synes å ha liten betydning i styringsrelasjonen. Det vises i liten grad til denne i tildelingsbrev, og vi kan ikke se at den utgjør noen referanse i andre sammenhenger. Instruksen er ikke endret på bakgrunn av gjennomgangen av rolle- og ansvarsfordelingen, der siktemålet var å sikre effektive og omforente styrings- og samhandlingsformer. Økonomireglementet går på en rekke områder lengre enn UDIs instruks i å spesifisere virksomhetsleders ansvar. Om vi skulle vurdere den delen av instruksen som er rettet mot direktøren som en stillingsinstruks, fyller den i liten grad de krav som bør stilles til stillingsinstrukser.

### **2.3 Koordineringspraksis**

Begrepet koordinering kan vanligvis forstås synonymt med samordning. Vi skiller mellom organisatorisk samordning og prosessamordning. En full organisatorisk samordning vil innebære at flere sektorer må legges under samme ledelse. På direktoratsnivå i utlendingsforvaltningen skjedde dette i 1988 ved at Statens utlendingskontor og Statens Flyktningsekretariat ble slått sammen i UDI. Hvilke effekter denne sammenslåingen hadde, er ikke evaluert. På departementsnivå vil samordningen skje i løpet av 2000.

Hittil har to departementer med tre departementsavdelinger hatt ansvar for utlendingsforvaltningen, i tillegg kommer Utenriksdepartementets ansvar for utenriksstasjonene.

Gjennom instrukser og lignende har disse ansvar for hver sin del. Det er imidlertid et behov for løpende samordning fordi saker berører mer enn én instans og pga endringer i utlendingsforvaltningens saksmengde og -typer. Det er etablert en rekke møtefora av mer eller mindre formell karakter, hvorav de viktigste er:

- mellom KRD og UDI
- mellom JD og UDI
- mellom KRD, JD og UDI
- mellom KRD, JD, Utenriksdepartementet og UDI (med ujevne mellomrom)
- mellom JD og Utenriksdepartementet
- mellom UDI og Oslo politidistrikt.

---

### **2.3.1 Koordineringen mellom Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i styringen av Utlendingsdirektoratet**

Den relativt omfattende korrespondansen mellom de to departementene kan tas som et tegn på prosessamordning. Blant annet har arbeids- og ansvarsdeling i budsjettsaker og rolleavklaring mht beredskap vært en del av korrespondansen. Det er kvantitativt sett imidlertid en sterk konsentrasjon om en avgrenset del av arkivkodene, nemlig hørings saker og internasjonale organisasjoner.

KRD har i en annen sammenheng gitt uttrykk for at samordningen mellom JD og KRD med hensyn til styringen av UDI, fungerer tilfredsstillende i forhold til tildelingsbrevet, men kanskje er litt overlatt til tilfeldigheter i løpet av året. Dette kan underbygges av at det er få spor etter felles styring av UDI i sakene på de ulike arkivkodene, når vi ser bort fra arkivkoden for tildelingsbrev.

Det har tidligere vært uenighet om ansvarsfordeling på budsjettsiden. Det er i løpet av 1999 oppnådd enighet om store deler av dette. Resterende problemer vil falle bort i forbindelse med den samorganiseringen på departementsnivå som er på trappene.

På ledermøtene mellom KRD og UDI tas aktuelle problemer opp og diskuteres på en uformell måte. Disse bilaterale møtene, og de bilaterale møtene mellom UDI og JD (hhv JURA og Utlendingsavdelingen), dvs møtefora der de to departementene ikke møter UDI sammen, oppfattes av flere deltakere som mer meningsfylte enn rapporteringsmøtene mellom alle tre parter.

Ledermøtene mellom JURA og Utlendingsavdelingen er uten deltakere fra andre avdelinger i UDI og uten Politiavdelingen representert. UDIs direktør deltar. På møtene skjer det en del avklaringer av praksis, både i forbindelse med enkeltsaker og i forbindelse med grupper av saker. Det skjer lite evaluering av resultater, bortsett fra litt gjensidig ris og ros på detaljnivå. Det er mye gjensidig informasjon om hva man har gjort og hva man har tenkt å gjøre, samt andre faktaorienteringer. Asylfeltet er et felt med hurtige endringer og stor politisk oppmerksomhet, og disse møtene har en viktig funksjon ved at departementsrepresentantene, som sitter i en mellomposisjon mellom direktoratet og politisk ledelse, både kan gi og motta synspunkter og informasjon fra direktoratsnivået.

### **2.3.2 Forholdet til Utenriksdepartementet**

Kontaktmøter mellom KRD, JD, Utenriksdepartementet og UDI er av uformell karakter og av varierende hyppighet. Utenriksdepartementet er for øvrig med i et felles brukerserviceprosjekt i utlendingsforvaltningen. Ut over dette er det kontaktmøter på ad hoc basis i forbindelse med akutte problemstillinger.

Utlendingsavdelingen har halvårlige møter med Utenriksdepartementet ("servicemøter"). På møtene drøftes bl.a. service overfor brukere, dvs utlendinger som har levert søknader etter utlendingsregelverket på utenriksstasjonene.

Gjennomgang av korrespondansen fra JD/Utlendingsavdelingen til Utenriksdepartementet for perioden januar 1999 til november 1999 viste at denne besto



---

av 166 brev. Den største gruppen (ca 38 pst) gjaldt internasjonale organisasjoner (norsk deltakelse, norske standpunkter mv). Den nest største gruppen (ca 13 pst) gjaldt administrative spørsmål i forbindelse med utlendingsattachéene, som er plassert på norske utenriksstasjoner (noe av denne korrespondansen er knyttet til hvilken instans som skal dekke forskjellige utgifter). For øvrig er det følgende grupper av betydning; saker knyttet til enkeltpersoner, utlendingsregelverket, bilaterale avtaler og besøk av utenlandske delegasjoner (ca 5–7 pst hver).

### **2.3.3 Justisdepartementets styring av politiet i forhold til asylsaker**

Politiets arbeid med asylsaker utgjør en svært liten del av politiets arbeid, men dette arbeidet er likevel viktig for asylarbeidet i utlendingsforvaltningen som helhet.

Tildelingsbrevet til KRIPOS fra Politiavdelingen omtaler ikke asylsakene spesielt, selv om KRIPOS har en egen utlendingsavdeling.

Tildelingsbrevet til politidistriktene utgjør 22 sider (fellesdelen, i tillegg får hvert distrikt et eget vedlegg). Av disse utgjorde asylsaker og andre utlendingssaker en side. Her henvises det bl.a. til utlendingsforvaltningens servicestrategi for 1998-2000. På bakgrunn av dårlig måloppnåelse mht asylog statsborgersaker pålegges politidistriktene å prioritere effektivitet/saksbehandlingstid i disse sakstypene, sammen med personlig service og kvalitet.

Politimestrene kontakter ofte Politiavdelingen om spørsmål på utlendingsfeltet, også når UDI er rette adressat.

En gjennomgang av korrespondansen fra Utlendingsavdelingen til Politiavdelingen fra primo januar 1999 til primo november 1999 viste at mye dreier seg om Schengensamarbeid og om endrede ansvarsforhold for gjennomføring av asylintervjuer. Administrative spørsmål i forbindelse med de politisambandsmennene (forbindelsesoffiserene) som er utplassert i Koblenz og Nairobi har også en bred plass. Ressursbruk og saksbehandlingstid i asylsaker i politiet er lite berørt.

Det synes ikke å være særskilte faste bilaterale møter/kontaktformer mellom Politiavdelingen og Utlendingsavdelingen.

### **2.3.4 Utlendingsdirektoratets koordineringsansvar overfor politiet**

KRD sier i tildelingsbrev for 1998 og 1999 at UDI har ”overordnet faglig ansvar for politiets og utenriksstasjonenes arbeid på utlendingsfeltet”. Det er imidlertid uklart hva som ligger i dette da det ikke er utdypet, utover en formulering om at UDI i 1999 skal

*”.. kartlegge organisatoriske og teknologiske muligheter, samarbeidsrelasjoner internt i UDI og med andre aktører i utlendingsforvaltningen samt gjennomgå utnyttelse av fullmakter og av regelverket”.*

---

De jevnlige møtene mellom ledere i JURA og politiet, er begrenset til Oslo politidistrikt. Disse møtene har mer karakteren av å være kontaktmøter, der man gjensidig orienterer hverandre og ordner opp i uklarheter, enn av å være møter der UDI ivaretar et overordnet faglig ansvar for politiets arbeid på utlendingsfeltet. Gjennomgang av møtereferatene viser at:

- Møtene i stor grad dreier seg om å avklare rutiner eller innskjerpe vedtatte rutiner.
- Uklarheter rundt statsborgersaker og rundt rundskriv om bosetting (lavt prioriterte sakstyper) får bred plass.
- Det er stor overvekt av andre temaer enn asyl, men det er tegn til en positiv utvikling fra 1997 til 1999.

UDI har bemerket at en del av problemstillingene som reises, kunne vært avklart i forkant av møtene. Dette illustrerer muligens en uklarhet mht hvilken funksjon disse møtene skal ha.

### **2.3.5 Statskonsults vurdering av koordineringspraksis**

Med overflyttingen av utlendingsforvaltningen til KRD i løpet av 2000 og overføringen av ansvaret for asylintervjuer fra politiet til UDI fra 1.7.00, har Regjeringen tatt to viktige skritt for å samle ansvar og redusere koordineringsbehovet i tilknytning til asylsaker. Vi antar at koordinering og avveining av ulike hensyn vil være enklere når det faglige ansvaret for asylpolitikken, integreringspolitikken og det økonomisk/administrative ansvaret for UDI er samlet i ett departement. Vi vil imidlertid peke på at den samlede utlendings- og flyktningforvaltningen i KRD vil omfatte mange personer med ulik fag- og forvaltningsbakgrunn. Vi har innenfor dette prosjektet ikke hatt mandat til å vurdere hvorledes KRD best kan organisere dette.

Vi har sett få spor av intern koordinering i JD, for eksempel i tilknytning til ledelsesmøter med UDI, til tross for UDIs faglige ansvar overfor politidistriktene. UDI har heller ingen ledelsesmøter med Politiavdelingen. Vi kan heller ikke se en videre koordinering mellom Politiavdelingen og Utlendingsavdelingen i JD. Selv om UDI får ansvar for asylintervjuene, vil det fortsatt være behov for samarbeid med politiet. Behovet for koordinering overfor JD/eventuelt politidirektorat når det gjelder KRIPOS og politidistriktene vil derfor bestå. Det vil bl.a. være en utfordring å sette klare mål og hvilket kontrollnivå man skal ha i asylsaker, hvilke instanser som skal bidra til at valgt kontrollnivå oppnås, på hvilken måte og med hvilke budsjettmidler.

Statskonsults inntrykk er at ledelsesmøtene mellom UDI og henholdsvis KRD og JD for en stor del dreier seg om informasjonsutveksling og konsensusbygging. Møtene har elementer av styring i seg, men vi vil heller kalle dette fagstyring med sterke politiske islett enn etatsstyring og mål- og resultatstyring. Denne styringsformen må forstås ut fra at UDI som direktorat har oppgaver som det er naturlig for et direktorat å ha, samtidig som mange av disse oppgavene har et sterkt politisk og internasjonalt preg. I et gjennomstrømningsperspektiv vil rask avklaring av hvilken behandlingsmåte som skal velges for grupper av asylsøkere, f.eks. om asylsøkere fra et land skal få positivt svar og om de som får avslag skal returneres, ha stor betydning.

---

Et kjennetegn ved dagens koordinering på kontrolliden, er at den skjer på høyt nivå, mens konkrete forbedringer gjerne krever medvirkning og interaksjon på oppgavenivå.

## 2.4 Statskonsults forslag

- **Departementet bør fremskaffe grunnlagsmateriale for å kunne vurdere de ulike budsjettpostene i forhold til hverandre**

Samlet ressursutnyttelse innenfor flyktningefeltet vil kunne bli bedre dersom departementet kunne vise sammenhengen mellom utgifter til administrative oppgaver og innsparinger på drift av asylmottak. Dette bør også omfatte andre administrative organer enn kommunene og UDI, bl.a. politiet og utenriksstasjonene.

- **Krav om saksbehandlingstid bør være realistiske og kunne endres når omverdenen endrer seg**

Selv om det er politisk uheldig å senke ambisjonsnivået mht saksbehandlingstid, mener Statskonsult at det er uholdbart å ha mål som er uoppnåelige i løpet av året. Statskonsult mener at mål for saksbehandlingstid i asylsaker bør fastsettes på bakgrunn av de faktiske saksbehandlingstidene fra nær fortid, og at dette må gjøres i forbindelse med budsjettprosessen og arbeidet med tildelingsbrevet. Dette vil gi kobling mellom resultatkrav og finansiering. Ved større endringer i ankomstnivå og budsjettendringer i løpet av året, bør det vurderes å sette nye resultatmål.

- **Det bør foretas klarere avveininger mellom motstridende hensyn, særlig kvalitet og saksbehandlingstid**

Endringer i asylankomstnivået gjør at UDI må omstille seg raskt både mht mottak, bosetting og saksbehandling av asylsaker. I forbindelse med slike omstillinger bør det i styringsdialogen klart fremkomme om UDI forventes å endre kvantiteten med bibehold av kvalitetsnivå, eller om UDI skal legge seg på et annet kvalitetsnivå. Dersom det ikke allerede fins adekvate måter å måle kvaliteten på, bør det i styringsdialogen fremgå at kvaliteten skal etterprøves (og formidles til departementet) gjennom stikkprøvekontroller e.l. Når det gjelder enkeltsakene i JURA, vil Statskonsult reise spørsmål om det noe ensidig fokuseres på mål for saksbehandlingstid, mens det i for liten grad ses på mål for produksjon, produktivitet, kvalitet og kontrollnivå.

- **Målene bør bækes til å styre UDIs ressursbruk og departementet bør i større grad følge opp ressursbruken**

Statskonsult har inntrykk av at det i mindre grad enn ønskelig fremgår hvor mye ressurser UDI har brukt i forhold til det enkelte mål. Dette er informasjon departementet trenger for å kunne sette resultatkrav som er tilpasset ressursene. Departementet bør etterspørre informasjon om hvor mye av de bevilgede midlene som er brukt for å oppnå prioriterte mål.

- **Departementet bør konsentrere styringen gjennom året om de prioriterte områdene**

Statskonsult mener at departementets oppfølging av mer perifere deler av UDIs oppgaveportefølje bør kunne tones ned, slik at man i rapporter, rapporterings

---

møter, osv kan konsentrere seg mer om prioriterte områder. På disse områdene bør det i større grad enn det som er tilfellet, foretas analyser av hvorfor målene ikke er nådd, hva som skal til for å få en bedring, og hvor mye dette eventuelt vil koste i form av ekstra midler eller av nedprioritering av visse saksfelt, av kvantitet eller kvalitet.

- **Departementet bør vurdere sine rapporteringsbehov og bruken av rapportering**

Departementet bør være mer bevisst i sin bestilling av informasjon, særlig til årsrapporten. Departementet bør i større grad bruke informasjonen i den videre styringen av etaten. Samtidig er det etter vår oppfatning stadig en utfordring for UDI å dokumentere resultatene av sin egen virksomhet bedre.

- **Rapporteringsmøtene bør få et klarere styringsfokus**

Det bør i større grad enn hva som er tilfellet i dag foreligge komplette analyser og rapporter før rapporteringsmøtet, og settes av nok tid til viktige diskusjoner, herunder saksbehandlingstid i asylsaker. Departementet og UDI bør i forkant av rapporteringsmøtene være enige om hva som er et nødvendig materiale å diskutere ut fra, slik at ikke rapporteringsmøtet blir et forum for diskusjon av rapporterings- og analyseønsker.

- **Departementet bør øke sin oppfølging av UDI innenfor prioriterte områder dersom målene ikke nås**

På prioriterte områder bør det vurderes å ha mer løpende tilbakemelding fra departementets side.

- **Departementet bør ha større fokus rettet mot UDIs infrastruktur**

Departementet bør stille krav til UDIs systemer og tiltak for å sikre rekruttering, opplæring og kompetansebygging. Departementet bør også følge opp UDI angående organisasjonsmessige forhold som departementet har grunn til å tro påvirker effektiviteten i direktoratet.

- **KRD bør vurdere å gi UDI større fullmakter**

KRDs etatsstyring av UDI bør kunne være noe mindre detaljert på enkelte punkter. Ved å legge større vekt på etatsstyringsoppgaven med å overvåke strukturer, kompetanse, rutiner og internkontroll i UDI, bør det være mulig å delegerer enkelte oppgaver og å ha en mindre hyppighet og detaljeringsgrad på rapportering og korrespondanse.

- **Det bør foretas en kritisk vurdering av behov for instruks for UDI**

Det vil være en naturlig anledning i forbindelse med de omorganiseringene som om kort tid finner sted mht nemnd, mht overtakelse av ansvaret for å intervju asylsøkere og mht endringer på departementsnivå, å gå igjennom hvordan retningslinjer til UDI er fordelt mellom tildelingsbrev, lederkontrakt og instruks. Departementet bør vurdere om det er behov for en instruks, og hvilken funksjon den eventuelt kan ha i styringen.

---

- **Det bør avklares hva som er kunnskapsbehovet på kontrolliden i den samlede utlendingsforvaltning**

Det bør utredes og oppnås en felles forståelse av hva som er nødvendig og tilstrekkelig kunnskap på kontrolliden; og hensiktsmessig spredning og vedlikehold av kunnskap på departementsnivå, direktoratsnivå (UDI, det nye politidirektoratet, KRIPOS) og i førstelinjen (politidistriktene, utenriksstasjonene)

- **Samordningen med Politiavdelingen i Justisdepartementet om ressursinnsats etc bør bedres**

Politiet vil fortsatt spille en viktig rolle i utlendingsarbeidet i tilknytning til registrering og uttransportering. UDI vil være avhengig av informasjon fra politiet og vise versa

- **Det bør etableres fora på lavere nivå enn de nåværende lederfora som kan jobbe med gjennomstrømningsproblematikk på tvers av organisasjonsgrensene innenfor asylområdet**

Slike fora kan f.eks. etableres i forbindelse med de nyordningene som er på trappene, slik at det fra første stund er et fokus på gjennomstrømning. Teknikker som teambuilding, ”ansvarskart” (responsibility charting), ”organisasjonsspeiling” (organizational mirror), ”kraftfelt-analyse” (avdekke drivkrefter og motkrefter i forhold til ønsket situasjon) m.m. kan benyttes. Det bør trekkes inn ekstern konsulentbistand mht disse teknikkene.

---

## 3 Organisering og styring i Juridisk avdeling

### 3.1 Innledning

Vi pekte i foregående kapittel på trekk ved departementenes styring av UDI, som etter vår oppfatning kan bidra til å støtte opp under en rask behandling av asylsøknadene. Forhold internt i UDI har også stor betydning for hvordan UDI har søkt å løse sine oppgaver med asylsaksbehandling.

Behandlingen av asylsaker er i dag integrert med behandlingen av andre juridiske saker i UDI. Endringer av asylsaksbehandlingen vil ha betydning for hele JURA. I tråd med mandatet har vi imidlertid fokusert på tiltak som kan redusere saksbehandlingstiden i asylsaker. Vi vil først gå nærmere inn på omfanget av UDIs arbeidsoppgaver generelt og asylsaksbehandlingen spesielt. Deretter ser vi nærmere på hvorledes JURA er organisert og styresin ressursbruk. Vi ser også på styring av kvalitet og regelverkforståelse og på hvordan JURA i dag håndterer svingninger i antall asylsaker. På denne bakgrunn oppsummerer vi JURAs aktuelle utfordringer før vi drøfter mulige tiltak for å øke gjennomstrømmingen av asylsaker.

### 3.2 Utvikling i antall asylsaker, andre saker og ressurser

Regnskapstall og oversikt over total saksmengde for UDI de siste åtte årene viser at UDI har hatt en relativt jevn oppgavemengde fra år til år, med en maksimal variasjon på ti pstog en viss stigning de senere årene. Høyeste antall saker innenfor denne perioden hadde likevel UDI i 1992. Dersom de siste årenes vekst fortsetter vil JURA i løpet av et år eller to behandle over 100 000 enkeltsaker i året. Ressursbruken har vært relativt jevn i samme periode. Direktoratets hovedoppgaver har ligget fast i hele perioden. Det har bare vært visse justeringer i forhold til hvilke enkeltsaker UDI fatter beslutning i. I løpet av åtteårsperioden har det vært en liten øking i antall årsverk i JUR.

Tabell 3.1 UDIs driftsregnskap, total saksmengde, antall asylsaker og årsverk i JURA i perioden 1991-98

	1991	1992	1993	1994
Regnskap (1 000 kr.)	142 469	144 500	153 200	152 800
Total saksmengde	84 832	97 630	103 772	94 000*
Asylsaker **	4 020	3 991	5 210 ***	4 338
Årsverk i Juridisk avd.	116	118	118	130

	1995	1996	1997	1998
Regnskap (1 000 kr.)	151 604	146 038	152 187	152 606
Total saksmengde	98 318	89 404	93 830	96 110
Asylsaker**	2 012	1 881	2 283	8 374
Årsverk i Juridisk avd.	129	126	129	129

Kilde: UDIs årsrapporter

\* Tall forbundet med en viss usikkerhet

\*\* Antall personer som har fått vedtak i UDI

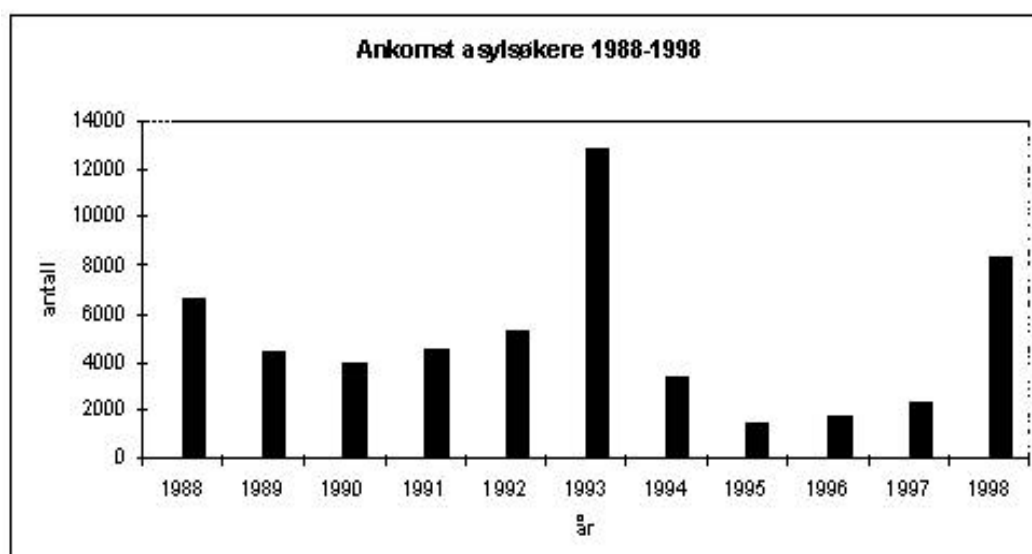
\*\*\* Inkluderer ikke 12 000 asylsøkere fra Bosnia med kollektiv oppholdstillatelse

Asylsakene utgjør en varierende del av total saksmengde, fra om lag 2 pst i 95-96 til om lag 8 pst i 98-99. Asylsaker er den mest arbeidskrevende sakstypen, og legger beslag på vesentlig mer av ressursene enn andelen av saker tilsier. Data fra UDIs interne effektiviseringsprosjekt tyder på at en gjennomsnittlig asylsak krever 8 timers saksbehandling i UDI. Basert på netto årsverk på 1 535 timer økte antall årsverk til asylsaksbehandling fra 12 årsverk i 1997 til 44 årsverk i 1998.

Flytter en fokuset til asylsaker endres bildet. I budsjettproposisjonen for de siste årene begrunnes forslaget til økt bevilgning med at økningen i antall asylsøkere som har kommet til Norge det siste året har krevd økt innsats om oppgaver som etablering, veiledning, opplæring og oppfølging av nye mottak, samt økonmi-styring og koordinering av det voksende mottaksapparatet. I tilknytning til kraftige økninger i antall asylsøkere i 1993 og 1999 har Stortinget bevilget ekstra penger til UDI for å øke den administrative kapasiteten, bl.a. til asylsaksbehandling. Budsjettmessige svingninger er således i hovedsak begrunnet i endringer i antall asylsaker. Grunnlaget for endringene i bevilgningene er erfaringsbaserte, men ikke systematiserte eller dokumenterte anslag for hva de ulike typene arbeidsoppgaver krever av administrative ressurser.

Det er ulike typer av svingninger innenfor asylsaksområdet. For det første har en de raske, store økningene i antall asylsøkere, gjerne knyttet til en akutt krise, slik vi bl.a. har sett det i forhold til Bosnia og Kosovo.

Figur 3.1



For det andre er det svingninger fra år til år som ikke er knyttet til slike akutte tilstrømninger. På 90-tallet har det i gjennomsnitt vært 5 000 asylsøkere per år i Norge. Det har imidlertid vært betydelige avvik fra denne middelverdien. I 1993 var det om lag 2,5 ganger så mange asylsøkerer som gjennomsnittlig på 90-tallet. To år senere var det ¼ så mange søkere som gjennomsnittlig, mens det i 1998 var mer enn 1,5 ganger så mange.

For det tredje er det variasjoner i antall asylsøkere fra det enkelte land, som ikke nødvendigvis sammenfaller med bruttosvingningene. Dette kommer frem i tabell 3.2, som viser de ti land det kom flest asylsøkere fra i fire utvalgte år på 90-tallet.

Tabell 3.2 De ti største nasjonsgruppene som søkte asyl i 1991, 1995, 1998 og 1999

	1991	1995	1998	1999 (pr okt)
1	Jugoslavia (1334)	Somalia (189)	Kroatia (2 415)	Irak (3 443)
2	Somalia (731)	Iran (163)	Jugoslavia (1 623)	Jugoslavia (939)
3	Sri Lanka (556)	Jugoslavia (142)	Irak (1 296)	Somalia (934)
4	Etiopia (260)	Bosnia-Herc. (106)	Somalia (938)	Russland (241)
5	Iran (244)	Irak (99)	Iran (264)	Iran (231)
6	Statsløse (201)	Sri Lanka (90)	Bosnia-Herc. (233)	Tyrkia (179)
7	Libanon (179)	Russland (69)	Colombia (191)	Pakistan (158)
8	Irak (131)	Statsløse (59)	Sri Lanka (173)	Bosnia-Herc. (136)
9	Polen (120)	Algeri (43)	Pakistan (140)	Statsløse (120)
10	Bulgaria (79)	Tyrkia (35)	Russland (131)	Slovakia (117)

Kilde: UDIs årsrapport 1991, 1995 og 1998, løpende statistikk for 1999.

Tabell 3.2 viser også at en stor andel av asylsøkerne kommer fra en mindre gruppe land. I 1998 kom 6 455 av 8 374 asylsøkere fra de ti landene i tabellen. Det kommer imidlertid asylsøkere fra svært mange land. Ved utgangen av oktober 1999 var det i løpet av året ankommet asylsøkere fra 84 forskjellige land. Fra 55 av disse landene var det kommet færre enn 20 asylsøkere.

For det fjerde er det svingninger i antall nye asylsøknader innenfor året. Tabell 3.3 viser hvorledes ankomsten av nye asylsøkere fordeler seg over året i 1998 og 1999.

Tabell 3.3 Ankomst av asylsøker pr måned i 1998 og 1999

	jan	feb	mar	apr	mai	juni	juli	aug	sept	okt	nov	des
<b>1998</b>	463	1120	1129	767	677	565	530	594	564	662	663	700
<b>1999</b>	544	529	665	835	891	986	1086	956	657	552	573	

Fra 1.7.00 overtar UDI ansvaret for å intervju asylsøkere fra politiet. Politiet skal fremdeles ivareta registrering av asylsøkere ved ankomst og vil i



---

forbindelse med registreringen gjennomføre identitetskontroll og kartlegging av reiserute til landet. UDI skal foreta intervju av asylsøkere for å kartlegge grunnlaget for asylsøknaden. Arbeidsgruppen som vurderte arbeids- og oppgavefordelingen mellom politiet og UDI i asylsaker anslo på usikkert grunnlag at UDI vil bruke om lag 17 timer på å behandle asylsøknader fra hovedsøker etter at de har overtatt ansvaret for å intervju asylsøkere. Legger en til grunn et netto årsverk på 1 535 timer vil en saksbehandler kunne håndtere om lag 90 asylsaker i året. Det vil da medgå om lag 55 årsverk til asylsaker ved et ankomstnivå på 5 000, og om lag 90 årsverk ved et ankomstnivå på 8 000. UDI har fått økt bevilging for å ta hånd om de nye oppgavene. Budsjettet for 2000 legger opp til at JURA etter overtakelse av ansvaret for å intervju asylsøkere vil ha om lag 190 årsverk.

I budsjettforslaget for 2000 vises det til at UDI i tillegg til å få ansvar for å intervju asylsøkere også vil få nye oppgaver knyttet til norsk deltakelse i Schengen-samarbeidet og forberedelse av saker for Utlendingsnemnden. Det aller meste av disse oppgavene er knyttet til asylsøknader.

Stor tilstrømming av asylsøkere på kort tid kan møtes med ulike typer særordninger. Det foreligger egne beredskapsplaner for ekstreme økninger i antall flyktninger, for eksempel som følge av naturkatastrofer eller store politiske omveltninger i Norges nærområder. Høy innvandring fra et begrenset geografisk område kan møtes ved å innvilge oppholdstillatelse på kollektivt grunnlag. Dette innebærer at UDI ikke behøver å gå så grundig som ellers inn i hver enkelt sak for å gi oppholdstillatelse. Oppholdstillatelsen gis for ett år av gangen, med løfte om individuell vurdering dersom den kollektive beskyttelsen oppheves. Denne ordningen gjør at UDI relativt raskt kan gi oppholdstillatelse, men kan over tid innebære merarbeid for UDI. Gradvis økning i antall asylsøkere fra et land eller region møtes ikke med spesielle løsninger når det gjelder behandling av asylsøknader. Denne type økninger innebærer derfor betydelig merbelastning for UDI. Slike økninger kan imidlertid begrenses ved innføring av visumplikt.

### **3.3 Organisering og styring i Juridisk avdeling i dag**

Utlendingsdirektoratet har i dag tre avdelinger, Juridisk avdeling (JURA), Integreringsavdelingen og Administrasjonsavdelingen. Administrasjonsavdelingen ivaretar bl.a. ansvar for personal, organisasjon, økonomi, statistikk og IT samt stabsfunksjoner for direktøren. JURA har ansvar for generelle juridiske spørsmål og behandler saker etter utlendingsloven og statsborgerloven. Avdelingsdirektøren i JURA anslår at 90 pst av oppgavene til JURA er søknadsbehandling i forhold til disse lovene. Integreringsavdelingen omtales nærmere i kapittel 4.

På avdelingsnivå er UDI organisert ut i fra hvilke oppgaver som skal løses, dvs ut fra funksjon.

#### **3.3.1 Dagens organisering av Juridisk avdeling**

Juridisk avdeling er dels organisert ut i fra oppgaver. Tre seksjoner har ansvar for behandling av enkeltsaker, en seksjon har ansvar for andre juridiske saker. Avdelingen bruker imidlertid også geografi som organisasjonsprinsipp. De tre

---

seksjonene som har ansvar for behandling av enkeltsaker, dekker hver sin del av verden; Amerika/Europa, Afrika/Midtøsten og Asia/ Oceania. Disse landseksjonene er delt i tre eller fire landkontorer. Hvert landkontor har ansvar for behandling av alle sakstyper fra en gruppe land, det være seg visum, oppholdstillatelser, arbeidstillatelser, overføringsflyktninger, bortvisning og utvisning, statsborgersaker eller asylsøknader.

Den fjerde seksjonen, Generell seksjon, er delt i tre kontorer. Seksjonen har ansvar for hoveddelen av arbeidet med utvikling av regelverk, samordning av praksis internt, opplæring og informasjon knyttet til avdelingens fagfelt. I tillegg kommer tilbakevending, kontrollrelaterte oppgaver og statistikk og planarbeid i JURA.

Seksjonene ledes av en seksjonsleder, kontorene av en underdirektør. Til sammen er det tretten kontorer i JURA.

Saksbehandlerne i landkontorene er i utgangspunktet generalister, i den forstand at hver saksbehandler behandler alle typer utlendings- og statsborgersaker. Det foregår likevel en viss spesialisering. Enkelte ansatte jobber stort sett med enklere saker som statsborgerskap. Nyansatte begynner med enklere sakstyper. Asylsaker behandles primært av mer erfarne medarbeidere. I kontorer med mange asylsaker er det en tendens til at enkelte bare jobber med slike saker. I ett tilfelle har et kontor utelukkende jobbet med asylsaker. Om lag to tredeler av de ansatte i landkontorene er jurister. De øvrige saksbehandlere har annen høyere utdanning eller har vært kontorpersonale tidligere.

Alle typer enkeltsaker forutsetter at saksbehandler kjenner til regelverket for den aktuelle sakstypen. For enkelte saker er regelverket relativt enkelt og avgjørelsen krever lite bruk av skjønn. Statsborgersaker er eksempel på denne sakstypen. Visum krever noe mer bruk av skjønn og at en er å jour med gjeldende vurderinger for risiko for visumavhopp (dvs at den som får visum søker asyl i Norge under oppholdet her, i stedet for å reise tilbake). Familie gjenforening kan kreve noe landkunnskap, bl.a. kjennskap til hvilke type dokumenter som er mulig å få fra det enkelte land, og hvilken troverdighet ulike dokumenter har.

Etter UDIs vurdering er det fire kunnskapskomponenter særlig viktig i tilknytning til asylsaksbehandling:

- erfaring med å vurdere troverdigheten i asylsøkerens opplysninger
- regelverkskunnskap- og forståelse
- kunnskap om landet asylsøkeren kommer fra
- intervjueteknikk (fom 1.7.00).

De første punktene legger UDI til grunn at saksbehandleren får gjennom løpende arbeid med ulike typer saker. Landkunnskap vil saksbehandler kunne erverve seg før vedkommende begynner å jobbe med asylsaker, gjennom andre saker hvor landkunnskap er relevant. I følge UDI gjelder det saker hvor retur-spørsmål kan komme opp (visum, utdanning, utvisning) og hvor det kan være stor tvil om identitet (familiegjenforening). Overtakelsen av ansvaret for å

intervjue asylsøkere vil kreve at saksbehandler også har en viss kunnskap og erfaring med intervjuteknikk og forståelse for intervjusituasjonen. Basert på den erfaring de har med intervjuer av bl.a. overføringsflyktninger, mener imidlertid UDI at det viktigste i tilknytning til intervjuer med asylsøkere vil være å ha landkunnskap, slik at asylsøkerens opplysninger kan følges opp med adekvate spørsmål.

Tabell 3.4 viser fra hvilke land det var flest visum og familiegjenforeningssaker i 1998. Til venstre i tabellen fremkommer det om de var blant de 10 land det kom flest asylsøkere fra i 1998 og 1999 (frem til oktober).

*Tabell 3.4* Land med flest visum og familiegjenforeningssaker i 1998 og deres eventuelle plassering blant de ti land det kom flest asylsøkere fra i 1998 og frem til oktober i 1999 (jf tabell 3.2)<sup>9</sup>

Land	Visum	Familiegjenf.	SUM	Asylsøkere 1998 (rang)	Asylsøkere 1999 (okt) (rang)
1. Russland	7631	380	8011	10	4
2. Iran	1464	204	1668	5	5
3. Pakistan	684	510	1194	9	7
4. Kina	1020	115	1135	-	-
5. Tyrkia	494	412	906	-	6
6. Romania	715	51	766	-	-
7. Sri Lanka	410	314	724	8	-
8. India	561	137	698	-	-
9. Jugoslavia	520	163	683	2	2
10. Thailand	377	246	623	-	-
11. Irak	156	426	582	3	1
12. Bulgaria	532	42	574	-	-
13. Somalia	42	520	562	4	3
14. Marokko	338	195	533	-	-
15. USA	0	535	535	-	-
16. Vietnam	251	108	359	-	-
17. Bosnia-Herceg.	226	39	265	6	8
Kroatia	uoppgitt/få	uoppgitt/få	uoppgitt/få	1	-
Colombia	uoppgitt/få	uoppgitt/få	uoppgitt/få	7	-
Slovakia	uoppgitt/få	uoppgitt/få	uoppgitt/få	-	10

Russland var det landet med flest visum- og familiegjenforeningssaker. Samtidig utgjorde asylsøkere fra Russland den 10. største nasjonalitetsgruppen i

<sup>9</sup> Visum- og familiegjenforeningstallene viser saker som er innvilget. I 1998 var innvilgelsesprosenten 78 for visumsaker behandlet i UDI, mens den ikke er kjent for familiegjenforeninger (for oppholdstillatelse og arbeidstillatelse generelt var den i 1998 hhv 87 og 91). Hvis innvilgelsesprosenten var høyere for familiegjenforening enn for visum, burde sakstypene ha vært veiet før summert (slik at hver visuminnvilgelse telte mer, slik at man fikk et riktigere uttrykk for antall saker), men det er ikke gjort her. På den annen side kan man si at familiegjenforeningssakene er tyngre, og av den grunn burde veid mest.

---

1998 og den 4. største i 1999. Asylsøknader fra Russland er gjennomgående enkle å behandle og fordrer lite landkunnskap hos saksbehandler. Kroatia, som er det landet det kom flest asylsøkere fra i 1998, var ikke blant de 17 landene med flest visum- og familiegjenforeningssaker. Irak, som det kom flest asylsøkere fra frem til oktober 1998 er på 11. plass, hva visum og familiegjenforeningssaker angår.

Tabellen viser at det ikke er en klar sammenheng mellom hvilke land det er flest visum- og familiegjenforeningssaker fra og hvilke land det er flest asylsøkere fra. I et landkontor vil det være andre land som dominerer i asylsaker enn de som dominerer mht visum og familiegjenforening. Den landkunnskapen en opparbeider seg i visum- og familiegjenforeningssaker har m.a.o. begrenset overføringsverdi til store mengder av asylsaker. I 1999 utgjør Tyrkia et unntak, i 1998 Sri Lanka. I disse unntakstilfellene var det både mange visum- og familiegjenforeningssaker og mange asylsaker.

Til hver av de tre landseksjonene er det knyttet en landrådgiver som har et særlig ansvar for å fremskaffe og spre kunnskap om de land seksjonen har ansvar for. Som påpekt ovenfor er det en rekke land det kommer få asylsøkere fra. Disse får begrenset oppmerksomhet fra landrådgiverne, som konsentrerer sin oppmerksomhet om land det kommer mange asylsøker fra. Dette fører til at det kan være vanskeligere å vurdere troverdigheten i opplysningene fra søkere fra land med få asylsøkere. Tvilen vil da, som i andre saker, komme søkeren til gode. I UDIs interne undersøkelse fremkommer det at flere saksbehandlere ønsker mer kontakt med eller opplæring fra landrådgiver. Enkelte mener ”deres” land ikke blir tilstrekkelig prioritert.

### 3.3.2 Styring av ressurser

Vi vil peke på at de fleste enkeltsakene i UDI har sine eksterne talsmenn med hensyn til rask behandling, ved at søkerne er interessert i raskest mulig svar. Lang saksbehandlingstid fører da til flere telefonhenvendelser fra søkerne. Det er grunn til å anta at søkerens utålmodighet øker, når de saksbehandlingsfristene som gjelder ikke blir overholdt. Unntaket fra dette mønsteret er asylsøkerne. Selv om ikke asylmottak er velegnet for lengre tids opphold, vil opphold i asylmottak kunne fremstå som mer attraktivt enn å bli sendt ut av Norge. I tillegg kommer det at lang oppholdstid i mottak i seg selv kan øke sjansene for å få bli. Saksbehandler kan således komme i krysspress, hvor søkerne, i alle saker unntatt asyl, presser på for å få raske avgjørelser, mens de interne styrings signalene sier en skal prioritere asylsaker.

Sett fra saksbehandlers ståsted kan det være rasjonelt å behandle sakstyper med mange telefonhenvendelser og enkle fakta raskt, slik at hun/han får færre telefonhenvendelser og mer tid til for eksempel asylsaksbehandling. Hvis mange slike enkle saker går foran i køen, kan imidlertid asylsaker i realiteten bli nedprioritert. Det at enkelte saksbehandlere mener det er for mye telefontid, mens andre mener de bør være mer tilgjengelige for brukeren, tyder på at medarbeiderne i UDI forholder seg til slike forventninger på ulike måter. Med dagens organisering er det derfor behov for klare prioriteringer i hele organisasjonen og løpende oppfølging fra underdirektørene for å sikre tilstrekkelig oppmerksomhet til asylsaker.

---

Vi har gjennomført en undersøkelse av et tilfeldig utvalg saker som var ferdig behandlet våren 1999. Denne viser at det er stor usikkerhet mht hvor asylsøkere oppholdt seg i perioden rett før de søkte asyl i Norge. Gjennomgangen styrker antakelsen om at svært mange asylsøkere oppholdt seg i et annet vestlig land forut for tidspunktet for asylsøknad i Norge. Det innhentes tilleggsopplysninger i bare ca 15 pst av sakene. Tilleggsintervjuene hos politiet tar uforholdsmessig lang tid, i gjennomsnitt 2,5 måneder, mens JURA selv anser 3 uker som en passende frist. Hovedårsaken til lang saksbehandlingstid i UDI synes imidlertid å være at mange saker ligger og ”venter på tur”. I de asylsakene der det er innhentet tilleggsopplysninger, og det således burde være et tilstrekkelig fakta-grunnlag til å vurdere saken, går det i gjennomsnitt 3 måneder fra tilleggsinformasjonen kommer til vedtak fattes.

En måte å sikre prioriteringer på er gjennom krav til saksbehandlingstid. Det er imidlertid en utbredt oppfatning i UDI at dagens saksbehandlingsfrister ikke bidrar til prioritering av arbeidet. Fordi ingen av saksbehandlingsfristene nås, vil det hos saksbehandler alltid være saker innenfor alle sakstypene som burde vært tatt tidligere. Prioriteringer av saker blir derfor til en viss grad saksbehandlers ansvar. Vi har ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad saksbehandler prioriterer asylsaker fremfor andre saker. Asylsaker er imidlertid den sakstype hvor UDI ligger lengst fra måloppnåelse. Det har vært tilfellet de siste tre årene, også i 1996 og 1997 da antall ankomster av asylsøkere var svært lave. (Se tabell B i forprosjektrapportens vedlegg).

Det er underdirektørene som har det løpende ansvaret for at kontorets ressursbruk er mest mulig effektiv i forhold til de mål som er satt for saksbehandlingstider og krav til kvalitet. Det er også underdirektørene som behandler saker i annenhånd. Et betydelig antall saker krever annenhånds behandling fordi de er av stor betydning for søker, er skjønnsbasert og/eller har kompliserte fakta. Størstedelen av underdirektørenes tid går med til annenhånds saksbehandling, hvorav asylsaker utgjør den alt overveiende del. UDIs interne gjennomgang viser at underdirektørene prioriterer asylsaker, ved å behandle disse før andre typer saker. På grunn av stor arbeidsmengde kan likevel asylsaker bli liggende. UDIs interne gjennomgang tyder på at det ikke er uvanlig at det kan ta en uke. At underdirektørene benytter så stor del av sin tid til saksbehandling, kan imidlertid føre til at de har lite oppmerksomhetrettet mot andre lederoppgaver, så som å følge opp medarbeidere for å sikre riktig prioritering. Underdirektørene ivaretar sine lederfunksjoner primært gjennom fordeling av saker og kvalitetssikring av asylsaker, med den opplæring og tilbakemelding til saksbehandler det innebærer.

Ved enkelte kontorer legger en bevisst opp til skippertaksbehandling av visse sakstyper, for eksempel statsborgersaker. Disse registreres uten å bli fordelt på saksbehandlere (legges i ”silo”), og behandles så på en dugnad hvor alle på kontoret deltar. Erfaringsmessig er dette en meget effektiv måte å behandle saker på. Det trekkes frem at en får jobbe konsentrert med en type saker, slik at en hele tiden forholder seg til det samme regelverket, og at en ikke blir forstyrret av henvendelser utenfra om andre saker. I UDIs interne gjennomgang fremkommer det at mange ser positivt på denne arbeidsformen, men også at en del medarbeidere har lavere motivasjon. Noen mener at andre ”sluntrer unna”

---

denne typen fellesinnsats. I tilknytning til behandling av kollektiv oppholdstillatelse for personer fra Kosovo, leide UDI inn kontorpersonale, som skrev ut oppholdstillatelser under veiledning av en erfaren saksbehandler. Fordi det ble gitt oppholdstillatelse på kollektivt grunnlag, gikk ikke denne organiseringen ut over kvalitet eller rettssikkerhet.

Tall for innkomne og utgående saker, saksbehandlingstid, restanser osv kan gi indikasjoner på effektiviteten. Det produseres månedlige oversikter over dette. Seksjonslederne og avdelingsdirektøren i JURA tar disse oversiktene opp på møter med sine underordnede, særlig der det er endringer i forhold til før. Det gis i UDI uttrykk for at større endringer i for eksempel liggetid og restanser for enkelte sakstyper gjerne har en kjent årsak, for eksempel økning av antall asylsøkere innenfor seksjonens eller kontorets ansvarsområde. Endringer innenfor andre saksområder kan skyldes bevisst nedprioritering av sakstypen med tanke på duggnad.

### **3.3.3 Kvalitet og regelverkforståelse**

Asylsakene behandles alltid av underdirektøren eller en erfaren saksbehandler i annenhånd. I kompliserte saker kan også seksjonsleder bli trukket inn. Det er således et løpende tilsyn med kvaliteten på behandlingen av asylsaker. For andre saker baserer en seg i større grad på saksbehandlerens eget skjønn om hva som er riktig kvalitetsnivå.

Generell seksjon har hovedansvar for utvikling av regelverk. De ivaretar forholdet til JD i saker angående lov og forskrift, både som initiativtaker og høringsinstans. De har ansvar for utarbeidelse av rundskriv til samarbeidspartnere (bl.a. politi og utenriksstasjoner) ang. fortolkning av regelverket. Disse rundskrivene er et viktig element i UDIs koordinerings- og styringsoppgave overfor politi og utenriksstasjoner. Videre utarbeider de interne meldinger som utdyper og konkretiserer lov og forskrifter. Interne meldinger skal bidra til å sikre ensartet tolking av regelverket i hele JURA. Siden Generell seksjon ikke er involvert i den løpende saksbehandlingen er den i stor grad avhengig av henvendelser fra landkontorene/-seksjonene for å avdekke svake punkter i regelverket.

Lederne på ulike nivåer og saksbehandlerne er opptatt av å ha en ensartet tolkning av lover og regler. Deler av denne samordningen foregår løpende og uformelt ved at saksbehandlere eller ledere samsnakker med utgangspunkt i konkrete saker. Mer formelt tas uklarheter i regelverket opp gjennom linjen og bringes frem av seksjonsledere på ledermøter i JURA. Generell seksjon kan få i oppdrag å avklare spørsmål, for eksempel gjennom eintern melding. Andre ganger kan det være behov for å ta saken opp med JD. Generell seksjon baserer også sitt koordineringsarbeid på henvendelser fra saksbehandlere som er usikre på regelverket. Mange henvendelser om betydningen av en bestemmelse kan gi grunnlag for å utarbeide en intern melding e.l.

I UDIs interne undersøkelser er det imidlertid flere som mener at det er ulik praksis mellom landkontorene i forhold til informasjonsinnhenting, saksbehandlingsprosedyrer og krav til kvalitet. Det er også ulike rutiner for hvordan de administrative rutinene er utformet. Det er laget et IT-basert

---

regelverkssystem, som gjør det betydelige lettere for saksbehandlerne å finne frem til relevante, ajourførte lover, regler, rundskriv og interne meldinger

Klagebehandling kan gi indikasjoner på om en har rett kvalitetsnivå. Omgjørelse på grunn av feil regelanvendelse vil tyde på for lav kvalitet. Hyppig omgjøring på grunn av at saksbehandler ikke har lagt en riktig situasjons beskrivelse til grunn for avgjørelsen kan også tyde på for lav kvalitet. Det kan imidlertid også skyldes at det kommer frem nye eller endrede opplysninger i klageinstansen. I følge UDIs interne effektiviseringsprosjekt er saksbehandlerne delte i synet på om departementet redegjør for sine vedtak på en slik måte at det har læringseffekt. Noen mener at departementets begrunnelse er vanskelig tilgjengelig, og ser dette i sammenheng med at enkeltsaker politiseres. Ifølge UDI omgjøres saker i departementet i all hovedsak pga en annen skjønns vurdering eller fordi vedkommende har vært så lenge i Norge at humanitære hensyn veier tyngre. Etablering av en utlendingsnemnd kan fungere som en tydeligere ekstern kvalitetskontroll.

### 3.3.4 Håndtering av svingninger i asylsaker

Vi har ovenfor pekt på flere ulike typer variasjoner i antall asylsøkere; de akutte, års- og månedssvingninger i totalantall og svingninger for det enkelte land og i størrelsesforholdet mellom landene uavhengig av det totale antall.

Ved brå endringer knyttet til konkrete kriser i andre land som gir store tilstrømninger over kort tid, har en benyttet muligheten til å gi oppholds tillatelse på kollektiv grunnlag. Som nevnt over har UDI utnyttet den muligheten dette gir for rask saksbehandling og leide inn kontorhjelp, som under veiledning av erfarne saksbehandlere skrev ut vedtak. Vi kan ikke se at dette kan gjøres mer effektivt. Denne typen summarisk saksbehandling kan imidlertid bare gjøres i særlige tilfeller.

Tabell 3.1 viser at antall årsverk i JURA ikke samvarierer med antall asylsaker, Det er en større sammenheng mellom antall saker og bevilgningene. Dette kan til en viss grad forklares med at det tar noe tid fra en får økte bevilgninger til en har ansatt saksbehandlere. Det henger imidlertid også sammen med at Integreringsavdelingen får økt arbeid knyttet til å fremskaffe asylmottak og til bosettingsarbeidet i kommunene når antall asylsøkere øker. Tabellen viser imidlertid også at antall saksbehandlere ikke ble redusert i særlig grad når antall asylsøkere var lavt. Selv i perioden 1994-97, med relativ få asylsøkere, steg saksbehandlingstiden for asylsaker. Også behandlingstiden for andre enkeltsaker steg i denne perioden.

Asylsaker er arbeidskrevende. Kontorene er relativt små enheter, som utelukkende arbeider med enkeltsaker. Dette innebærer at de ikke har oppgaver som relativt enkelt kan nedprioriteres, siden alle saker oppleves å haste. En økning i antall asylsøkere kan derfor føre til et misforhold mellom kontorets ressurser og de oppgaver det skal løse. Vi har ovenfor pekt på at antall asylsøkere fra det enkelte land varierer betydelig. Hvis kontoret ikke har ledige ressurser, vil saksbehandlingstiden for en rekke saker raskt kunne stige. For enkelte kontorer, med ansvar for land som det kommer få asylsøkere fra, har dette liten direkte betydning. For andre kontorer kan nedgang i antall

---

asylsøkere fra ett land oppveies av økning av antall asylsøkere fra andre land. Tendenser til slike ”utjevninger” har en bl.a. kunnet se i kontoret som har ansvaret for Øst-Afrika, med ulik utvikling i antall asylsøkere fra Somalia, Eritrea og Etiopia. For mange kontorer får imidlertid endring i antall asylsøkere direkte virkning på total saksmengde. Fra Irak, som det i dag kommer flest asylsøkere fra, kom det betydelig færre flyktninger for noen år tilbake. Svingningene i antall asylsøkere fra land i Midtøsten har gått på tvers av kontorinndelingen.

Dersom et kontor har en negativ utvikling av restanser over lengre tid, som regel pga økt saksmengde, vurderes tiltak av underdirektør, seksjonsleder og avdelingsdirektør. Det kan være endring av ansvarsområdet mellom kontorene, slik at et kontor med stor belastning får ansvar for et mindre geografisk område. Dette gjøres relativt ofte. Et annet tiltak er å flytte medarbeidere fra ett kontor til ett annet. Flytting av oppgaver mellom kontorer er enklere enn flytting av personer. Flytting av personer innenfor seksjonen, er enklere enn flytting mellom seksjoner. Dersom saksmengden fra et begrenset geografisk område vokser kraftig, slik at landkontoret får flere medarbeidere enn hva som er ønskelig, har det geografiske området blitt delt og det er opprettet et nytt kontor. Dette har bl.a. vært gjort som følge av økning i antall asylsøkere fra Irak.

Fra 1995 til 1996 økt antall asylsøkere med om lag 300 personer. Seren på endringer i antall asylsøkere fra den enkelte verdensdel og summerer disse endringene, blir den samlede endringen på drøyt 350. Ser en på endring i antall asylsøkere fra det enkelte land, og summerer disse blir svingningen på 1 130 personer. Relativt små endringer det samlede antall asylsøkere kan således dekke store endringer i den geografiske bakgrunnen til asylsøkerne. Endringer i antall asylsaker har vært den viktigste årsaken til endringer i arbeidsbelastning for kontorene i UDI de senere årene. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at det er innenfor den seksjonen som har flest asylsaker, Afrika- og Midt-Østseksjonen, det har vært gjort flest endringer de senere årene med hensyn til kontorenes geografiske ansvarsområder, bemanning og opprettelse av nye kontorer.

### **3.3.5 Overtakelse av ansvaret for åintervjue asylsøkere**

UDI overtar ansvaret for å intervju asylsøkere fra politiet 1.7.00. Politiets oppgaver i forbindelse med asylsaker er omtalt i kapittel 1. Økninger i antall asylsøkere har ført til en lønning i tid før intervju foretas og dermed økte utgifter til drift av asylmottakene. I forprosjektrapporten viste vi at det i mai 1999 gjennomsnittlig tok seks uker fra ankomst til UDI har mottatt saken med politiets registrering og intervju.

UDI legger opp til å foreta asylintervju i løpet av de 14 dagene asylsøkerne etter planen skal sitte i transittmottaket ved Gardermoen. Også politiets registrering må være avsluttet innenfor denne tidsfristen. Dersom UDI lykkes med dette vil asylsakene, basert på tall fra mai -99, være klare for videre behandling fire uker raskere. Dette vil gi innsparinger på om lag 56 millioner kroner i utgifter til drift av asylmottak.



---

Vi vil imidlertid peke på at dette vil gi JURA nye utfordringer. Vi har ovenfor pekt på svingninger i antall asylsøknader mellom årene og mellom månedene. Når JURA skal foreta asylintervju, vil de bli ”foret” med asylsøkere, og må sette av den intervjukapasitet som er nødvendig.

UDI legger opp til at samme person som gjennomfører intervjuet, også skal behandle saken. Det forventes betydelig effektiviseringsgevinster, fordi saksbehandler kjenner saken etter å ha gjennomført asylintervjuet. JURA mener den nye situasjonen legger betydelig press på saksbehandler og leder for å sørge for at den enkelte sak får en rask behandling.

### **3.4 Statskonsults vurderinger**

#### **3.4.1 Utfordringer for Juridisk avdeling**

JURA er en avdeling som jobber under høyt press og søker å tilpasse seg endringer i omverdenen bl.a. ved å endre på organisasjonen, arbeidsmåtene og oppgavefordelingen. Det er imidlertid liten systematikk i dette utviklings- og endringsarbeidet. Utviklingsarbeidet bør bli mer strukturert.

Asylsaker er den type saker i UDI som har størst menneskelige konsekvenser og som koster samfunnet mest. UDI har i begrenset grad maktet å holde saksbehandlingstiden nede når antall asylsøkere har økt kraftig i løpet av kort tid. I perioder med lavere tilstrømning har saksbehandlingstiden ikke blitt redusert. UDI må sikre at tilstrekkelige ressurser brukes på asylsaksbehandling.

Antall asylsøknader varierer, til dels betydelig. Asylsaker utgjør en begrenset del av JURAs oppgaver, men legger beslag på en relativt sett større andel av ressursene. Med overtakelsen av asylintervjuene ”tvinges” JURA til en mer bevisst styring av ressursene og trolig en større fleksibilitet enn de i dag praktiserer. JURA må kunne møte de utfordringer det gir for organisering, fleksibel ressursbruk og kompetanse.

#### **3.4.2 Organisatorisk utskilling av asylsaker**

UDI benytter i dag organisatorisk fleksibilitet, enten gjennom å endre oppgavefordelingen mellom kontorene eller ved å opprette nye kontorer for å møte variasjoner i antall asylsaker. Med dagens organisering av arbeidet er dette trolig hensiktsmessige løsninger. Organisatorisk fleksibilitet er vanlig, og til dels nødvendig, i organisasjoner med en skiftende omverden som gir endringer i arbeidsoppgaver og produksjon. JURA har stabile oppgaver og et relativt jevnt antall saker samlet sett. Den fleksibiliteten asylsaker krever er etter vår oppfatning ikke større enn at den bør kunne løses uten ad hoc endringer av organisasjonen. Erfaringene viser at dette ikke lar seg gjøre med dagens organisering.

Den viktigste administrative styringen i UDI er fordeling av ressurser. Prioritering av saksområder skjer gjennom fordeling av ressurser til de ulike områdene. Med nåværende organisering av arbeidet, har UDI problemer med å sikre nok ressurser og oppmerksomhet på asylsaker. Å sikre mer ressurser til asylsaksbehandling innenfor dagens organisering av JURA utgjør en kontinuerlig og krevende styrings- og ledelsesoppgave. Etter vår oppfatning vil det være

---

betydelig enklere å prioritere asylsaker dersom en oppretter en eller flere asylenheter som ikke har andre enkeltsaker enn asylsøknader.

Vi har ovenfor pekt på at antall asylsøkere fra det enkelte land varierer betydelig, til dels uavhengig av samlet antall asylsøkere. Jo mindre asylenheter er, jo oftere må de få økt eller redusert bemanning. En asylenhet som omfatter ett eller få land, vil derfor være mer utsatt for svingninger i saksmengden, enn hva en asylenhet som omfatter et større geografisk område vil være. En asylenhet som omfatter alle asylsøknader vil være mest robust i forhold til svingninger i antall asylsøkere mellom land. En slik organisering vil gi minst behov for å flytte ressurser til og fra asylsaksbehandlingen, fordi bare endringer i samlet antall asylsøkere påvirker samlet saksmengde.

Resonnementet ovenfor forutsetter imidlertid at saksbehandlerne kan behandle asylsaker fra mange forskjellige land. Dersom det ikke er slik, blir en samlet asylenhet mindre viktig. Da kan flere asylenheter, hvor hver enhet er del av en seksjon med ansvar for alle saker fra et geografisk område, være en mulighet.

### **3.4.3 Ressurser til asylsaksbehandling**

Asylsaker er den sakstypen i UDI som har størst betydning for søkeren. Det er den sakstypen hvor økt saksbehandlingstid har direkte økonomiske konsekvenser for staten, i form av økte utgifter til drift av asylmottak. Etter vår oppfatning bør derfor JURA ikke bruke økt saksbehandlingstid for å møte økt tilstrømning av asylsøkere.

Vi vil peke på at dersom ikke de fleste asylsakene behandles og får et vedtak kort tid etter intervjuet, vil det raskt utvikle seg restanser hos den enkelte. Når restansmengden øker, øker også andelen av tiden som går med til å administrere restansesakene. Blir restansmengden stor, vil det oppstå prioriteringsdilemmaer. På den ene siden vil det være et poeng i å saksbehandle de sakene hvor det nettopp er gjennomført asylintervju, fordi man husker disse sakene best. På den annen side vil det være riktig å saksbehandle de eldste sakene først. En konsekvens kan være at man prøver både å prioritere både de nye og de eldste, mens de middels gamle sakene blir liggende. Hvis den enkelte sak først har fått en viss alder, vil den i en slik situasjon m.a.o. ikke bli behandlet før den er blant de eldste. Dette illustrerer hvor viktig det blir å ha nok ressurser til asylsaksbehandling.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for asylsaker de første tre kvartalene i 1999 er om lag 35 uker. Med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på ni uker dvs en reduksjon av saksbehandlingstiden på 26 uker, vil utgiftene knyttet til drift av asylmottak bli redusert med om lag 50 000 kroner per asylsøker. For 2000 vil en slik reduksjon av saksbehandlingstiden gi samlede innsparinger på 360 millioner kroner. Selv om dette er grove anslag det er knyttet betydelig usikkerhet til, er det uansett betydelige beløp å spare ved å få redusert saksbehandlingstiden ned mot dagens måltall. På denne bakgrunn bør asylenheten(e) ha førsterett til ressurser.

Hvor mye ressurser som er nødvendig for asylsaksbehandling avhenger av hvor raskt en ønsker at sakene skal bli behandlet. Sosial- og helsedepartementet har i

---

forbindelse med vurdering av forbedret ventelistegaranti<sup>10</sup> fått utført en analyse av kapasitetsbehovet i sykehusene ved SINTEF Produksjonsteknikk. Analysen benytter seg av køteori. Det pekes på at køsystemer ofte er kjennetegnet ved at det er tilfeldige variasjoner i intervaller mellom ankomster og/eller tilfeldige variasjoner i tiden det tar å betjene hver enkelt ankomst. Etter vår oppfatning er dette en treffende beskrivelse også av asylfeltet. Analysen viser at om en innenfor slike systemer skal ha lav saksbehandlingstid hele tiden, må en ha en betydelig overkapasitet i perioder hvor det er lave ankomsttall for å kunne møte perioder med høyere ankomsttall.

Dette innebærer at kapasiteten må være tilpasset toppene i tilstrømming innenfor en begrenset tidsperiode. Tabell 3.3 viser at både i 1998 og 1999 var det måneder med 900-1 000 asylsøkere. Skal disse behandles innenfor et tidsspenn på en måned, og en legger til grunn at en asylsak krever 17 timer og at et netto årsverk gir 128 timer i måneden, har en behov for om lag 130 personer som jobber med asylsaker. Videre viser tabell 3.3. at det i andre måneder er ankomsttall rundt 550. I disse periodene er det tilstrekkelig med om lag 75 asylsaksbehandlere. Dersom sakene skal ferdigbehandles innen en noe lengre tidsperiode, f.eks. 9 uker, vil svingningene i personalbehov bli noe mindre.

Ser en asylfeltet isolert, må JURA i perioder ha betydelig overkapasitet for å oppfylle kravet til saksbehandlingstid. Det er imidlertid naturlig å se asylsaksbehandlingen i sammenheng med øvrige enkeltsaker i JURA. Asylenhete(n) må kunne overta medarbeidere i de andre seksjonene når de har behov for det. De øvrige sakene vil da bli salderingsposten.

Dersom departementet krever at UDI til en hver tid skal innfri alle målene for saksbehandlingstid, må UDIs samlede ressurser svare til behovet for å håndtere toppene i tilstrømmingen av asylsaker og andre løpende enkeltsaker samtidig. UDI må m.a.o. ha ressurser som om de hadde maksimal belastning hele tiden. Når de ikke har maksimal belastning, vil det oppstå overkapasitet i forhold til de krav til saksbehandlingstid departementet stiller. Dette vil føre til at man perioder har kapasitet til å holde saksbehandlingstiden svært lav i alle sakstyper, uten reduksjon i kvalitet og kontroll. Dette vil kreve stram styring av produksjon og restansekontroll, for å sikre at kapasiteten ikke fører til etablering av tungvinte rutiner, høyere kontrollnivå enn nødvendig osv. Det vil innebære fordeler for søkere og deres familie og arbeidsgivere, og bety en radikalt bedre service. I tillegg vil det innebære mindre slitasje på personalet i JURA, som er belastet med mye purringer og store restanser. Dette er en form for beredskap som koster mye. Samtidig kan denne interne beredskapen være mer effektiv enn å tilføre eksterne krefter. En overkapasitet i JURA kan samlet gi innsparinger for staten gjennom reduserte oppholdstider i mottak, både i en ordinær situasjon og i en situasjon med høye ankomsttall.

Dersom departementets krav til saksbehandlingstid skal forstås som gjennomsnitt for året, vil JURA ha mindre behov for overkapasitet. JURA vil da kunne møte kortvarige økninger i antall asylsøkere ved å øke saksbehandlingstiden på

---

<sup>10</sup> St meld nr 44 (1995-96) Ventetidsgarantien – kriterier og finansiering

---

andre enkeltsaker ut over departementets krav til saksbehandlingstid, for så nærme seg dette kravet i perioder med færre asylsøkere.

Behovet for bemanning i JURA er m.a.o. både avhengig av hvor kort departementet ønsker at saksbehandlingstiden skal være, og hvor mye avvik fra gjennomsnittet de vil akseptere.

#### **3.4.4 Flexibilitet**

Behovet for en eventuell overkapasitet avhenger også av mer interne faktorer i UDI. Dels er det et spørsmål om i hvilken grad en kan trekke inn medarbeidere etter behov. Dersom det kreves omfattende skolering for å håndtere asylsaker øker behovet for overkapasitet. Dels er det et spørsmål om en kan trekke på eksterne ressurser i større grad, og dels er det et spørsmål om en kan endre tjenesteytingen.

##### **3.4.4.1 Kompetanse til asylsaksbehandling**

Asylsaker betraktes som den mest kompliserte sakstypen i JURA. Vi legger derfor til grunn at det ikke vil være problemer knyttet til kompetanse på andre saksfelt når en reduserer ressursbruken på asyl. UDI må imidlertid sikre at det finnes, eller raskt kan fremskaffes kompetente saksbehandlere til asylsaksbehandling.

Kompetansemessig er det enklest å flytte saksbehandlere fra andre enkeltsaker til asylsaker. Vi pekte under punkt 3.4.3. på at slik fleksibilitet kan være nødvendig for god ressursutnyttelse. Kunnskap om utlendingsretten og troverdighetsvurdering er grunnleggende i de fleste saker under utlendingsloven. Slik kompetanse finnes i UDI. Ved en økning i antall asylsaker kan saksbehandlere med kunnskap i intervjueteknikk og om det aktuelle landet bli mangelvare.

Tabell 3.4 viser at behandling av andre sakstyper ikke nødvendigvis gir den landkunnskap det er behov for i behandlingen av asylsaker. Det kan bli en mangelvare når antall asylsøkere fra ett land øker. Denne mangelen på kompetanse kan være kritisk, gitt den vekten UDI legger på landkunnskap.

Intervjukompetanse er mer generell enn landkompetanse. Dersom det er en sirkulasjon mellom asylsaksbehandling og andre saker, vil det være flere enn de som jobber med asylsaker som har intervjuerfaring. Vi antar at en slik rotasjon mellom sakstyper uansett vil forekomme. UDI legger også opp til en mer styrt sirkulasjon.

##### **3.4.4.2 Endre tjenesteyting**

Endret tjenesteyting innebærer at en avvikler eller nedprioriterer visse arbeidsoppgaver, eventuelt endrer kvaliteten på det en gjør. JURA har to muligheter til å endre tjenesteytingen som har betydning for samlet ressursbruk, nemlig endring av saksbehandlingstid og endring av kvalitet og kontroll i enkeltsaker.

Når det gjelder behandling av enkeltsaker kan enkelte av disse, som f.eks. statsborgersaker, stilles i bero uten vesentlig rettslig betydning for søkeren. For andre saker kan en øke saksbehandlingstiden. I hvilken grad økt saksbehandlingstid kan benyttes, må avklares mellom UDI og departementet.

---

For å frigjøre ressurser kan en ha mindre kontroll eller lavere kvalitet i saksbehandlingen, slik at ressursbruken per sak reduseres. I dag er det lite kunnskap om kvalitets- og kontrollnivå i andre sakstypene enn asyl. Det kan tenkes at det legges for mye arbeid i sakstyper der den innvandringsregulerende effekten av feilaktige innvilgelser er liten, samtidig som feilaktig avslag ikke medfører at søker må forlate landet. Det kan være grunnlag for å redusere kontrollnivået i slike saker generelt. For andre sakstyper kan det være aktuelt å redusere kontrollnivået i perioder hvor det er mange asylsøknader. Selv om vesentlige deler av kontrollnivået er styrt av regelverket, finnes det muligheter til å styre den skjønsmessige kontrollaktiviteten hos saksbehandlere gjennom prioritering av hvilke saker og personer som skal kontrolleres grundig. Det kan være behov for endringer idagens regelverk, dersom UDI skal kunne benytte denne muligheten i større grad enn i dag.

#### **3.4.4.3 Trekke på andre ressurser i UDI**

Å flytte saksbehandlere fra andre enkeltsaker til asylsaker, innebærer at enkeltsakene blir nedprioritert. Vi har vurdert om UDI kan møte en økning i antall asylsøknader med å, i større grad enn i dag, trekke på ressurser i andre deler av egen virksomhet som ikke driver enkeltsaksbehandling.

Generell seksjon og Integreringsavdelingen er ikke i samme grad som resten av JURA bundet opp i løpende saksbehandling. Generell seksjon har løpende drifts- og serviceoppgaver overfor resten av JURA og UDIs ledelse. I tillegg kommer oppgaver knyttet til utvikling av regelverk. De ansatte er i stor grad jurister. Noen av saksbehandlerne i Generell seksjon har tidligere jobbet med enkeltsaker, bl.a. asylsaker. Integreringsavdelingen har dels ansvar for asylmottak dels for å integrere innvandrere og flyktninger i det norske samfunn. De er i liten grad juridisk skolert.

Etter vår oppfatning kan enkelte av Generell seksjons oppgaver nedprioriteres i noe tid. Generell seksjon er imidlertid relativt liten og har flere løpende driftsoppgaver. Den utgjør derfor ikke en base hvorfra en kan hente mye personell over lang tid ved økning i antall asylsaker. Dder av Integreringsavdelingen vil, som JURA, komme under press ved økning i antall asylsøkere, siden de har ansvar for å fremskaffe asylmottak og bosetting i kommunene. De har imidlertid også andre mer langsiktige oppgaver knyttet til integrering av innvandrere i Norge, arbeid mot rasisme osv. Vi antar at de kortsiktige konsekvensene av å nedprioritere disse sakene har færrest negative konsekvenser.

Saksbehandlerne i Integreringsavdelingen og en del i Generell seksjon vil ha behov for mer omfattende opplæring dersom de skal behandle asylsaker. Vi vil imidlertid peke på at det da kan bli behov for å erstatte de saksbehandlere som overføres til asylsaksbehandling. Dette innebærer at UDI bør ha beredskap for en slik totrinnsprosess.

I tillegg til den sentrale virksomheten i Oslo har UDI seks regionkontorer. Vi har sett på om UDI kan møte en økning i antall asylsøknader ved å benytte ressurser i regionkontorene. I Sverige er en stor del av enkeltsaksbehandlingen, herunder asyl, lagt til distriktskontorene. Det er etablert juridiske miljøer ved

---

disse kontorene. Turnoveren blant juristene er betydelig lavere ved distriktskontorene enn hva den er i sentrale strøk. Pga et annet bosettingsregime har regionkontorene i Sverige betydelig mindre arbeid knyttet til å fremskaffe asylmottak, enn hva UDIs regionkontorer har. Med dagens arbeidsfordeling og kompetanse på regionkontorene, er disse etter vår oppfatning lite egnet for å ta over oppgaver fra JURA. Med plasseringen av transittmottaket ved Gardermoen, kan en imidlertid vurdere om regionkontoret på Gjøvik over tid bør bygges opp til å behandle asylsaker.

En siste mulighet er å redusere tjenestereiser, permisjoner, kurs og lignende. Dette kan gjøres for en begrenset periode. Etter vår oppfatning er imidlertid UDI så avhengig av oppdaterte saksbehandlere at dersom UDI gjør bruk av denne muligheten over lang tid eller for ofte vil de ”spare seg til fant”.

Etter vår vurdering har UDI i dag få oppgaver, også utenfor enkeltsaksområdet, som kan nedprioriteres. Dette gjør det vanskeligere å prioritere for eksempel asylsaksbehandling. Dersom UDI ble tilført ressurser og oppgaver som ikke var knyttet direkte opp til behandling av enkeltsaker, ville det kunne få noe mer fleksibilitet. Oppgavene bør primært ligge innenfor det ansvarsfeltet UDI i dag har og ha nærmest mulig tilknytning til behandling av asylsaker og andre enkeltsaker. En mulighet er å gi UDI større oppgaver i tilknytning til utvikling av regelverket. Det vil da være mulig å hente flere ressurser ut av Generell seksjon når det er behov for det. UDIs muligheter til å møte en økning i antall asylsøkere uten at saksbehandlingstiden øker, vil da være bedre.

Vi vil peke på at den fleksibiliteten en slik ekstra oppgave gir, bør være en sekundær løsning. Først når en ikke kan ta mer ressurser vekk fra behandlingen av enkeltsaker, bør en trekke inn denne ”arbeidskraftreserven”. Dette innebærer at den først benyttes når det er mer langvarige økninger i antall asylsøkere.

#### **3.4.4.4 Trekke på eksterne ressurser**

Prinsipielt kunne KRD pålegge andre av sine etater å overlate juridiske saksbehandlere til UDI, eventuelt å overta noen av UDIs oppgaver, når antall asylsøknader steg over et visst nivå. Å hente inn personell fra andre virksomheter er relativt krevende å administrere og forutsetter sterk styring fra departementets side. I følge Direktoratet for sivilt beredskap, som har liknende erfaring fra sitt felt, forutsetter slike ordninger bl.a. at de som kan bli hentet inn jevnlig kurses på hvilke oppgaver de vil bli satt til å løse og det må skapes aksept i disse virksomhetene for at de skal avgi medarbeidere. Når de hentes inn må en være sikker på å ha kontor, datautstyr osv. slik at de raskt blir operative. Dette krever således omfattende tilretteleggelse fra UDIs side. Vi er tvilende til om nytten av slike ordninger vil overstige utgiften, videre er vi i tvil om økning i antall asylsøkere er et så stort problem at det er rimelig å sette i verk så kraftige tiltak. Vi anser derfor dette som lite realistisk.

Det er en betydelig gjennomtrekk av ansatte i JURA. Mange av dem som slutter har høy kompetanse i forhold til asylfeltet, og vil i de første årene etter at de har sluttet, raskt kunne tre inn i asylsaksbehandling. Disse vil kreve betydelig mindre kursing osv for å bli operative. I tilknytning til kraftig vekst eller høye topper, kan de engasjeres for en periode, enten ved at de tar en bijobb for UDI

---

eller tar permisjon fra sin nye jobb for en periode. Slike ordninger krever at det inngås avtale med den enkelte når arbeidsforholdet i UDI avsluttes.

UDI kan raskt få behov for flere saksbehandlere med kunnskap om enkelte land. I noen tilfeller kan det også være viktig å følge med i utviklingen i landet, selv om det ikke kommer et betydelig antall asylsøkere. Innenfor UD/utenriks-tjenesten, forskningsinstitutter og frivillige organisasjoner er det mange personer med omfattende landkunnskap. Disse kunne brukes til å fremskaffe informasjon eller gi opplæring til UDI-ansatte i forbindelse med øking i antall asylsøkere fra landet. Erfaringen viser at mange andre (media, ulike organisasjoner) også kan være interessert i disse personenes kunnskaper ved krigssituasjoner og lignende. Det kan derfor være nødvendig med forhånds avtaler med interessante miljøer.

UDI kjøper i dag tolketjenester etter behov. Vi vil peke på at det kan bli mangel på tolker ved økning av antall asylsøkere fra et land, særlig dersom de kommer fra et språkområde få i Norge behersker. Dette kan forebygges gjennom lang siktig oppbygging av tolkekompetanse, også i språk hvor det i dag er et behov for tolking. Vi vet ikke om utgiftene står i forhold til nytten. Økt bruk av audiovisuelt utstyr i forbindelse med tolking, vil gjøre det lettere for UDI å utnytte tolker bosatt utenfor østlandsområdet. Dette kan gjøres ved at UDI låner ut det nødvendige utstyret til tolken og står for driften av det. Vi har ikke grunnlag for å vurdere dette nærmere, men er kjent med at UDI utreder bl.a. dette i forbindelse med overtakelse av ansvaret for asylintervjuer.

### **3.4.5 Intern styring i Juridisk avdeling**

En konsekvent prioritering av asylsaker innebærer blant annet at dette saksfeltet får tildelt de ressurser som er nødvendig for å holde saksbehandlingstiden nede. Dette kan føre til at det utvikler seg lite hensiktsmessige arbeidsmåter og unødige kontrollprosedyrer innenfor dette feltet. En slik prioritering kan møte motstand i andre deler av organisasjonen, særlig hos de som må avgi ressurser. Skal UDI ha et grunnlag for å prioritere og for å sikre legitimitet og tilslutning til beslutninger om å flytte ressurser, må JURA ha fokus på at saksbehandlingen gjennomføres mest mulig effektivt, særlig innenfor asylfeltet.

En vesentlig del av underdirektørens tid går i dag med til fordeling av saker, annenhåndsbehandling av bl.a. asylsøknader og oppfølgig av saksbehandlere på grunnlag av annenhåndsbehandlingen. Etter Statskonsults vurdering har lederne i JURA for lite oppmerksomhet knyttet til andre lederoppgaver, som å:

- prioritere resultatmål i forhold til hverandre
- følge opp krav til saksbehandlingstid, bl.a. ved å følge opp produksjon og produktivitet
- løpende vurdere forholdet mellom saksbehandlingstid og kontroll på alle sakstyper.

Etter vår oppfatning blir betingelsene for læring og utvikling i JURA begrenset ved at all formell informasjonen i JURA beveger seg langs linjen. I en travel hverdag er det vanskelig for linjelederne å sette av tid til utviklingsarbeid, samtidig som deres egen erfaring i hovedsak knytter seg til den enheten de har ansvar for. Selv om det er kontakt på tvers av kontorer og seksjoner, er denne

---

av mer uformell art og det er tilfeldig i hvilken grad dette fanges opp i det formelle systemet og legger grunnlag for videre sammenlikning og utvikling. Det er i dag ingen systematisk vurdering på tvers av seksjonene som kan finne frem til hensiktsmessige arbeidsmåter, avdekke avvikende regelverksfortolkning eller vurdere kontrollnivå i enkeltsaker.

Etter Statskonsults oppfatning legges det betydelig vekt på kvalitet i saksbehandlingen. Lik regelanvendelse og likt kontrollnivå skal bl.a. etableres gjennom interne rundskriv. Det er imidlertid liten sammenlikning på tvers av linjen. En gjennomgang av et utvalg saker fra en sakstype fra alle kontorer vil gi et bedre grunnlag for å vurdere om kvalitetsnivået er riktig og jevnt i hele JURA. Slike analyser kan danne grunnlag for vurdering av kvaliteten på avgjørelsene. Etter vår vurdering vil slike gjennomganger gi Generell seksjon en bedre mulighet til å ivareta sine oppgaver knyttet til røkting av regelverket. Det vil også gi UDI og departementet et bedre grunnlag for å vurdere om en kan nedprioritere kontroll og kvalitet i andre sakstyper for å frigjøre ressurser til asylsaksarbeid.

Det er et løpende, tett samarbeid mellom de skandinaviske utlendingsforvaltningene. På enkeltområder samarbeider de nært og prøver å lære av hverandre. Det er imidlertid ingen systematisk sammenlikning institusjonene imellom. Dette kan ha sammenheng med at så vel utlendingsregelverket som organiseringen av utlendingsforvaltningen varierer fra land til land. Vi har imidlertid inntrykk av at de konkrete arbeidsoppgaver ikke er vesensforskjellige. Etter Statskonsults vurdering kan like oppgaver men ulik organisering og rutiner gjøre det ekstra interessant å sammenlikne på tvers av land.

### **3.4.6 Organisering og oppgavefordeling i Juridisk avdeling forøvrig**

JURA vil vokse betydelig i 2000, som følge av at de overtar ansvaret for asylintervjuet. Dette reiser spørsmålet om det er hensiktsmessig å dele JURA. I dette prosjektet fokuserer vi på tiltak som kan bedre gjennomstrømningen i statlige asylmottak. Vi har understreket at vi ser organisatorisk utskilling av asylsaker som vesentlig. Vi kan imidlertid ikke se at eventuell oppdeling av JURA har vesentlig betydning for behandlingen av asylsaker.

Arbeidsmengden for de enkelte kontorene i JURA bestemmes av tre forhold; hvilke land kontoret dekker, hvor mange saker som kommer fra disse landene og hvilke type saker som kommer. Får et kontor mange eller kompliserte saker i forhold til ressursene må det enten få tilført mer ressurser, få redusert geografisk ansvarsområde, ikke behandle alle sakstyper eller øke saksbehandlingstiden. Alle disse former benyttes i UDI i dag. Økt saksbehandlingstid, og dermed økt oppholdstid i mottak, er den enkleste og mest brukte tilpasningen. Etter vår vurdering gjør dagens organisasjonsstruktur det vanskeligere enn nødvendig å avpasse ressursene til kontorenes oppgaver og resultatkrav. Dette kan vanskeliggjøre effektiv bruk av ressursene. Ulik sammensetning av saksporteføljen kontorene imellom gjør det også vanskelig å sammenlikne kontorene med henblikk på produktivitet og effektivitet.



---

Udlændingestyrelsen i Danmark har valgt å organisere kontorene slik at hvert kontor har ansvar for en sakstype. De mener dette er en meget effektiv organisasjonsform, vurdert i forhold til tid og kvalitet på saksbehandling. Vi vil peke på at det gir ledelsen gode muligheter til å prioritere sakstyper, gjennom styring av ressurser til de enkelte kontorene.

Hovedtyngden av de ansatte i JURA (og Udlændingestyrelsen) er jurister. Innenfor jussen utgjør utlendingsretten et lite område. Spesialiseringen innenfor dette igjen vil omfatte meget små deler av jussen, og kan fremstå som lite attraktivt for ferdig utdannede jurister. Høy grad av spesialisering vil imidlertid føre til at medarbeiderne får høy kompetanse på det feltet de jobber innenfor. UDI har flere erfaringer med at spesialisering er effektivt. I liten skala gjelder dette dugnader, i større skala behandling av asylsøknader fra Irak, hvor det ble opprettet et eget kontor med utelukkende slike saker. Erfaringene med Irak-kontoret er imidlertid at produksjonene etter hvert sank noe, og at flere av medarbeiderne gav uttrykk for at det var ensformig arbeid.

Udlændingestyrelsen har betydelige problemer med gjennomtrekk av jurister, bl.a. på grunn av lite variasjon i arbeidsoppgavene. For å bøte på dette, legger de nå opp til at alle ansatte skal få en fireårig karriereplan, som sikrer at de roterer mellom ulike kontorer og oppgaver. Etter vår oppfatning inneholder den danske løsningen mange av de samme bindinger mellom personalressurser og oppgaver som UDIs geografisk baserte organisasjon.

En annen mulig organisering er å oppheve dagens landinndeling av kontorene, og fortsatt la alle kontorer behandle alle sakstyper utenom asylsaker. Fordeling av saker til kontoret vil kunne baseres på det enkelte kontors andel av ressursene. Med om lag 90 000 saker i året kan en legge til grunn at alle kontorene vil få sin del av både lette og vanskelige saker. Over tid bør de derfor være like produktive. Dette vil gjøre det betydelig enklere for ledelsen i UDI å fokusere på produktivitet og saksbehandlingstid. Gjennom løpende sammenliknings og læringsprosesser vil en slik organisasjonsform kunne gjøre det lettere å etablere gode arbeidsmåter. Trykderetten har gode erfaringer med en slik organisasjonsform.

En vesentlig del av de saksbehandlerne som flyttes til og fra asylfeltet i takt med svingninger i antall asylsaker må komme fra og returnere til de øvrige deler av JURA. Organisasjonsmodellen skissert ovenfor vil være relativt robust i forhold til å flytte saksbehandlere til og fra asylsaksbehandling, ved at antall saker som fordeles til hvert kontor tilsvarer kontorets andel av administrative ressurser. Med en kontorstruktur basert på geografi eller sakstype, vil slike tilpasninger etter vår vurdering bli vanskeligere.

Etter UDIs oppfatning går behov for landkunnskap ved behandling av en del visum- og familiegjennforeningssaker ut over hva saksbehandler raskt kan lese seg til eller hva UDI kan lage retningslinjer for. UDI ser arbeid med slike saker som viktig for tilegnelse av landkunnskap for senere asylsaksbehandling. Også JD, som er klageorgan for utlendingssaker, har en landbasert organisasjon og legger stor vekt på landkunnskap.

---

Vi har ikke grunnlag for å vurdere dette, men vil peke på at verken Danmark eller Sverige har organisert enkeltsaksbehandlingen ut fra søkerens opprinnelige hjemland. Vi vil også peke på at det er en svak sammenheng mellom hvilke land det kommer et høyt antall visum og familiegjennforeningssaker fra og hvilke land det kommer mange asylsøknader fra. UDI må, også med en landbasert inndeling, gi opplæring i landkunnskap ved litt større økninger i antall asylsøkere fra enkeltland.

### **3.4.7 Bevilgningen til Utlendingsdirektoratet**

Vurdert ut fra at UDI ikke innfrir kravene til saksbehandlingstid, og at saksbehandlingstiden øker, har UDI med dagens organisering og arbeidsmåter flere oppgaver enn de har ressurser til å løse. Innenfor rammene av dette prosjektet har vi ikke hatt anledning til å vurdere UDIs effektivitet. UDIs interne effektiviseringsprosjekt viser at det er grunnlag for å bedre de interne administrative rutinene. Etter vår oppfatning vil flere av forslagene i denne rapporten også føre til mer effektiv ressursbruk. Vi er imidlertid usikre på om disse tiltakene vil være tilstrekkelige til at UDI når målet som er satt for behandling av asylsaker og andre saker.

Vi vil også peke på at ressursbehovet også avhenger av UDIs mulighet til å variere saksbehandlingstiden for andre enkeltsaker. Ønsker departementet kort saksbehandlingstid på alle sakstyper hele tiden, vil ressursbehovet være større enn hvis departementet vektlegger lav saksbehandlingstid på asylsaker, og støtter opp om at saksbehandlingstid på de øvrige sakene varierer.

I kapittel 2 pekte vi på at bevilgningene til drift av UDI og til asylmottak bør sees i sammenheng. Prinsipielt er det mulig å tilføre UDI så mye ressurser at alle asylsøknader blir behandlet uten liggetid i UDI. Enkelte vil imidlertid måtte ta noe tid før det, pga. behov for tilleggsinformasjon, kan treffes en avgjørelse. Vi pekte ovenfor på at en reduksjon av gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra gjennomsnittlig 35 uker de tre første kvartalene i 1999 til 9 uker, på usikkert grunnlag vil gi en innsparing på 360 millioner kroner. Om en kan komme ned på en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på fem uker, kan utgiftene knyttet til drift av asylmottak med et ankomstnivå på 8 000 på usikkert grunnlag anslås til 75 millioner kroner. Dette er om lag 690 millioner kroner lavere enn bevilgningen til drift av asylmottak i 2000.

Ovenfor har vi, på meget usikkert grunnlag, anslått at UDI må kunne avsette inntil 130 saksbehandlere for å kunne håndtere de toppene som har vært i asyltilstrømmningen de to siste årene. Dette tilsvarer driftsutgifter på om lag 60 millioner kroner. Disse anslagene illustrerer at økte ressurser til UDI kan gi betydelige innsparinger for staten, men er for usikre til å brukes som grunnlag for budsjettering. Dersom UDI og KRD utvikler et bedre informasjonsgrunnlag ville en, etter vår vurdering, ha et godt redskap for en mer dynamisk budsjettering på feltet, hvor bevilgningene til UDI kan sees i sammenheng med bevilgningene til asylmottak. Med en slik budsjettmessig kobling, ville UDI ha interesse av å redusere utgiftene til drift av asylmottak. Uavhengig av en slik kobling vil det gi et bedre grunnlag for å anslå endringer i UDIs ressursbehov som følge av minskning eller økning i antall asylsøkere.

---

Så lenge hver saksbehandler har mange typer saker og veksler hyppig mellom dem, vil løpende tidsregistrering være arbeidskrevende og gi usikre resultater. Tidsbruksundersøkelser i utvalgte enheter i korte perioder kan gi god nok oversikt over hvor mye ressurser de ulike sakstypene krever og ressursforbruket knyttet til de enkelte sakene. Resultatet av slike undersøkelser kan brukes i budsjetterings- og planleggingsarbeidet. Organisasjonsmessige endringer, bl.a. utskilling av asylsaker, kan også gjøre det enklere å vurdere ressursbruken på enkelte sakstyper.

Når det har vært en vesentlig økning i antall asylsøkere i løpet av året, har UDI fått ekstrabevilgninger. En vesentlig del av disse er knyttet til drift av asylmottak. En mindre andel går til saksbehandling og å frønskaffe og følge opp asylmottak. Etter vår vurdering har departementet vært raske med å foreslå tilleggsbevilgning overfor Stortinget. Likevel tar det tid fra økningen i antall asylsøkere kommer til bevilgningen gis. I tillegg må stillinger lyses ut og personale læres opp. Samlet innebærer dette at det går 6 mnd før UDI har økt operativ bemanning.

KRD har i dag fullmakt til å overskride bevilgningen til drift av asylmottak (kap 520, post 21), dersom behovet for mottaksplasser blir større enn antatt i budsjettet. Dette gjør at det går vesentlig raskere med å få penger til drift av asylmottak. Dersom Stortinget utvidet denne fullmakten til også å omfatte økte administrative utgifter som følge av økt tilstrømning (kap 520 post 1), vil UDI raskere kunne øke bemanningen. Dette vil redusere behovet for å prioritere ned andre områder. Vi antar at dette vil være enklere å vinne gehør for dette dersom utgiftene til asylsaksbehandling var bedre dokumentert.

### **3.5 Statskonsults forslag**

- **Asylsøknader bør alltid prioriteres ressursmessig**

Disse sakene innebærer de største menneskelige belastningene og den største økonomiske omkostningen. Departementet bør støtte UDI i en slik prioritering. Ved å endre krav til saksbehandlingstid i andre saker dersom det er nødvendig. Departementet må avklare om krav til saksbehandlingstid skal innfris til en hver tid eller som et gjennomsnitt for året. Departementet bør vurdere å ha en viss overkapasitet i JURA, i den forstand at saker til tider behandles raskere enn resultatkravene tilsier. En slik overkapasitet vil være den enkleste måten å gardere seg mot at det bygger seg opp restanser i asylsaker.

- **Asylsaker bør skilles ut organisatorisk**

Vi vil sterkt anbefale at asylsakene skilles organisatorisk fra de øvrige juridiske enkeltsakene. Et slikt skille vil gi ledelsen i UDI langt bedre muligheter til å styre hvor mye ressurser som brukes til asylsaksbehandling og derved prioritere dette området.

- **Det bør i større grad styres på saksbehandlingstid og produksjon**

Oppfølging av disse styringsparametrene bør bli en viktigere del av ledernes oppgaver. Erfarne saksbehandlere bør i større grad benyttes til annenhånds behandling av saker.

---

- **Det bør etableres controllerfunksjoner**

Vi foreslår at det opprettes en egen kontroll- og kvalitetstyrkingsenhet innenfor det økonomisk/administrative området. Enheten bør gjennomføre analyser på områder UDI selv finner problematiske, for eksempel i forhold til manglende måloppnåelse innenfor sakstyper eller organisatoriske enheter. Den bør ha fullmakt til å vurdere om organisasjon, arbeidsmetoder, styringssystemer og administrative rutiner i UDI fungerer hensiktsmessig.

Vi foreslår at Generell seksjon får et tydeligere mandat på å følge opp kvaliteten på avgjørelser i enkeltsaker. På grunnlag av analyser av utvalgte saker kan Generell seksjon gi korreksjoner i forhold til kvaliteten på avgjørelsene, enten denne er unødig høy eller for lav. Beslutningsgrunnlaget for å prioritere mellom kvalitet og vedtaksproduksjon blir bedre. Det bør være et tett samarbeid mellom en kontroll- og kvalitetstyrkingsenhet og dette arbeidet i Generell seksjon.

- **Det bør vurderes å tilføre UDI oppgaver som kan nedprioriteres ved økninger i antall asylsøkere og prioriteres når antall asylsøkere minsker**

Departementet bør vurdere å utvide UDIs rolle når det gjelder å vurdere virkningen av det regelverket UDI håndhever og å utvikle regelverket. Dersom UDI tilføres ressurser sammen med disse oppgavene, vil det øke fleksibiliteten i JURA.

- **Det bør gjennomføres systematiske sammenlikninger med utlendingsadministrasjonene i Sverige og Danmark**

Benchmarking på sammenliknbare felt, for eksempel asylsaksbehandling innenfor ulike organisatoriske rammer, kan gi alle land anledning til å se fordeler og ulemper ved egen organisering, regelverk, praksis osv. For departementet kan dette over tid gi et bedre grunnlag for å sette realistiske resultatkrav i forhold til ressurstildeling. UDI bør ta initiativ til benchmarking mellom de skandinaviske landenes utlendingsadministrasjoner.

- **Organisasjonsformen for de deler av JURA som ikke jobber med asylsaker, bør være slik at den i størst mulig grad legger til rette for fleksibel og effektiv ressursbruk**

Etter vår oppfatning vil en organisering som ikke er basert på geografi gjøre det lettere å tilpasse ressurser til oppgaver. Det kan sette økte krav til spredning av landkunnskap i JURA. UDI må vurdere om landkunnskap er så viktig at de vil velge en geografisk basert organisasjon som prioriterer utvikling og opprettholdelse av landkunnskap, men hvor det er krevende å tilpasse oppgaver til ressurser.

- **UDI bør i større grad trekke på eksterne ressurser for å møte økninger i antall asylsøkere**

Økt bruk av eksterne ressurser ved kraftige økninger i antall asylsøknader kan redusere det interne presset i UDI. Det bør inngås avtaler med eksterne miljøer med sikte på opplæring av saksbehandlere i intervjueteknikk og landkunnskap når antall asylsøkere øker. UDI og UD bør etablere rutiner for systematisk utveksling av informasjon.

---

Det bør avklares med erfarne saksbehandlere som slutter om de er interessert i å bistå med asylsaksbehandling ved større økninger i antall asylsøkere, med sikte på en viss faglig oppfølging i form av seminarer e.l. fra UDIs side. Det bør vurderes om statlige arbeidsgivere skal få samme plikt til å gi permisjon til denne typen arbeid, som de i dag har i forbindelse med arbeid i internasjonale organisasjoner.

- **UDI må dokumentere utgifter til asylsaksbehandling bedre**

Det bør utvikles et informasjonsgrunnlag som gjør det mulig å se drift av UDI og drift av asylmottak i sammenheng. Kombinert med bedre ressursstyring internt i JURA, kan det legge grunnlag for et mer dynamisk forhold mellom disse to budsjettkapitlene.

- **Økte ressurser til UDI som følge av økning i antall asylsøkere bør komme så raskt som mulig**

Kommunal- og regionaldepartementet har i dag en overskridelsesfullmakt knyttet til drift av asylmottak. Departementet bør vurdere om det skal be Stortinget om tilsvarende fullmakt med hensyn til driftsutgifter. Forutsetningen for å overskride Stortingets bevilgning må være at det kommer vesentlig flere asylsøkere til Norge, enn hva regjeringen har lagt til grunn i budsjettforslaget.

---

## **4 BOSETTING I KOMMUNENE**

### **4.1 Innledning**

Formålet med denne delen av hovedprosjektet er å vurdere mulige endringer i bosettingsregimet slik at bosettingen går raskere, fra vedtak om asyl eller oppholdstillatelse er fattet til bosetting. Etter en beskrivelse av dagens bosettingsarbeid og effektene av dette vil vi vurdere både endringer innenfor gjeldende ordning og mer radikale endringer. Innenfor gjeldende ordning vil vi se på muligheten for å lage mer treffsikre insentivordninger overfor kommunene. Utenfor dagens modell vil vi både se på muligheten for å gi flyktningen større ansvar for, og innflytelse over, valg av fremtidig bosted og muligheten for å øke statens innflytelse i bosettingsprosessen. Her har vi bl.a. sammenlignet erfaringene med Sverige og Danmark. Vi fokuserer på systemer og prosesser som kan bidra til raskere bosetting av flyktninger. Det er klart at mye gjenstår, både for flyktningen, kommunen og samfunnet, etter at bosettingen er ordnet for at flyktningene skal få et best mulig liv i Norge. Her går vi ikke inn på utformingen av og innholdet i ulike introduksjonstiltak, norskopplæring, introduksjon til arbeidslivet og annet integreringsarbeid. FAFO gjennomfører nå på oppdrag fra KRD en evaluering av integrasjonsarbeidet i norske kommuner. I vurderingen av tiltak som kan bidra til raskere bosetting vil vi likevel legge vekt på hvilke konsekvenser disse har for muligheten til å gjennomføre slike integreringstiltak.

### **4.2 Dagens bosettingsordning**

Det er Integreringsavdelingen i UDI som har ansvaret for å bosette flyktninger. Avdelingen har driftsmidler til 138,5 fulltidsstillinger, fordelt på 46,5 i UDI sentralt og 92 på de seks regionkontorene. I tillegg kommer periodisk engasjerte. I tillegg til bosetting har regionkontorene oppgaver knyttet til å fremskaffe og følge opp asylmottak og å gi bistand til kommunene ang. integrasjonsarbeid og antirasistisk arbeid. Regionkontor Vest har hovedansvaret for å koordinere bosettingsarbeidet. Regionkontorene anslår at to tredeler av deres utadrettede arbeid går med til å fremskaffe bosted til flyktninger det er vedtatt skal være i Norge, og om lag en tredel til kompetanseoppbygging og rådgivning overfor kommunene. I tillegg følger rapportering og egenadministrasjon.

Tabell 3.1 Ventetid i mottak fra positivt vedtak om opphold til bosetting i en kommune

	-91	-92	-93	-94	-95	-96	-97	-98	-99
Gjennomsnittlig tid fra vedtak til bosetting. Uker	31	26	22	22	37	23	22	21	21
Andel som forlater mottak 0-3 mnd etter vedtak. Prosent								25	22,5
Andel som forlater mottak 3-6 mnd etter vedtak. Prosent						46	59	45	35
Andel som forlater mottak mer enn 6 mnd etter vedtak. Prosent						54	41	30	42,5

Tabellens øverste linje viser gjennomsnittlig ventetid i mottak fra 1991 til og med 1999. Fram til 1996 har ikke UDI tall som viser hvordan ventetiden er fordelt på antall måneder. For 1996 viser statistikken at 54 pst har ventet mer enn 6 måneder, på tross av at det i 1995 og -96 kom relativt få asylsøkere. Andelen synker til henholdsvis 41 og 30 pst for 1997 og -98. For 1998 og -99 gir UDIs statistikk også informasjon om fordelingen på 0-3 og 3-6 måneder. Tabellen omfatter flyktninger som har kommet til Norge på egen hånd. Tabellen omfatter ikke overføringsflyktninger som tas ut på en kvote i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), ettersom disse ikke oppholder seg i mottak.

Flyktninger som er økonomisk selvstendige kan flytte fra asylmottaket og hvor de ønsker. Flyktninger som har behov fra sosial bistand fra kommunen, blir tildelt en bostedskommune. Få flyktninger blir økonomisk selvstendige mens de bor i asylmottaket. De aller fleste bli således bosatt gjennom et samarbeid mellom UDI og kommunene.

Tallene viser at målet med å få til bosetting etter maksimalt 6 måneder etter vedtak ikke er nådd. Av de 5 113 personer som ble bosatt i 1999 hadde 2 173 personer (42,5 pst) ventet i over seks måneder. Videre viser fordelingen at 1 892 har ventet mellom 7-9 måneder; 242 har ventet mellom 10-12 måneder; 31 har ventet mellom 13-15 måneder; 2 har ventet mellom 16-18 måneder og 4 har ventet mellom 19-24 måneder. Det er forventet en økning i antall personer som har sittet mer enn 6 måneder i år 2000. Dette er basert på ankomstprognose; på at det erfaringsmessig er lite bosetting i første del av året og på at mange kommuner ennå ikke har svart på UDIs anmodninger. Flere viktige bosettingskommuner, særlig på Østlandet, har også signalisert at de ikke vil bosette flyktninger i år 2000, eller at de vil ha svært lave bosettingstall i forhold til kommunestørrelse.

Tabellen viser også at det i perioder med lave ankomsttall har vært vanskelig å få bosatt hurtig nok. Dette illustrerer at oppgaven med å bosette er blitt utformet som en dugnadsinnsats, mens den i realiteten må kunne beskrives som en regulær oppgave. UDI legger til grunn at det vil være behov for å bosette 8 000 personer i 2000.

---

Dersom en reduserer gjennomsnittlig bosettingstid fra nesten et halvt år, som det har vært i 1999, til to måneder, vil en på usikkert grunnlag kunne redusere utgifter til drift av asylmottak med om lag 90 millioner kroner.

Tallene for 1999 viser at det er en betydelig overvekt av enslige blant de som venter lengst. 80 pst av alle enslige er imidlertid gifte og har familie i hjemlandet. Hordaland har bosatt flest flyktninger med 738 personer. Deretter kommer Nordland med 537 og Rogaland med 497. Oslo er den byen som bosetter flest med 341 personer. Deretter kommer Bergen med 314 og Trondheim med 269. I forhold til folketallet er det Troms som har bosatt flest, deretter kommer Nordland og Oppland. Den kommunen i landet som har bosatt flest flyktninger etter folketallet er Sund kommune i Hordaland. De har bosatt 70 flyktninger i 1999. Deretter kommer Lenvik kommune i Troms. I alle disse tallene ligger også familiegjenforeninger.

I utgangspunktet er det klart at det er knyttet meget store menneskelige og økonomiske omkostninger til langtidsventende i asylmottak. Forskningsrapporter fra feltet peker på at en viktig forutsetning for at flyktninger og asylsøker raskest mulig skal ta ansvar for sin egen livssituasjon og for at kommunene skal kunne lykkes med sitt kvalifiserings- og integrasjonsarbeid, er kortest mulig oppholdstid i mottak. Den lange tiden i mottak under dagens ordning kan gi flyktningen omfattende sosialiseringssvanser, hemninger i forhold til arbeidsmuligheter og forsterkning av psykososiale problemer. Disse problemene påfører både stat og kommunesektoren betydelige utgifter i etterhånd.

Samtidig understrekes det at det utvises stor velvilje og arbeid av høy kvalitet i mange kommuner når det gjelder bosetting av asylsøkere og flyktninger. I mange tilfeller har sentrale og lokale myndigheter i samarbeid lykkes med å få innlemmet planlegging og iverksetting av bosetting, kvalifisering (kompetansebygging i forhold til arbeid) og integrering som en løpende oppgave i kommunen. Det har også i stor grad lykkes som et nasjonalt dugnadstiltak, særlig ved store humanitære katastrofer i Europa som har medført flyktningsstrømmer.

I tilknytning til asyltilstrømningen fra Bosnia og Kosovo har behovet for asylmottak vært akutt og de aller fleste ressurser ved regionkontorene har gått med til å fremskaffe asylmottak. Dette innebærer at oppfølging av kommunene med sikte på å bosette de som får oppholdstillatelse er blitt nedprioritert.

#### **4.2.1 Statens anmodninger om bosetting og kommunenes respons**

Dagens bosettingsarbeid har to faser. Først skal kommunen og UDI inngå avtale om hvor mange flyktninger kommunen vil bosette. Deretter består arbeidet i å finne frem til hvilken kommune som vil bosette en bestemt flyktning. Bosetting av den enkelt flyktning behandles i neste punkt.

Første fase starter med at UDI sender anmodning til en rekke kommuner om mottak av flyktninger for det kommende år, eventuelt for flere år. Antall flyktninger en ber kommunene om å ta i mot baserer seg dels på anslag for



---

neste års bosettingsbehov, dels på kommunens størrelse og tidligere bosetting av flyktninger. Slik anmodning sendes vanligvis ut av regionkontorene tidlig på høsten. Anmodningene behandles administrativt og politisk i kommunene, og det tar ofte mange måneder før de besvares, ofte med vedtak om å bosette færre enn hva UDI ba om og i noen tilfeller avslag. Det er ofte knyttet forbehold til antall flyktninger, blant annet ønske om visse etniske grupper, ønske om familier og ikke enslige, ønske om ikke å motta eldre, psykisk eller fysisk handicappede. Kommunene er ikke forpliktet i forhold til det anslaget for bosetting de gir UDI, og tidvis reduserer kommunene antallet i løpet av året. Dersom kommunene til sammen ikke ønsker å motta så mange personer som UDI antar vil ha bosettingsbehov eller det er flere med bosettingsbehov enn hva UDI la til grunn, sendes det ut en tilleggsanmodning. Regionkontorene sier at de følger opp kommunene etter at forespørsel er sendt ut, gjerne med kontakt mot kommunens flyktningkonsulent eller rådmann.

Det er politisk besluttet at alle landets kommuner er egnet for bosetting av flyktninger. To ganger, henholdsvis i 1994 og 1999 er også alle kommuner blitt anmodet om å bosette flyktninger. Av faglige grunner ser imidlertid ikke UDI det som aktuelt å benytte ”marginale” kommuner ved normale bosettingsår. Kommuner det er aktuelt å bosette i vurderes normalt opp mot muligheten til å etablere levedyktige nasjonalgrupper i kommunen eller sammen med nabokommunen(e). Kommuner som UDI vurderer som lite aktuelle, er små kommuner som kun kan bosette et lite antall flyktninger per år, og hvor man må forvente en viss fraflytting. Det søkes også å unngå kommuner hvor det er så lang avstand mellom kommunesenteret og nabokommunenes sentra at kommunene sammen ikke kan bygge opp en nasjonalgruppe. Det anslås at dette kan dreie seg om under en fjerdedel av kommunene. Innenfor hovedgruppen av kommuner som er aktuelle i bosettingsarbeidet opplever UDI at en del kommuner reduserer sitt tilbud om å bosette betydelig i forhold til UDIs anmodninger. Dette gjelder særlig kommuner i region Øst, Østfold og spesielt Vestfold. Med forbehold om boligsituasjonen antar UDI at ca 30 pst av kommunene har et betydelig potensiale til å kunne ta imot flere. (Dvs ca 30 pst av de 200-250 kommunen det vanligvis inngås avtale med). Videre antar UDI at nesten alle kommunene det bosettes i, og som de har avtale med, kan bosette flere. I dagens situasjon klarer man kun å bosette halvparten så mange som i 1994.

De kommunene som ikke ønsker å motta flyktninger peker gjerne på at de allerede har en stor flyktningbefolkning, at de får betydelig tilstrømning av flyktninger som flytter fra andre kommuner og at et trangt boligmarked gjør det vanskelig å finne boliger til flyktninger. Dette omfatter flere større østlands kommuner. Også kommuner som tar i mot flyktninger viser til et vanskelig boligmarked og ønsket om å gjøre en best mulig innsats for de som alt er kommet, når de skal begrunne hvorfor de ikke tar i mot så mange som UDI ønsker. Både Kommunenes Sentralforbund og kommunene trekker frem at kommunene ikke får tilstrekkelig statlig kompensasjon for å motta flyktninger, bl.a. betydelige utgifter knyttet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Noen kommuner trekker frem at støtteordningen for å fremskaffe boliger ikke fungerer tilfredsstillende, fordi lånebetingelsene i Husbanken er for dårlige.

---

Vi vil peke på at også kommunen merker svingningene i antall asylsøkere ved at det varierer fra år til år hvor mange flyktninger kommunene blir bedt om å bosette. Enkelte kommuner har opplevd å ikke få bosettingsforespørsel i år med lave ankomsttall, for så på ny blir bedt om å bosette. I den grad kommunen etablerer egne stillinger flyktningkonsulenter eller lignende, kan dette virke frustrerende og demotiverende for senere innsats.

#### **4.2.2 Bosetting av den enkelte flyktning**

Bosettingsarbeidet påbegynnes ikke før det er fattet vedtak om asyl eller gitt oppholdstillatelse. Så lenge en asylsak er under behandling, ligger saken i JURA og det arbeides således ikke med å bosette asylsøkeren. Når det fattes et positivt vedtak, overføres saken til Integreringsavdelingen, og fase to i bosettingsarbeidet begynner. UDI søker å ta hensyn til både hvor flyktningen ønsker å bosette seg og kommunenes ønsker. UDI kjenner ofte til flyktningenes bosettingsønsker fra asylintervjuet og serere opplysninger under saksbehandlingen. I tillegg fullføres intervjuet og registreringen i mottaket. I følge regionkontorene er disse ønskene dels basert på et ønske om å være nær slekt, venner eller landsmenn, dels er det et ønske om å komme til eller i nærheten av det vi måtte ha av større byer i Norge. Disse to forholdene er til en viss grad sammenfallende, ved at svært mange flyktninger allerede bor i sentrale strøk. Slik våre informanter i UDI vurderer det, vil det være meget få flyktninger som bostetter seg i mer perifere strøk, dersom de får fritt valg. Det vil i så fall hovedsaklig være fordi de har fått et sosialt feste i nærheten av asylmottaket, eller at andre deler av familien alt bor i en bestemt region.

I bosettingsplanene fra UDI er det følgende prioritering av grupper:

- 1) Enslige mindreårige, både overføringsflyktninger og fra statlige mottak.
- 2) Flyktninger med fysiske eller psykiske skader, barnefamilier og andre med særlige behov, både blant overføringsflyktninger og fra statlig mottak.
- 3) Andre overføringsflyktninger.
- 4) Andre flyktninger fra statlige mottak.

Vi har inntrykk av at regionkontorene følger denne prioriteringslisten. Samtidig er det vanskelig å finne bostedskommuner for de to mest prioriterte gruppene, mens det for lavt prioriterte grupper kan være enklere å finne bosettingskommuner. Prioriteringslisten har således mer betydning for ressursinnsatsen ved regionkontorene enn for hvilke grupper som blir raskest bosatt. Den har også hatt betydning for utvikling av arbeidsmåter, ved at bosetting av enslig mindreårige kan påbegynnes før asylsøknaden er avgjort.

Når regionkontoret har flyktninger som ser ut til å passe for en bestemt kommune, sendes det en utsøking om disse konkrete personene. Hvis det faller sammen med de ønskerkommunen har gitt uttrykk for overfor UDI, aksepteres gjerne UDIs forslag. Kommunenes samlede ønsker om hvilke flyktninger som kan bosettes, sammenfaller imidlertid ikke med kjennetegnene ved de flyktninger som får oppholdstillatelse i Norge. Dette kommer klart til uttrykk i dagens situasjon, hvor behovet for bosetting av kosovo-albanere er dekket, mens det er problemer knyttet til å få bosatt enslige menn fra Irak. En betydelig gruppe av flyktningene faller således utenfor kommunenes ønsker. Mange

---

kommuner ønsker primært å bosette flyktninger fra samme land som alt bor i kommunen. Når det ikke lenger skal bosettes flyktninger fra dette landet, er det ikke gitt at kommunes bosettingsvillighet uten videre overføres til en annen gruppe av flyktninger.

Det krever betydelig innsats av regionkontorene i form av kontakt med kommunene for å få grupper av flyktninger bosatt. Dette gjelder særlig enslige barn, enslige menn, visse nasjonaliteter og personer med særlige fysiske eller psykiske problemer. Etter regionkontorenes oppfatning er problemene knyttet til bosetting av enslige menn og enslige mindreårige til en viss grad sammenfallende. For begge grupper dreier det seg om familiegjennforening og økonomisk kompensasjon til kommunene.

Kommunene har erfaring for at flyktninger i begge grupper søker familiegjennforening, når de har fått oppholdstillatelse eller blitt bosatt. Å motta en person innenfor disse gruppene, kan derfor føre til at kommunene får betydelig flere flyktninger. Samtidig kan det være nødvendig med mer bistand til å fremskaffe et passende husvær. Når det gjelder enslige menn viser UDIs erfaring at om lag 80 pst av disse har familie i utlandet og at de i stor utstrekning vil søke familiegjennforening.

Kommunene mottar ekstra tilskudd for enslige barn. Det gis ikke ekstra tilskudd til enslige menn. Den norske boligstrukturen kan føre til at boligkostnadene for voksne enkeltindivider blir høyere per person enn for familier. UDI peker på at kommunene kan redusere dette problemet ved å la flere enslige innvandrere dele bolig.

Det varierer hvor lang tid det går fra en har tatt kontakt med en kommune til vedkommende er bosatt der. Kommunene oppgir ofte mangel på passende bolig som forklaring på hvorfor asylsøkere som skal bosettes i kommunen må vente i mottak før kommunen kan ta i mot dem. Kommunene bygger i ulik grad opp administrative strukturer/systemer som er tilpasset et vekslende antall flyktninger. Noen ønsker at alt skal være på plass, andre tar raskere i mot med bruk av gjennomgangsboliger.

Regionkontorene mener relasjonen til kommunene bærer preg av å være en forhandlingsrelasjon, hvor UDI ikke har tvangsmidler, men utelukkende må bygge opp under kommunenes gode vilje. Rekken med forbehold knyttet til antall bosatte og hvem som bosettes fører til oppgitthet i UDIs regionkontorer. Etter deres mening begrenses regionkontorenes muligheter til målrettet ressursbruk og satsing på kompetansebygging i kommunene, fordi bosettingen krever stadig ”massasje” av kommunene.

#### **4.2.3 Kommunal økonomi og atferd**

Kommunene mottar kvartalsvis tilskudd fra staten basert på hvor mange flyktninger som bor i kommunen og har vært i Norge i inntil fem år. Integreringstilskuddet fastsettes på grunnlag av et gjennomsnitt for utgiftene i norske kommuner. Størrelsen på tilskuddet blir vurdert årlig av en arbeidsgruppe med statlige og kommunale representanter, hvor SSB fungerer som sekretariat. For 2000 er tilskuddet på kr 75 000 for flyktninger som bosettes i

---

2000, synkende til kr 50 000 for flyktninger som ble bosatt i 1996, dvs for fem år siden. Med dagens satser utgjør tilskuddet per innvandrer 300 000 kroner. I tillegg kommer ulike typer tilskudd knyttet til enslige mindreårige og personer med funksjonshemninger kan kommunene få inntil 250 000 kroner i ekstra tilskudd til bosetting av flyktninger med kjente funksjonshemninger og tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige. Det er en egen tilskuddsordning for voksenopplæring.

I de senere års rapporter fra arbeidsgruppen ser det ut til at det er enighet om at tilskuddet dekker de utgiftene kommunene i gjennomsnitt har i tilknytning til bosetting av flyktninger.

Det er imidlertid uenighet om hvilke utgifter staten skal dekke i tilknytning til opplæring. KRD peker på at dagens satser dekker de samme utgifter til voksenopplæring som andre statlige tilskudd til slik opplæring. Legger en statens definisjon til grunn, dekkes kommunenes utgifter til voksenopplæring. Gitt kommunenes definisjon har kommunene en netto utgift på kr 104 per time. Differansen er knyttet til utgifter til undervisningslokaler og lignende. Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring har fått gjennomført en undersøkelse som bl.a. viser at kurs for voksne innvandrerelever gjennomgående går med underskudd. Undersøkelsen omfatter imidlertid alle typer innvandrere. Det er derfor sannsynlig at integreringstilskuddet som er knyttet til gruppen flyktninger/asylsøkere bidrar til å redusere den eventuelt generelle underfinansiering av slike aktiviteter.

Første bosettingsår betales det ut fullt tilskudd, uavhengig av når bosettingen finner sted. Bosetting i slutten av året gir således like mye i støtte som bosetting i starten. Den samlede støtten for flyktingen øker ikke. For kommunene fremstår det imidlertid som et valg mellom en merinntekt i år eller bortfall av tilskudd om flere år. Dersom flyktingen flytter til en annen kommune i løpet av de fem første årene, vil primærbosettingskommunene ha ren fortjeneste av en bosetting sent på året.

Kommunene kan få tilskudd fra Husbanken i tilknytning til bosetting av flyktninger. Den aktuelle støtteordning fra Husbanken "Boligtilskudd Direkte" retter seg mot kommuner eller enkeltpersoner og kan anvendes til kjøp av brukt bolig eller nybygging. Ordningen er rettet mot gruppene; vanskeligstilte; funksjonshemmede og ungdom i etableringsfasen. Flyktninger vil generelt kunne falle inn i kategorien "vanskeligstilte". Det kan gis inntil 60 pst i gavebistand under ordningen, som avskrives over 10 år. Lave totalrammer de siste årene har imidlertid ført til at tilskudds/gaveprosenten bare ligger på 30 pst, for å kunne nå flest mulig. For 1999 ligger rammen på 419 millioner kroner. I juli 1999 ble det gitt en ekstrabevilgning på 75 millioner kroner øremerket boligsituasjonen for flyktninger. Denne øremerkingen har indirekte ført til at et økende antall andre vanskeligstilte (ikke flyktninger) har kunnet blitt tilgodesett av den regulære bevilgningen for 1999. Husbanken uttrykker forståelse for at lave rammer kan virke som en bremsekloss i kommunenes arbeid med å finne boliger. Det opplyses imidlertid også at kommuner som inngår rammeavtaler om bosetting av flyktninger i samarbeid med UDI, kan få

---

tilskudd i god tid før flyktningenes faktiske utflytting til kommunen, og at planleggingen således kunne vært bedre fra kommunenes side.

Vi har ikke hentet inn nytt materiale fra kommunesektoren angående økonomiske forhold. Materiale fra pågående undersøkelser av FAFO og ECON tyder imidlertid på at kommunene generelt går med "overskudd", med unntak av enkelte store bykommuner. En del kommuner har opparbeidet fond etter flere års "overskudd". Fondene er til dels opparbeidet etter Bosnia-flyktningene, som viste seg å være "billige" for kommunene. I kommuner som har slike fond opplyses det at det er lettere å få gjennomslag i kommunestyret for å motta flyktninger, ettersom inndekningmulighetene er synliggjort. I kommuner som har gått med "overskudd" i en årrekke, er tendensen at pengene går inn i den regulære driften av kommunen. I kommuner som går med "underskudd" er det naturlig nok en tendens til at det er lettere å politisere området på en kritisk måte. Det er også åpenbart at utgiftssiden reflekteres i kommunal atferd når det gjelder type flyktninger. Mennesker som øyensynlig ikke lett vil komme i inntektsgivende arbeid er i mange kommuner i liten grad ønsket. Det er mange unntak også her. For eksempel er Trondheim kommune åpen for alle typer flyktninger, noe som reflekteres i samarbeidet med UDI.

Vedrørende forholdet mellom kommunale oppgaver og kommunaløkonomi vil vi også vise til den pågående utredningen om etablering av en ordning med forpliktende konsultasjoner. I St prp nr 69 (1998-99) "Om kommuneøkonomien 2000 mv" sies følgende:

*"Regjeringen vil fram til Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 vurdere en utvidelse av dagens ordning med drøftingsmøter i retning av en konsultasjonsordning. Denne vurderingen gjøres i samarbeid med KS. Regjeringen vil ta initiativ overfor KS til et opplegg for hvordan dette arbeidet skal legges opp."*

Regjeringen har på denne bakgrunn opprettet en arbeidsgruppe ledet av KRD med representanter fra en rekke departementer samt KS. Arbeidsgruppen skal legge fram en rapport ved årsskiftet 1999/2000 med sikte på videre behandling i Regjeringen. Formålet med forpliktende konsultasjoner vil være å komme fram til en forståelse mellom Regjeringen og kommunesektoren om det tjenestetilbudet en kan produsere innenfor gitte inntektsrammer som blir fastsatt og redusere behovet for detaljstyring gjennom regelverk og øremerkede tilskudd. Danmark er det landet som har lengst erfaring med et slikt system for budsjett-samarbeid. KS går inn for å utvikle et lignende system i Norge. KS har imidlertid ikke forventninger om at konsultasjoner vil medføre forandringer for kommunesektoren i første omgang, men ser på det som en prosess som kan utvides etter hvert.<sup>11</sup>

#### **4.2.4 Bosettingsmønster og mobilitet**

Mange aksepterer bosetting i primærkommunen, får bolig og arbeid og blir boende. Dette gjelder særlig barnefamilier, men har trolig også sammenheng med et vellykket kvalifiserings- og integreringsarbeid.

---

<sup>11</sup> KS-Nytt 1/12-99

---

Mottakene er fordelt ut over landet. Dette følger dels av et politisk ønske om å ta hele landet i bruk. Det er også en sammenheng mellom mottaksplassering og senere bosetting. Dette er trolig en følge av at asylsøkerne har etablert sosiale bånd i nærmiljøet før bosettingsprosessen startet, ev. at de har bosatt seg på egenhånd. Samtidig kan det være en større velvilje i lokalsamfunnet når de kjenner flyktningene før de kommer. Erfaringene viser imidlertid at bosatte flyktninger som har bodd på sentralt beliggende mottak i liten grad ønsker å bosette seg i distriktene. Ønsket om at flyktninger skal bosette seg i distriktene også, betinger således at mottakene ligger i distriktene. En del flyktninger har også et uttrykt ønske om å bosette seg i distrikter, særlig ut fra arbeidsmuligheter. Fiskeindustrien i Finnmark og Nord-Troms har for eksempel fått et viktig innslag av arbeidskraft fra flyktninger/innvandrere som har flyttet dit på egen hånd.

Det skjer således en indirekte styrt bosetting til kommuner via regionale mottak til kommuner i regionen. Dette har positive konsekvenser samtidig som en del av sekundærflyttingen på den annen side sannsynligvis er forårsaket av ordningen. Et mulig tiltak for å redusere denne virkningen er å gjøre fordelingen til regionale mottak mer basert på nasjonale erfaringer med sekundærflytting. Et annet tiltak er å forbedre kvalifiserings- og integreringsarbeidet, samt å knytte tilskudd på individnivå til deltakelse i kommunale integreringsopplegg.

Det skjer imidlertid en utstrakt sekundærflytting. NIBRs monitor over flyktningbosetting og sekundærflytting viser at etter 6 år hadde 49 pst av alle flyktninger som bor i Norge flyttet ut av den kommunen de først bosatte seg i. Tar en med de flyktninger som har utvandret til andre land er det 65 pst som har flyttet ut av primærkommunen. Ser en på sekundærflytting for de som har vært i landet i inntil fem år- og således utløser integreringstilskudd- varierer brutto sekundærflytting fra 8 000 i 1994 til 3 000 i 1996. Av om lag 5 000 sekundærflyttinger i 1996, var om lag 3 000 gjort av flyktninger som hadde vært mindre enn 5 år i landet. Det er således en utstrakt sekundærflytting de første årene flyktningene bor i Norge.

Flyttestrømmen er entydig i retning av større byer eller sentrale regioner. I perioden 1990-96 utgjorde flyktnings sekundærflytting mellom 20 og 30 pst av Oslos samlede befolkningsvekst. Ellers er det bare Stavanger- og Kristiansandregionene og de mellomsentrale regionene i Buskerud og Møre og Romsdal som har netto tilflytting av flyktninger. Kjønnfordelingene viser at enslige menn er mer aktive flyttere enn kvinner og i større grad flytter til byene, særlig Oslo.

Oslo er den kommunen som opplever størst tilflytting og størst problemer på grunn av dette. Vanskeligheter bl.a. på boligmarkedet fører ofte til en rekke andre sosiale problemer, bl.a. mister barn og unge tilknytning til barnehager, skoler og nærmiljø på grunn av stadig flytting. Samtidig er det en tendens til at større innvandrerkonsentrasjoner medfører en betydelig lengre og tyngre integrasjonsfase, noe som kan være spesielt belastende for barn og ungdom.

Det er store forskjeller mellom kommunene med hensyn til flyttestrømmer inn og ut av kommunen av tidligere asylsøkere, såkalt sekundærflytting. For

---

”avsenderkommunen” kan det være frustrerende å ha lagt ned et stort til rette leggings- og integreringsarbeid for så å erfare at mange flytter ut. Kommunene som mottar sekundærflyttingen opplever at over halvparten flytter inn til sosial hjelp. For de som flytter til arbeid anses fleksibiliteten som ligger i det norske systemet med hensyn til geografisk overføring av tilskudd, å være positiv. For mange av dem som flytter fra mindre til større steder har oppholdet i primær kommunen gitt en ”mykere” og bedre introduksjon til norske forhold enn de ellers kunne ha fått.

### **4.3 Bosettingsordninger i Sverige og Danmark**

Sverige og Danmark har valgt andre bosettingsordninger enn Norge. Vi vil her presentere hovedtrekkene i disse ordningen og de erfaringene landene hittil har hatt med dem.

#### **4.3.1 Bosetting i Sverige**

Ordningen er slik at hvis man før asylsøknaden er avgjort ordner seg en privat adresse i en bestemt kommune, gjerne i tilknytning til familie eller annet nettverk, har man rett til å bli boende samme sted, dersom en får positivt vedtak. I Sverige utgjør andelen av asylsøkerne som ”egenbosettes”, dvs at de selv skaffer innkvartering, ca 60 pst. Stønadsbeløp pr døgn er mindre enn utgifter pr døgn i et mottak. Med andre ord ligger det en innsparing for staten her. Integrationsverket fremskaffer bolig til de som ikke bosetter seg på egen hånd, eller ønsker å bosette seg et annet sted når de får vedtak om å få bli. Dette skjer i hovedsak på samme måte som i Norge.

Ordningen ble innført i første del av 90-tallet. Før dette hadde Sverige en styrt bosetting til kommunene, hvor en var avhengig av kommunenes medvirkning for å få flyktninger bosatt. Sverige fikk stor tilstrømning av asylsøkere fra Bosnia. I 1993 oppholdt det seg over 90 000 flyktninger i statlige asylmottak. Samtidig var landet inne i en økonomisk krise. Svenske myndigheter så seg derfor best tjent med en rask avvikling av køene i mottak, både under asylsaks behandlingen og etter vedtak om opphold. Den svenske sosiallovgivningen pålegger kommunene å yte sosial stønad til flyktninger, selv om de har et tilbud i et asylmottak. En god del asylsøkere hadde alt på egenhånd begynt å flytte ut av asylmottakene. Samlet bidro dette, i følge Integrationsverket, at egenbosetting ble sett på som en hensiktsmessig løsning.

Egenbosettingen har bidratt til en stor konsentrasjon av flyktninger og innvandrere i spesielle geografiske områder innen Stockholm, Göteborg og Malmö. Det har til dels medført at asylsøkere kjøper seg en adresse og til dels bor ute og i ”ghettoer” i ventetiden. Myndighetene kjenner i begrenset grad til faktiske oppholdssted og situasjon for gruppen. Områdene flyktingene søker til er imidlertid preget av arbeidsledighet opp til 80 pst og meget lavt nivå på svenskunnskaper, også for annen generasjons innvandrere. Kommunene har betydelige planleggingsproblemer fordi det uten varsel kan melde seg et større antall personer som kommunen får både omsorgs og integreringsforpliktelser overfor. Den bufferfunksjonen som mottakene har i forhold til kommunene, er langt på vei forsvunnet i Sverige.

---

I følge Invandrarverket og Integrationsverket er erfaringene i Sverige positive i forhold til rask bosetting men negative med sikte på integrasjon. Det er heller ikke mulig å opprettholde målet om å ha hele landet i bruk ved bosetting av nye landsmenn.

### 4.3.2 Bosetting i Danmark

Danmark har gått i motsatt retning av Sverige, og har større ambisjoner om å styre flyktingenes bosetting de første årene etter ankomst, enn hva Norge har. Integrasjonsloven er relativt ny, den trådte i kraft 1.1.1999.

Integrasjonsloven<sup>1</sup> er et viktig virkemiddel for å gjennomføre bosettings og integrasjon og kvalifiseringstiltak i Danmark. Dens formålsparagraf lyder (vår oversettelse):

*”Integrasjonslovens formål er gjennom en integrasjonsinnsats å*

- 1. bidra til at nyankomne utlendinger sikres mulighet for deltakelse på like fot med andre borgere i samfunnets politiske, økonomiske, arbeidsmessige, sosiale, religiøse og kulturelle liv,*
- 2. bidra til, at nyankomne utlendinger hurtig blir selvforsørgende, og*
- 3. gi den enkelte utlending en forståelse av det danske samfunns grunnleggende verdier og normer.”*

I den danske ordningen er det en tett sammenheng mellom at kommunene sier seg villig til å bosette, faktisk bosetting og videre integrering. Vi skal fokusere på de to første elementene.

#### 4.3.2.1 Fastlegging av bosettingsbehov

Udlændingestyrelsen utarbeider innen 1. april et anslag for hvor mange flyktninger som skal bosettes i Danmark neste år, landstallet, samt prognose for de to derpå følgende år. Landstallet omfatter ikke innvandrere eller flyktninger som på forhånd har fått oppholdstillatelse. Landstallet kan endres, hvis forholdene gjør det nødvendig. Landstallet skal endres, hvis antallet flyktninger, som skal bosettes i den påfølgende år, endres med mer enn 10 pst i forhold til det til enhver tid fastsatte landstall. Danmark har hatt betydelig mindre svingninger i det årlige antall asylsøkere på 90-tallet, enn hva Norge har hatt.

Amtene skal seg imellom bli enige om hvor mange flyktninger som skal bosettes innen hvert amt. I neste omgang skal kommunene innen hvert amt fordele amtets flyktninger seg imellom. For begge prosesser setter Udlændingestyrelsen tidsfrister. Fordelingen mellom amt (amtsfordelingen) skal skje innen 1. juni og kommunebestyrelsene skal fordele innen 10. september. Har ikke amtene eller kommunene blitt enige innen disse fristene, bestemmer Udlændingestyrelsen fordelingen. Hittil har det bare skjedd innenfor ett amt. Udlændingestyrelsen la da demografi til grunn for fordeling av flyktninger. Fordelingen av antall flyktninger for de neste to år er ikke bindende. Det er mer å betrakte som planleggingstall som kommunene kan velge å bruke. Innen enkelte amt er det kommuner som ikke bosetter noen flyktninger ett år, for så å ta et større ansvar året etter.

---

<sup>1</sup> Integrasjonsloven: Lov nr 474 av 26. juni 1998.



---

For år 2000 er landstallet fastsatt til 3 000. Dersom Udlændingestyrelsen ser at det bare blir behov for å bosette 2 650 flyktninger eller at behovet øker til 3 350, skal landstallet endres. Da skal også amter og kommuner forhandle seg imellom på nytt for å fastsette en ny fordeling.

Alle danske kommuner er inkludert i ordningen. København og Fredriksberg kommuner har imidlertid en særordning. Bare i visse spesielle tilfeller bosettes flyktninger i dette området. Særordning skyldes at det alt bor mange flyktninger i dette området. Pr 1. november var det i 1999 bosatt 2 328 personer med 51 ulike nasjonaliteter.

#### **4.3.2.2 Bosetting av den enkelte flyktning**

Udlændingestyrelsen fatter vedtak om hvilken kommune flyktningen skal bosette seg i. Denne avgjørelsen skal foreligge samtidig med at det fattes vedtak om opphold i landet. Rent praktisk innebærer dette at saken bruker om lag en uke mer i Udlændingestyrelsen. Kommunene og flyktningene kan komme med ønsker om bosetting, men Udlændingestyrelsen er ikke forpliktet til å ta hensyn til disse. Avgjørelse om bosetting kan ikke påklages. I dette arbeidet søker Udlændingestyrelsen å særlig ta hensyn til:

1. De avtalte eller fastsatte kommunekvoter.
2. Forholdene i kommunen: Beliggenhet og størrelse. Arbeidsmarkeds- og utdannelsesforhold. Nasjonalitetssammensetning. Behandlings- og institusjonstilbud.
3. Flyktningens personlige forhold: Språklig og kulturell bakgrunn og mulighetene til å etablere et sosialt nettverk. Utdannelsesmessige og faglige kvalifikasjoner og behov. Familiemessig og annen tilknytning til personer som bor i Danmark. Eventuelle særbehov, for eksempel behandling for spesielle lidelser. Spesielle ønsker.

Kun unntaksvis kan det bosettes til en kommune, som etter de avtalte kvoter ikke skal motta og anwise bolig til (ytterligere) flyktninger. Unntak kan være; ektefeller; foreldre og mindreårige; institusjonsbehandling; behandling hjemme hos familie og andre særtilfeller.

Kommunene skal overta ansvaret for en flyktning, inkludert midlertidig bosetting, innen en måned etter vedtak om opphold i landet. Bruker kommunene lenger tid reduseres tilskuddet. Bistand til å finne egnet bolig for et mer varig opphold skal være gitt innen tre måneder etter at kommunen har overtatt ansvaret for flyktningen. Her skal det også tas hensyn til flyktningenes familieforhold. Kommunen kan kjøpe, leie eller fremleie hvis kommunen vurderer at dette fremmer integrasjonen. Leien skal ikke overstige halvparten av husstandsinnkomsten. Dersom kommunen ikke er i stand til å fremskaffe bolig innenfor tidsfristen, kan Udlændingestyrelsen gjøre det på kommunens regning.

Flyktninger som ikke har egen inntekt og deltar i integrasjonsprogram mottar et eget økonomisk tilskudd, intergrasjonsytelse. Denne var tidligere lavere enn sosialhjelpsytelsen, men er nå hevet til samme nivå som denne. Staten refunderer 75 pst av kommunens utgifter til ytelsen. I tillegg gir staten tilskudd til kommunene avhengig av hvilke tilbud den enkelte flyktning deltar på.

---

Integrasjonsloven pålegger kommunene å tilby flyktingene et tilpasset integrasjonsprogram på inntil tre år. Det er en intensjon at flyktingen skal bli boende i den samme kommune gjennom hele det treårige integrasjonsforløpet for å sikre en sammenheng i introduksjonsprogrammet. Utlendinger som er omfattet av integrasjonsloven kan imidlertid flytte fra den kommunen de bosettes i. Hvis vedkommende klarer seg selv mht bolig, arbeid etc. kan han/hun flytte hvor som helst. Dersom vedkommende har behov for bistand fra kommunene, enten økonomisk eller gjennom deltakelse på integrasjonsprogrammet, er det opp til tilflyttingskommunen å akseptere eller avslå å overta introduksjonsansvaret. Hvis dette aksepteres, blir kommunen ansvarlig for å fortsette introduksjonsprogrammet og utbetaling av introduksjonsytelse m.m. Tilflyttingskommunen har ikke plikt til å anviser ny bolig. Hvis tilflyttingskommunen avslår å overta introduksjonsansvaret og personen likevel flytter, kan kommunen bestemme å nedsette eller avslutte introduksjonsytelsen. I de tilfeller hvor flyttingen har vesentlig betydning for integrasjonsforløpet – som for eksempel jobb i tilflyttingskommunen – eller særlige personlige forhold taler for det, skal kommunen likevel overta ansvaret. Kommuners avgjørelser med referanse til integrasjonsloven kan bringes inn for Den Sociale Nevnd.

## **4.4 Statskonsults vurdering av dagens bosettingsordning**

### **4.4.1 Vurderinger av dagens ordning i forhold til politiske målsettinger**

Dagens ordning skal ivareta to sentrale politiske føringer; hele landet skal tas i bruk og en skal vektlegge hensynet til integrering. Etter UDIs faglige vurderinger lar ikke disse målsettingene seg forene fullt ut, i enkelte kommuner er forholdene for integrering for usikre til at UDI ønsker å bosette flyktinger der. Om lag halvparten av flyktingene flytter til en annen kommune etter primærbosettingen. Det betyr imidlertid også at halvparten blir boende i lengre tid. Dette vil en trolig ikke oppnå dersom en ikke har styrt bosetting ut ifra asylmottakene. Dersom integrering forstås som beherskelse av norsk språk og deltakelse i norsk samfunns- og arbeidsliv, er det ingen grunn til å tro at det ville bli vesentlig bedre ivaretatt dersom flyktingene hadde vært samlet i sentrale strøk. Det er således en sammenheng mellom disse overordnede politiske målsettingene og bosettingsregimet.

Det er imidlertid også et mål at bosettingen skal skje raskest mulig. En rask bosetting må også kunne forventes å lette integreringsprosessen. Ifølge UDI er et bosettingsbehov på 1 000–2 000 pr år relativt uproblematisk innenfor dagens bosettingsordning. De senere års bosettingsbehov på 34 000 asylsøkere som har fått oppholdstillatelse og drøye 1 000 overføringsflyktinger kan dekkes, men krever betydelig innsats fra UDI for å fremskaffe plassene. UDIs regionledere antar at nåværende bosettingsordning ikke vil fungere ved bosettingsbehov over dette. I følge anslag på meget usikkert grunnlag er det et bosettingsbehov i fremtiden på 6-8 000, med andre ord over dagens bosettingsnivå, hvor det alt er problemer med å ha en tilfredsstillende takt i bosettingsarbeidet. Tallene i tabell 3.1 tyder på at dette problemet ikke er et akutt problem, men mer et systemproblem.

---

Et fjerde politisk mål innenfor bosettingsarbeidet, er å ta hensyn til verdier som ligger i det kommunale selvstyret. Dagens ordning gir kommunene betydelig frihet til å velge om de vil være med i bosettingsarbeidet eller ikke, og i så fall hvordan de organiserer dette internt. På enkelte områder fremstår kommunene samlet overfor UDI og staten. Dette gjelder bl.a. økonomiske tilskudd. I andre sammenhenger, særlig i forhold til bosetting av enkeltpersoner, fremstår flertallet av kommuner som rasjonelle aktører som søker å optimere sitt resultat, delvis på bekostning av andre kommuner, som opplever det som urimelig at andre kommuner reserverer seg mot oppgaven.

Vi vil peke på at antall flyktninger som skal bosettes i Norge avhenger av internasjonale hendelser og norsk flyktningpolitikk. Den nasjonale flyktningpolitikken er besluttet av Stortinget og er regulert gjennom norsk deltakelse i internasjonalt samarbeid og som signatørmakt i for eksempel Genevekonvensjonen og FNs barne- og flyktningkonvensjoner. Gjennomføring av bosetting av flyktninger er imidlertid et resultat av summen av kommunenes politikk.

Vi vil understreke at når UDI har fattet vedtak om at en asylsøker skal få bli i landet, så må vedkommende bosettes i en kommune. Alle som sitter i asylmottak med en oppholdstillatelse flytter før eller senere ut derfra. Dette innebærer at kommunene, isum, må motta alle flyktninger. I et slikt perspektiv fremstår kommunenes ønsker om et begrenset antall flyktninger, spesielle nasjonaliteter eller familier som er svarteperspill, hvor det er om å gjøre at ens egen kommune ikke får for mange flyktninger utenom de ønskede gruppene.

Vi har pekt på at i forhold til Bosnia og Kosovo har dagens system fungert tilfredsstillende. Etter vår vurdering er dagens bosettingsregime utformet nettopp som om flyktningebosetting var en tidsbegrenset oppgave, hvor staten baserer seg på at kommunene gjør en dugnadsinnsats. Som følge av internasjonale avtaler og enklere kommunikasjon (både fysisk og verbal), må en legge til grunn at det vil fortsette å komme flyktninger til Norge i overskuelig fremtid. Kommunenes valg sammenfaller i dag ikke med de behov som finnes for bosetting.

Etter vår oppfatning ivaretar hovedtrekkene i dagens system hensynet til å ta hele landet i bruk, hensynet til kommunenes selvstyre og å legge til rette for integrering på en god måte. Bosettingørdningen tar ikke i samme grad hensynet til målet om at alle skal være bosatt i løpet av seks måneder.

Dagens ordning innebærer en kontinuerlig forhandling mellom UDIs regionale apparat og kommunene om antall personer som skal bosettes og hvilke personer som skal bosettes i den enkelte kommune. Med utgangspunkt i at disse personene skal bo i Norge, er dette lite effektivt ressursbruk. Ut fra Statskonsults vurdering burde hovedtyngden av UDIs administrative bosettingsressurser rettes mot å støtte oppbygging av plan- og iverksettingsapparat i kommunene. Vi vil også peke på at det kan være enklere å få til et produktivt samarbeid mellom stat, kommune og andre kompetansemiljøer når det gjelder integrering av flyktninger, dersom spørsmålet om bosetting ikke tiltrakk seg så mye

---

oppmerksomhet. Endringer innenfor dagens ordning må etter vår vurdering sikre at dette kan realiseres.

#### **4.4.2 Vurdering av dagens ordning for kommunalt nivå**

Kommunen er den sentrale aktør i dagens bosettingsarbeid. Dagens ordning innebærer ettervår vurdering flere fordeler for kommunene.

1. Dagens integreringstilskudd kommer i tillegg til rammefinansieringen. Det utbetales tilleggstilskudd for enslige mindreårige og funksjonshemmede.
2. Tilskuddet gjelder for en fem-årsperiode, selv om flyktningen får fast arbeid.
3. Kommuner som har under gjennomsnittlige utgifter får et overskudd av dagens ordning.
4. Tilskuddet gir stor kommunal handlefrihet ettersom det ikke er øremerket.
5. Kommunene får store menneskelige ressurser med en variert kulturbakgrunn.

Ordningen har imidlertid også ulemper for kommunene.

1. Enkelte kommuner som har høyere utgifter enn gjennomsnittet går med underskudd. Dette gjelder primært storbyene.
2. Spesialtiltak, til for eksempel enslige mindreårige barn, kan i noen kommuner koste mer enn tilskuddet gir.
3. Satsene for tilskudd til norskundervisning for voksne bør i følge mange kommuner revideres. På den annen side peker noen av våre opplysninger på at denne undervisningen også er påført leieutgifter av lokaler etc. som også annen voksenopplæring drar nytte av.
4. Kommunene har problemer med å skaffe passende boliger.
5. Enkelte flyktninger vil ikke kunne komme i regulært lønnsarbeid pga alder og funksjonshemming.

Det er vårt inntrykk at mange kommuner vurderer flyktningarbeidet generelt, og bosetting av visse grupper spesielt, som en merutgift, som konkurrerer om ressurser med andre prisverdige kommunale oppgaver. I tillegg kommer at bosetting betraktes som en statlig pålagt oppgave, som ikke skal belastes kommunen økonomisk. I et slikt perspektiv er det urimelig at kommunen samtidig skal påføres utgifter.

Sentralt blant både fordeler og ulemper står ordningen med en generell beregning av utgifter og tilskudd basert på gjennomsnittlige utgifter. For enkelte slår dette gunstig ut, for andre ikke. Vi anser dagens ordning som mer hensiktsmessig enn tidligere ordning med refusjon av faktiske utgifter. En slik ordning velter alle utgifter over på staten, uten at det ligger incitament for effektiv kommunal ressursbruk. Vi ser det også som positivt at det ikke stilles krav om at tilskuddet skal brukes på flyktningrelatert arbeid. Det sikrer stor kommunal handlefrihet.

Ved spesielt høye utgifter knyttet til enkeltpersoner og grupper finnes det kompensasjonsmuligheter, etter søknad fra kommunen. Selv om disse er tilpasset en gjennomsnittlig merutgift, kan den enkelte kommunen bli påført betydelige merutgifter, for eksempel i tilknytning til enslige barn med særlige

---

behov. Etter vår vurdering kan dette være noe av grunnen til problemene knyttet til å få boatt enslige mindreårige.

#### **4.4.3 Enkeltiltak innen dagens ordning**

På bakgrunn av vurderingene ovenfor er det naturlig å vurdere om UDIs bosettingsarbeid og dagens tilskuddsordning er god nok. Vi vil understreke at vi ikke har hentet inn informasjon om kommunenes økonomi og arbeid i tilknytning til bosetting og integrering. Forskningsprosjekter som gjennomføres av FAFO og ECON på vegne av KRD vil trolig gi mer informasjon om dette. Nedenfor vil vi peke på mulige endringer, men har ikke grunnlag for å vurdere virkningene av dem.

#### **UDIs arbeid**

Etter vår vurdering arbeider UDI effektivt innenfor de rammene dagens ordning trekker opp. Vi ser ingen større administrative eller organisatoriske endringer av dagens praksis internt i UDI som vil bidra til raskere bosetting. Vi har imidlertid ikke studert de administrative rutiner internt i Integreringsavdelingen, og kan derfor ikke utelukke at for eksempel endringer i rutinene knyttet til overføring av bosettingsansvaret for en flyktning fra ett regionkontor til et annet kan bidra til noe raskere bosetting. Slike endringer vil neppe kunne løse dagens problem knyttet til bosetting.

#### **Integreringstilskuddet**

Når det gjelder tilskuddsordningen er det flere mulige måter å endre denne på. Dersom økninger i tilskuddene fører til raskere bosetting, vil disse merutgiftene kunne bli oppveid av innsparinger i utgiftene til asylmottak.

- **Økt økonomisk kompensasjon**
- *Generell økning av integreringstilskuddet.*
- *Økt fleksibilitet i tilskuddets størrelse første året, slik at UDI kan gi ekstratilskudd for personer det er vanskelig å bosette (for eksempel enslige menn). Ekstratilskuddet justeres løpende ut fra ventetid i mottak.*

Disse to strekpunktene innebærer at UDI tilpasser størrelsen på tilskuddet etter hva som er nødvendig for å få til rask bosetting. Er antall som skal bosettes høyt og kommunene tilbakeholdne, må tilskuddet økes, og omvendt. Vi har ikke informasjon om hvor mye en må øke det generelle tilskuddet eller tilskuddet for enkelte grupper for at kommunene skal bosette de som er innvilget asyl eller oppholdstillatelse. Vi er tvilende til om kommunenes bosetting av flyktninger kan løses gjennom en markeds mekanisme.

Vi vil peke på at å øke tilskuddet for å øke kommunenes bosettingsvillighet, innebærer at en innfører en markedsrelasjon mellom stat og kommune, hvor staten kjøper bosetting til den pris kommunene setter. Vi stiller oss tvilende til om det er en hensiktsmessig utvikling av relasjonene mellom stat og kommune. Vi tviler også på om kommunenes bosettingsvillighet reelt sett kan betraktes som et marked. Det kan også innebære et politisk problem å dekke mer enn de utgifter kommunene har (i gjennomsnitt). Vi vil ikke tilrå en økning av tilskuddet med en slik begrunnelse.

---

- *Økt kompensasjon til kommuner som kan komme dårlig ut ved bosetting*  
Dagens gjennomsnittsberegninger medfører at noen kommuner blir påført utgifter ved bosetting av flyktninger. Dersom dette varierer ut fra objektive forhold ved kommunene, så som folketall, boligpriser, tilflytting osv, kunne en gruppert kommunene i utgiftsklasser og variert tilskuddet mellom utgiftsklassene. En må imidlertid sikre seg at denne variasjonen ikke skyldes lite effektiv bruk av kommunale ressurser.

En annen tilnærming ville være å kompensere kommuner som har en ekstra økonomisk belastning for eksempel pga sekundærflytting.

- *Økt kompensasjon for visse grupper og tiltak*  
For å redusere kommunenes økonomiske risiko ved å bosette flyktninger kan en øke øvre grense for tilskudd til enslige mindreårige og funksjonshemmede og eventuelt innføre det for andre grupper. Alternativt kan en åpne opp for statlig kompensasjon av utgifter til særlig ressurskrevende flyktninger.

En kan legge kommunenes beregningsmodell for utgifter til voksenopplæring til grunn. Dette vil imidlertid bryte med den utgiftsdeling som ellers gjelder mellom kommune og stat på dette området.

Problemer med å finne egnete boliger kan følges opp gjennom mer fleksibel og målrettet virkemiddelbruk, bl.a. gjennom Husbanken.

- ***Endre reglene for tildeling av første års tilskudd***

Det er årstidsvariasjoner i tempoet i bosettingen. I begynnelsen av året er det vanskelig å få bosatt flyktninger. Dette kan ha sammenheng med at mange kommuner fatter ettårs vedtak om bosetting, slik at kommuneadministrasjonen må avvente et politisk vedtak før de kan ta i mot nye flyktninger. Det er imidlertid også en konsekvens av at kommunene bosetter mange mot slutten av året, slik at det ikke er ledig administrativ kapasitet til å ta imot flere i begynnelsen av året. At mange kommuner er interessert i bosetting mot slutten av året, har i sin tur også sammenheng med måten integreringstilskuddet er utformet på.

En kan fjerne kommunenes mulighet til å bosette i slutten av året med fullt integreringstilskudd. Det vil kunne gi en jevnere bosetting gjennom året, men vil ikke løse de grunnleggende problemene

- ***Trekke integreringstilskuddet inn i rammeoverføringene***

Integreringstilskuddet kan trekkes inn i rammeoverføringen til kommunen. Da kan en enten beholde hovedtrekkene i dagens ordning, som en del av beregningen av rammeoverføringen, eller de pengene som nå brukes til integreringstilskuddet legges inn i den generelle rammen. Rent teknisk er det mulig å inkorporere dagens beregningsregler for integreringstilskuddet i modellen for beregning av rammeoverføringen. Det vil imidlertid komplisere denne modellen. Det er viktig for legitimiteten til rammeoverføringen at denne modellen er forståelig. Så lenge kommunene fokuserer på utgifter knyttet til å bosette flyktninger, vil det etter vår vurdering ikke sette fart i bosettingsarbeidet dersom integreringstilskuddet blir "borte" i rammetilskuddet. Ut ifra andre

---

hensyn enn rask bosetting er integreringstilskuddet tatt inn i rammeoverføringene i et fireårig forsøk for 20 kommuner.

### **Kommunenes bosettingsarbeid**

Bosettingsarbeidet i kommunene er deres ansvar. Vi har ikke sett på hvorledes dette drives eller hvordan kommunene mener det kan forbedres. FAFOs vurdering av integreringsarbeidet i kommunene vil kunne gi slik informasjon. Basert på den informasjonen vi har vil vi imidlertid trekke frem to hovedpunkter.

- ***Krav til kommunene om å holde boliger i beredskap.***

Et slikt krav kan bidra til at kommunene kan bosette flyktninger raskere etter vedtak om opphold. På den annen side påfører det kommunene ekstra utgifter. Det kan gjøre dem mer tilbakeholden med å gi tilsagn om bosetting, fordi tilsagn samtidig vil innebære en plikt til å fremskaffe bolig. Staten har i dag ikke mulighet til å gi kommunene et slikt pålegg. Det må ev. skje i lovs form.

- ***Tiltak i kommunene***

- Øke antallet gjennomgangsboliger i kommunene generelt.
- Økt bruk av frivillige organisasjoner i integreringsarbeidet.
- Økt bruk av private boligformidlere.
- Mer langsiktighet i den kommunale boligplanlegging, i samarbeid med UDI og Husbanken.

Gode integreringsløsningervil kunne øke kommunenes villighet til å bosette flyktninger. UDI kan bidra til å utvikle metoder for dette, men vil fortsatt være avhengig av kommunene for å implementere slike løsninger.

#### **4.4.4 Samlet vurdering av dagens ordning**

I vår vurdering av dagens ordning i forhold til politiske målsettinger pekte vi på at dagens bosettingsordning neppe er en hensiktsmessig måte å ivareta et kontinuerlig bosettingsbehov. Den hviler på en uklar ansvarsdeling mellom stat og kommune. Staten har ansvaret for å avgjøre hvemsom skal få bosette seg i Norge, mens oppgaven og muligheten til å bosette ligger hos kommunene. Dette gir klare begrensninger på statens virkemiddelbruk innen dagens ordning, samtidig som bosettingsmålene ikke nås.

Vi har ikke datagrunnlag for å analysere i hvilken grad endringer i de økonomiske rammevilkårene for kommunene kan påvirke kommunenes villighet til å bosette flyktninger. Med unntak av spørsmålet om dekning av utgifter til drift av undervisningslokaler og lignende er det enighet mellom kommunene og staten om at dagens tilskudd dekker de gjennomsnittlige utgiftene for kommunene. Økte tilskudd vil bære preg av at staten kjøper tjenester av kommunene.

Etter vår oppfatning bør en finne frem til en annen ordning for bosetting av flyktninger.

---

## **4.5 Statskonsults vurdering av alternative ordninger**

Etter vår oppfatning er det to alternative bosettingsordninger, egenbosetting og pålegg om bosetting til kommunene. Sverige har innført den første av disse, Danmark den andre. I våre vurderinger vil vi trekke på de erfaringene som er gjort i disse landene for å se om slike modeller kan brukes for å ivareta de politiske hensyn som ligger til grunn for bosetting av flyktninger.

### **4.5.1 Egenbosetting**

Erfaringene fra Sverige viser at de fleste asylsøkere og flyktninger benytter seg av mulighetene til egenbosetting. Etter vår vurdering kan en løse enkelte av de problemer den svenske ordningen medfører. De plutselige tilstrømmingene til kommunene kan for eksempel unngås ved at bare de som har fått innvilget oppholdstillatelse får adgang til egenbosetting. Asylmottakene vil da fortsatt ha en bufferfunksjon i forhold til kommunens tjenesteapparat. Ordningen fører til en meget rask bosetting av flyktninger som sparer staten for utgifter til drift av asylmottak.

Etter vår vurdering viser imidlertid erfaringene fra Sverige at det blir vanskeligere å nå andre sentrale mål i bosettings- og integreringspolitikken dersom en åpner for egenbosetting. Egenbosetting vil etter all sannsynlighet føre til en konsentrasjon av flyktninger i Osloregionen og andre sentrale strøk. Det vil bli vanskelig å ta hele landet i bruk i bosettingsarbeidet. Dersom en ønsker å motvirke dette må en ta i bruk styrt bosetting for en periode. Det er imidlertid tvilsomt om en slik pendling mellom to bosettingsordninger vil være hensiktsmessig. Kommunene vil ikke kunne påvirke bosettingen. Flyktningenes selvvalgte bosettingsmønster gjør integreringsarbeidet vanskelig og fører til en opphopning av negative levekårsfaktorer i innvandrersbydelene. Det kan komme press på kommunal planlegging og samfunnsfunksjoner i de områdene flertallet av flyktningene flytter til, som det er vanskelig for kommunene å møte.

En bosettingsordning der den enkelte får velge kommune, kan eventuelt kombineres med at hver kommune har en minimums- og maksimumsandel av totalen, beregnet ut fra visse kriterier knyttet til kommunetype. En slik ordning kan sannsynligvis bli oppfattet som mer rettferdig blant en del kommuner enn dagens ordning, der noen drar lasset mer enn andre. En slik løsning vil imidlertid gi store administrative utfordringer og binde opp ressurser i UDI og i kommunene omkring fordelingsproblemer. Etter vår oppfatning vil en slik dobbelt bosettingsordning skape flere problemer enn den løser.

### **4.5.2 Pålegg til kommunene om bosetting**

Vi har ovenfor pekt på at selv om staten kan bestemme hvem som skal få tillatelse til å oppholde seg i landet, så kan den ikke bestemme hvor i landet de skal oppholde seg. Etter vår oppfatning er dette en vesentlig årsak til hvorfor bosetting tar lang tid. Dersom staten får fullmakt til å pålegge kommunene å ta i mot flyktninger vil dette problemet bli vesentlig redusert, og mulighetene for rask bosetting bedret. Et slikt pålegg vil likeledes bedre muligheten for å ta hele landet i bruk. Om en slik ordning gir raskere bosetting av flyktninger enn i dag, vil det trolig bedre utgangspunktet for integrering. Etter vår oppfatning vil en slik ordning være bedre egnet til å ivareta hensynet til integrering, enn egen



---

bosetning, fordi den reduserer risikoen for etablering av områder med opphoping av negative levekårsforhold. Om den vil fungere bedre enn dagens ordning, vil i stor grad avhenge av hvordan kommunene reagerer på å bli pålagt en slik oppgave.

Å pålegge kommunene å bosette flyktninger vil påvirke det kommunale selvstyret. Ikke ved at det bosettes flere flyktninger i norske kommuner, men ved at den enkelte kommune ikke vil kunne bestemme antall flyktninger eller hvem de skal bosette. Selv om rammene for bosettingsarbeidet må ha som utgangspunkt at alle som har fått lovlig opphold i landet skal bosettes, er det viktig å sørge for kommunal medvirkning i fordelingen av flyktninger mellom kommuner. Slik medvirkning kan bidra til å ivareta verdier knyttet til kommunalt selvstyre. Statskonsult vil også peke på at mange kommuner ikke ser på det å ta i mot flyktninger som noen motsetning til lokalt selvstyre, og at disse oppgavene og ressursene snarere styrker kommunene.

I utgangspunktet er alle landets kommuner egnet til å ta imot flyktninger. Spesielle geografiske forhold gjør at det ikke kan anbefales at alle kommuner nødvendigvis tas i bruk til enhver tid, i motsetning til for eksempel Danmark. Alle kommuner som ønsker flyktninger til kommunen bør imidlertid i utgangspunktet bli vurdert. Erfaringene med mange flyktningers aktive utsøking til arbeid i spredtbygde strøk, eksempelvis i Nord-Norge, understreker viktigheten av dette. I UDIs bosettingsarbeid bør imidlertid erfaringsmateriale også legges til grunn. De bør blant annet ta hensyn til enkelte trekk ved kommuner som vanskeliggjør bosetting. Noen er for små til at de kan stille opp med et adekvat faglig tilbud. Andre steder eksisterer det ikke adekvate tilbud mht arbeid og utdanning eller kommunen har stor fraflytting. I enkelte større kommuner vanskeliggjøres bosetting pga av mangel på boliger til akseptabel pris og noen steder grunnet stor og vedvarende sekundærflytting. Denne tilnærmingen oppfyller målsettingen om å ta hele landet i bruk, men tilpasser også bosettingsarbeidet til kommunenes forutsetninger for å drive vellykket integrerings- og kvalifiseringsarbeid.

Statskonsult mener at den danske modellen er relevant for de problemstillinger man finner i Norge. Modellen bør imidlertid tilpasses norske forhold og reflektere ulike hensyn, både når det gjelder overordnede politiske målsettinger, den dynamiske effekten på bosettingsmønsteret av en gitt fordeling, samt de integreringsmessige effekter dette vil få. En hjemmel om kommunenes rolle i bosettings- og integreringsarbeidet bør lovfestes.

Om staten skulle ha rett til å pålegge kommunene å bosette flyktninger, antar vi at det er naturlig å legge denne fullmakten til UDI. Vi ser det ikke som naturlig at UDI på egen hånd skulle kunne fastsette rammer for bosetting i den enkelte kommune. Etter vår oppfatning bør en i størst mulig grad utvikle den pågående dialogen mellom UDI og kommunene i bosettingsarbeidet. Dette vil kunne ta vare på den kompetanse og positive holdning som ligger i mange kommuner og gi viktig informasjonsgrunnlag for UDIs beslutninger.

I praksis vil dette kunne skje på flere måter. Det er imidlertid et felles nødvendig utgangspunkt; at UDI, som i dag, utarbeider anslag for

---

bosettingsbehov kommende år uten å spesifisere landbakgrunn eller andre kjennetegn ved flyktningene. En mulighet er så at UDI sender ut en åpen anmodning til kommunene som i dag. En annen mulighet er at UDI foreslår en fordeling kommunene imellom, gjerne i samarbeid med KS om kommunene ønsker det. Dersom en kan innpasse det i forhold til budsjettarbeid etc, ville det kunne være hensiktsmessig å ha slike drøftelser med KS parallelt med vurderingen av størrelsen på neste års integreringstilskudd.

Uavhengig av hvilken form anmodningen får, bør kommunene begrunne sine svar. På bakgrunn av en slik høringsrunde kan UDI se om behovet for bosettingsplasser kan antas å være dekket. Dersom så er tilfellet, behøver ikke UDI benytte fullmakten. Er behovet ikke dekket, kan UDI pålegge enkeltkommuner å bosette flere enn kommunene selv har foreslått. UDIs regionkontorer kan på bakgrunn av erfaring og kompetanse bistå med råd om hvilken fordeling som vil kunne bli mest vellykket i forhold til ulike integrerings- og kvalifiseringshensyn.

En slik modell gir i liten grad kommunene mulighet til å diskutere og eventuelt fordele bosettingsoppgaven seg imellom. Vi ser det som lite realistisk at alle kommuner skulle møtes for å enes seg imellom. Etter vår oppfatning er det mindre aktuelt å trekke inn fylkeskommunen eller regionale kommunesammenslutninger, slik som i Danmark, fordi disse ikke har den myndighet i forhold til kommunene som disse nivåene har i Danmark. Dersom en ønsker mer reelle drøftelser mellom kommunene kan en benytte UDIs regionkontorer. UDI vil da måtte fordele bosettingsanslaget på regionkontorene. De videreformidler bosettingsbehovet til kommunene i sin region og er behjelpelig med å arrangere møter hvor kommunene kan fordele bosettingsoppgaven seg imellom.

Blir det ikke enighet om fordeling av det stipulerte bosettingsbehovet innen en fastsatt frist, bestemmer UDI eller UDIs regionkontor fordelingen. Fordelingen bør være klar senhøstes av hensyn til kommunenes planlegging. Ved å tidsbegrense dagens forhandlings situasjon mellom UDI og kommunene vil en kunne frigjøre ressurser og utløse et betydelig administrativt og kompetanse messig potensiale. Dette vil på lengre sikt gjelde kommunene og på noe kortere sikt gjelde UDI. UDI vil kunne frigjøre ressurser og kompetanse til å bistå kommunene i utviklingen av handlingsplaner, fagmiljøer og kompetanse, gode organisasjonsløsninger, tiltak for å øke boligtilgangen og systematisere erfaringsutveksling og evalueringer.

Dersom UDI lykkes med å redusere saksbehandlingstiden for asylsaker, vil endringer i antall asylsøkere raskere får betydning for bosettingsbehovet. Dette kan innebære atantall flyktninger som faktisk skal bosettes noen år blir betydelig høyere eller lavere enn UDIs anslag. Dette kan håndteres ved at UDI går nye forhandlingsrunder med kommunene. En annen mulighet er at det antall flyktninger kommunene skal bosette betraktes som en andel av det totale bosettingsbehov, f.eks at en kommune ikke skal bosette 40 personer men 1 pst av flyktningene som kommer i løpet av året. Endringer i bosettingsbehovet vil da slå andelsmessig likt ut for alle kommuner. Dette øker usikkerheten for kommunene noe, men en unngår administrativt merarbeid.

---

I dag er det staten som bærer den økonomiske risikoen ved feilaktige anslag av bosettingsbehovet. Blir antallet flyktninger betydelig større enn anslått, øker tiden i asylmottak fra vedtak om opphold til bosetting. Hvis staten pålegger kommunene å bosette et visst antall asylsøkere, men ikke kan garantere for at det faktisk vil være behov for å bosette så mange, flyttes risikoen fra staten til kommunene. For ikke å overføre risiko, kan staten forpliktes til å betale kommunene første års integreringstilskudd svarende til plantallet for kommunen. Det vil innebære at kommunene er garantert et minimumstilskudd, uavhengig av hvor mange som faktisk bosettes. En slik garanti vil kunne bedre planleggingsrasjonaliteten i kommunene ytterligere, inkludert kompetanseoppbygging og gi et bedre grunnlag for avtaler med Husbanken. Dette vil gi utgiftsøkninger for staten, dersom plantallene er høyere enn de faktiske tallene. Redusert oppholdstid i mottak kan kompensere for eventuelle merutgifter. Vi vil også peke på erfaringene fra Danmark, hvor bosettingsenheten i Utlendingestyrelsen presser på for rask asylsaksbehandling, slik at de får bosatt nok personer til å slippe å reforhandle bosettingstall med kommunene. En garantert minsteutbetaling av integreringstilskudd kan gi samme effekt, dersom antall ferdigbehandlede asylsøknader er lavere enn prognosen som ligger til grunn for utbetaling av tilskudd.

Vi har ovenfor diskutert hovedtrekkene i hvorledes en kan pålegge kommunene å bosette et visst antall flyktninger, men i liten grad berørt spørsmål knyttet til bosetting av den enkelte flyktning. Som det fremgår av tabell 3.1 går det i dag lang tid fra vedtak om opphold til bosetting finner sted. Vi har pekt på at UDI har problemer med å finne bokommuner for mange grupper av flyktninger. Dersom en plikt for kommunene til å bosette flyktninger skal ha full effekt, bør denne plikten også omfatte bosetting av den enkelte flyktning. Vedtak om bostedskommune bør da kunne foreligge til samme tid som vedtak om opphold. Rent praktisk må UDI trekke på regionkontorenes kunnskap om bl.a. arbeidsmuligheter, innvandrergupper i de enkelte kommuner, spesielle helsetjenester etc.

Det kan også vurderes om en skal sette krav til hvor raskt kommunene skal motta flyktningen. Dersom en garanterer kommunene integreringstilskudd for første år tilsvarende kommunens plantall for bosetting, bør en kunne ha en slik frist. Vi vil imidlertid peke på at det norske boligmarkedet kan være stramt, med få utleieboliger. Dersom en slik frist fører til at det bygges opp en rekke kommunale flyktningemottak, har en trolig vunnet lite i forhold til integrering.

## 4.6 Statskonsults forslag

- **Dagens bosettingsordning bør avvikes**

Etter vår oppfatning er den ikke tilpasset et kontinuerlig behov for bosetting. Selv om det kan foretas endringer innenfor dagens ordning, som vil kunne gjøre kommunene mer positive til å bosette flyktninger, kan vi ikke se at disse vil løse de grunnleggende problemene.

- **Kommunene bør fortsatt bli hørt om hvor mange de ønsker å bosette**  
Kommunene kjenner sin egen situasjon best. Det er viktig å ta hensyn til deres begrunnede oppfatninger om i hvilken grad de kan integrere og bidra til jobbmuligheter for flyktninger.

- 
- **UDI bør ha myndighet til å pålegge kommuner å bosette flyktninger dersom kommunene ikke sier seg villig til å bosette tilstrekkelig mange**

Siden alle flyktninger skal bosettes i en kommune, bør en unngå dagens langvarige forhandlinger. KRD bør innlede diskusjoner med kommunene om hvordan en slik beslutningsprosess bør utformes. Beslutningsprosessen må ha en klar tidsfrist.

- **UDI bør ha myndighet til å bestemme i hvilken kommune den enkelte flyktning skal bosettes**

Det er problemer med å bosette grupper av flyktninger, som til sammen omfatter relativt mange personer. Kommunekunnskapen i UDIs regionkontorer må trekkes inn ved beslutning om bosetting.

- **Fordeling av flyktninger bør kvalifiseres i forhold til kjennetegn ved kommunene.**

Både ved fastsetting av kommunens bosettingsforpliktelse og ved henvisning av den enkelte flyktning må UDI ta hensyn til objektive trekk ved kommunen og erfaring med tidligere flyktninger.

- **Kommunene bør motta integreringstilskudd for minimum så mange som det er planlagt at de skal bosette**

Det vil være usikkerhet knyttet til om plantallene fra UDI er korrekte. Staten flytter risiko over på kommunene. Et garantert minstebeløp vil, selv om det justeres årlig, gjøre det lettere for kommunene å drive et godt planarbeid og raskere bosette flyktninger. Eventuelle merutgifter bør oppveies av reduserte utgifter til drift av asylmottak. Statskonsult ser det som naturlig at oppgaver knyttet til bosetting av flyktninger også koples til det reformarbeid som er i gang i forbindelse med såkalte "forpliktende konsultasjoner" mellom kommunesektoren og staten (ref pkt 1.2.3)

- **Lang tid fra utsøking til bosetting bør gi reduksjon i integreringstilskuddet**

For å sikre raskest mulig bosetting etter at vedtak om opphold fattes, bør tilskuddet til kommunen kunne reduseres hvis bosetting ikke finner sted innenfor en fastsatt tid.

- **KRD bør vurdere tilskuddsordningen til kommunen nærmere**

Det kan være grunnlag for å endre på tilskudd til kommunene knyttet til bl.a. enslige mindreårige og funksjonshemmede. KRD bør vurdere dette nærmere når igangværende forskningsprosjekter avsluttes.

---

## 5 Oppsummering og konklusjon

De tre foregående kapitlene behandler tre ulike problemstillinger relativt isolert. Felles for alle er imidlertid spørsmålet om hvilke tiltak som bør iverksettes for å få en raskere behandling av asylsøknader og en raskere bosetting av dem som får oppholdstillatelse, slik at disse raskest mulig kan komme videre.

Med dagens lange saksbehandlingstid i asylsaker er det vanskelig for UDI å legge press på kommunene for å få til en raskerbosetting. Samtidig kan problemene med å få bosatt flyktninger redusere UDIs innsats for å få asylsakene behandlet. Raskere saksbehandling kan oppleves ikke å bidra til raskere bosetting, men til å flytte køen fra UDI til kommunene. Mens UDI behandler saker og kommunene drøfter og planlegger bosetting, løper statens utgifter til drift av asylmottak. Dette er salderingsposten både for lang saksbehandlingstid i UDI og for tiden det tar å få bosatt flyktninger. Etter vår oppfatning er det derfor viktig både å redusere saksbehandlingstid for asylsaker og tid fra vedtak til bosetting.

Vi har avslutningsvis i de enkelte kapitlene gitt forslag til forbedringer. Her vil vi trekke frem de endringer det etter vår vurdering er viktigst å gjennomføre.

Styringssystemet mellom departement og direktorat er velutviklet. Systemet som sådan ivaretar de viktigste hensyn som ligger til grunn for mål og resultatstyring som styringsteknikk. Etter vår oppfatning kan imidlertid styringssystemet brukes bedre. Departementets hovedutfordring er å benytte det foreliggende systemet for styring og koordinering på feltet mer målrettet. Etter vår oppfatning bør departementet prioritere asylsaker klarer i budsjettproposisjonen og tildelingsbrevet. En slik prioritering bør også komme til uttrykk i styringsdialogen. Hovedfokus i rapporteringen og oppfølging gjennom året bør være på asylsaker, andre saker som har høyest politisk prioritet og eventuelt avvik i forhold til planer på andre områder. Ved manglende måloppnåelse må direktoratet, og eventuelt departementet, finne frem til tiltak som sikrer måloppnåelse. Dersom det kommer betydelig flere eller færre asylsøkere enn hva departementet har lagt til grunn, må departementet justere krav i forhold til ressurser. Departementet må sørge for at det utvikles kunnskap som gjør det mulig å vurdere hvorledes utgifter til drift av UDI og til integreringstilskudd til kommunene påvirker utgifter til drift av asylmottak.

En klarere prioritering av asylsaker fra departementets side, bør føre til at den interne organisering og styring i JURA i større grad utformes for å prioritere asylsaker. Asylsaker bør skilles organisatorisk fra andre saker. Saksbehandlingskapasiteten må løpende tilpasses svingningene i antall asylsaker. Saksbehandlingstid, produksjon og effektivitet bør bli sentrale styringsparametre. Organisasjonen må utvikles slik at det blir lettest mulig å flytte medarbeidere til og fra asylsaksbehandling. For å sikre effektiv tjenesteproduksjon bør UDI innføre økonomiskadministrative og juridiske controllerfunksjoner.

---

Dagens bosettingsregime fungerer tilfredsstillende i forhold til dugnader og bosetting av et begrenset antall hvert år. Etter vår vurdering er dagens system lite egnet til å løse dagens utfordringer. Det bør etableres en ny bosettingsordning. Kommunen bør fortsatt ha innflytelse på hvor mange de skal bosette. Departementet bør samarbeide med kommunene for å komme frem til en ordning hvor fordeling av flyktninger som skal bosettes påfølgende år kan drøftes. Dersom en ikke kommer til enighet innen en tidsfrist, må departementet ha myndighet til å fastsette fordelingen. Kommunene bør ha en økonomisk kompensasjon for usikkerheten knyttet til denne fordelingen. Innenfor disse rammene bør UDI ha myndighet til å fastsette hvilke flyktninger som skal bosettes i den enkelte kommune. Det bør være krav til hvor raskt kommunene skal ta imot flyktninger.

---

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	Raskere asylsaksbehandling og bosetting
<b>Forfatter(e):</b>	Erik Oftedal, Peter Chr. Bøgh, Olav Hernar
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	2000:2
<b>Prosjektnummer:</b>	417 00
<b>Prosjektnavn:</b>	Gjennomstrømning i statlige mottak for asylsøkere og flyktninger
<b>Prosjektleder:</b>	Erik Oftedal
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Finansdepartementet i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet
<b>Resymé:</b>	Rapporten vurderer tiltak for å gi raskere behandling av asylsøknader og raskere bosetting av flyktninger. Kommunal- og regionaldepartementet, Justisdepartementet og UDI må sørge for mer fleksibel ressurs utnyttelse i UDI. Det drøftes og gis forslag om hvordan departementenes styring og den intern organisering og styring i UDI bør utformes. Dagens bosettingsordning vurderes. Det foreslås å gi statlige myndigheter rett til å overprøve kommunene, dersom ikke tilstrekkelig mange flyktninger kan bosettes.
<b>Arbeidsområde:</b>	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
<b>Emneord:</b>	Asyl, flyktning, etatsstyring, intern styring, bosetting, kommune, statlig styring, fleksibilitet.
<b>Dato:</b>	januar 2000
<b>Sider:</b>	77
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO