

Evaluering av Politiets utlendingsenhet

Forord

Politiets utlendingsenhet (PU) ble opprettet for 4 år siden. Det var behov for å evaluere særorganet og Statskonsult fikk i oppdrag fra Politidirektoratet å gjennomføre evalueringen. Formålet har vært å få vurdert sterke og svake sider ved politiets organisering av utlendingsområdet, samt diskutere og skissere mulige tiltak.

Statskonsult har foruten å gjennomgå mye dokumentasjon om grunnlaget for opprettelsen av PU og om PUs virksomhet i dag, intervjuet representanter for politidistrikt, andre organer innen politiet og organer innen utlendingsforvaltningen. Det er også vært gjennomført to undersøkelser med spørreskjema til politidistriktene og til alle ansatte i PU. Det har vært stor interesse for evalueringen spesielt fra de ansatte i PU. Evalueringsteamet har fått god hjelp med å fremskaffe og sammenstille nødvendige data om driften i PU.

Det er store utfordringer på utlendingsområdet. PU kan innenfor sitt mandat bidra til å løse noen av de vanskelige utfordringene knyttet til identifisering av asylsøkere og andre som søker om opphold i Norge samt håndtere uttransportering. Statskonsult håper at denne evalueringen kan bidra til å utvikle utlendingsområdet i politiet og ikke minst være et grunnlag for forbedringsarbeidet i PU.

Evalueringen er gjennomført av Inger Johanne Sundby (prosjektleder), Peter Chr. Bøgh og Mette Haarstad. Ingunn Botheim og John Nonseid har også bidratt i prosjektet.

Oslo, 22.10.2007

Vivi Lassen
avdelingsdirektør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Formål, hovedproblemstillinger og gjennomføring av evalueringen ...	5
2.1	Formål og hovedproblemstillinger	5
2.2	Metode og tilnæringsmåte.....	5
2.2.1	Dokumentanalyse	5
2.2.2	Intervjuer	6
2.2.3	Spørreundersøkelser	6
2.2.4	Prosessmodellering brukt i arbeidsseminar	7
2.3	Erfaringer med gjennomføring.....	8
3	Organiseringen av utlendingsområdet generelt og politiets arbeid spesielt	9
3.1	Organiseringen og ansvarsdelingen i stort	9
3.1.1	Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)	9
3.1.2	Justisdepartementet (JD)	10
3.1.3	Utenriksdepartementet og utenriksstjenesten	11
3.2	Oversikt over politiets nyere historie innen utlendingsfeltet	11
3.3	Etableringen av Politiets utlendingsenhet i 2004	14
3.3.1	Bakgrunn og begrunnelser	14
3.3.2	Etableringen	19
3.4	Politiets øvrige oppgaver på utlendingsområdet	22
3.4.1	Politidistriktene	22
3.4.2	Kripos	27
3.4.3	PST	29
4	Beskrivelse av PUs virksomhet og organisasjon	31
4.1	Formål og mål for virksomheten	31
4.2	Organisering	33
4.2.1	Organisasjonskart	33
4.2.2	Personell og kompetansefordeling	35
4.2.3	Kjønnsfordeling	37
4.2.4	Fordelingen av administrative stillinger.....	37
4.2.5	Internasjonalt arbeid.....	38
4.2.6	Mange omorganiseringer.....	38
4.3	Ressurser og oppgaver	39
4.3.1	Budsjett og regnskap	40
4.3.2	Ressursbruk sammenholdt med oppgavevolum	42
4.3.3	Organisatoriske tiltak for å redusere kostnader	45
4.4	Kompetanseutvikling	46
4.4.1	Mål og ambisjoner på kompetansefeltet.....	46
4.4.2	Faktisk kompetansebygging	47
4.5	Kommunikasjonspolicy.....	49

5	Synspunkter på PUs rolle og oppgaver sett fra samarbeidspartnere.	50
5.1	Synspunkter på PUs mål og måloppnåelse	50
5.1.1	Er formålet med PU og mandatet til PU klart nok?	50
5.1.2	Oppfatning om måloppnåelse.....	50
5.2	Endring i PUs rolle og oppgaver siden 2004.....	53
5.3	Ressursbruk, kvalitet og kompetanse	55
5.3.1	PUs bidrag til bedre ressursbruk	55
5.3.2	Kvalitet og rettsikkerhet	56
5.3.3	PUs kompetanse	56
5.3.4	Effektivitet og service	57
5.4	Forholdet mellom PU og andre deler av politiet med oppgaver på utlendingsområdet	58
5.4.1	Hvor klar oppfattes ansvarsfordelingen for kjerneoppgavene?.....	58
5.4.2	Hvordan fungerer samarbeidet mellom PU og politidistriktene?.....	58
5.4.3	Hvordan har PU innvirket på kompetansen om og innsatsen på utlendingsfeltet i politidistriktene?.....	59
5.4.4	Synspunkter på eventuelt endret oppgavefordeling mellom PU og politidistriktene.....	60
5.4.5	Synspunkter på grensesnittet mellom PU og Kripos.....	60
5.5	Synspunkter på samarbeidet mellom PU og utlendingsmyndighetene (utenfor politiet)	64
5.6	Utfordringer for politiet på utlendingsområdet	64
5.7	Utfordringer og forbedringspunkter for PU	65
6	Synspunkter på PUs organisering og funksjonsmåte sett fra de ansatte.....	67
6.1	Måloppnåelse	67
6.2	Endring i rolle og oppgaver.....	67
6.3	Planlegging og styring.....	68
6.4	Ressursbruk, kostnadsutvikling og kvalitet.....	69
6.5	Organisering	70
6.6	Samarbeid og gjensidig avhengighet i oppgaveløsningen	71
6.7	Arbeidsformer, ledelse og kompetanse	72
6.7.1	Personalpolitikk, ledelse, kompetanseutnyttelse og kompetanseutvikling	72
6.7.2	Arbeidsformer, fordeling av arbeid og arbeidsmiljø.....	75
6.7.3	Intern informasjon	76
6.7.4	Kommentarer om utfordringer fra respondentene.....	76
6.8	PUs synspunkter på forholdet til andre politiorganer.....	77
6.8.1	Ansvarsfordelingen	77
6.8.2	Kompetansen på utlendingsfeltet	78
6.8.3	Samarbeid mellom PU og politidistriktene	78
6.8.4	Endret oppgavefordeling mellom PU og politidistriktene	79
6.8.5	Samarbeidet med andre utlendingsmyndigheter	79

7	Statskonsults vurdering	80
7.1	Innledning.....	80
7.2	Har opprettelsen av PU svart til forventningene?	80
7.2.1	Vesentlig større registrerings- og uttransporteringskapasitet.....	80
7.2.2	Bidra til styrking av ID-undersøkelser i registreringsfasen	81
7.2.3	Frigjøre ressurser/politiansatte for å styrke ID-undersøkelser og analyse- og etterretningsarbeid.....	81
7.2.4	Bidra til stor fleksibilitet ved at politiansatte vekselvis kunne nyttes til registrering og effektivering	81
7.2.5	Redusere bruken av polititjenestemenn som ledsagere ved uttransportering	82
7.2.6	Redusere bruken av overtid.....	82
7.2.7	Frigjøre ressurser i politidistriktene og høyne kvaliteten på mottaksregistreringen	82
7.2.8	Åpne for etablering av enkle prosedyrer for å fremskaffe reisedokumenter hos hjemlandets ambassade	83
7.2.9	Gi en vesentlig reduksjon av kostnader knyttet til uttransporteringer	83
7.2.10	Gi grunnlag for bedre styring og kontroll på området	83
7.2.11	Gi mulighet for en mer fremtidsrettet og offensiv holdning på flere områder som tidligere ikke er blitt ivaretatt på feltet	84
7.2.12	Etablering av en ny nasjonal etterretningsfunksjon som skulle ivareta analyser og etterretning om trender og forslag til målrettede kontrolltiltak i politidistriktene.....	85
7.2.13	Ivareta internasjonale forpliktelser knyttet til norsk politis ansvar i utøvelsen av registrering, effektivering og analyse/etterretning i utlendingssaker.....	85
7.2.14	Administrasjonsavdelingen skulle påvirke operativ tjeneste i henhold til kost/nyttevurderinger, men resultatansvar, personalansvar og økonomiansvar skulle ligge i linjen.	86
7.3	Politiets organiseringen av utlendingsområdet og PUs plass i dette.....	87
7.3.1	PUs bidrag til utlendingsområdet.....	87
7.3.2	Oppgavefordeling og grenseflater til andre politiorganer	88
7.4	PUs måloppnåelse, organisering, ressurser, arbeidsprosesser og kompetanse.....	89
7.4.1	Måloppnåelse	89
7.4.2	Bedre organisering, personalpolitikk og utvikling av kompetanse	90
7.4.3	Kostnadene er ikke redusert i takt med nedgang i antall saker	91
7.4.4	Mer aktiv styring av og større interesse for PU	91
8	Statskonsult konklusjoner og anbefalinger.....	93

Vedlegg

1 Sammendrag

Politiets utlendingsenhet (PU) ble opprettet 1.1.2004 med hovedansvar for ankomstregistrering av asylsøkere herunder fastslåelse av identitet og uttransportering av utlendinger uten lovlig opphold. Perioden før opprettelsen var preget av høye asylankomsttall og at det satt mange i asylmottak som skulle uttransporteres. Det var høye kostnader både til uttransportering og til drift av mottak.

Etter nærmere fire års drift ønsket Politidirektoratet å få evaluert PU. Ifølge mandatet for evalueringen av PU skulle Statskonsult vurdere hvor kostnadseffektiv nåværende organisering er innenfor politiets ansvarsområde, om det bør gjøres endringer av PUs ansvarsområde og om brukernes og samarbeidspartenes syn på enheten. De viktigste metodene har vært dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelser både internt og eksternt.

Siden PU ble planlagt opprettet har det vært en betydelig nedgang i antall asylankomster og i antall som skal returneres. På den annen side er det en rekke utfordringer for politiet på utlendingsfeltet som er uavhengige av asylankomsttall, og der PU kan spille en rolle.

Instruksen synes å bli oppfattet som klar på registrering av asylsøkere, uttransportering og internatdrift, mens den gir rom for tolkning og har behov for detaljering og avklaring mht bistanden til politidistriktene med ID-arbeid og kontrollvirksomhet. Oppgavene som går ut på å samle inn, bearbeide og analysere relevant informasjon, er i praksis uklare. Her kommer man lett inn på politidistriktenes, Kripos' og PSTs ansvarsområder, bl.a. kriminelle nettverk, terror, krigsforbrytelser og illegal innvandring. Det forekommer overlapping, og sannsynligvis er det felt som ikke er dekket godt nok av noen. PUs arbeid er begrenset til forvaltnings- og kontrolloppgaver. Grenseflaten til det strafferettslige oppgavene er klart på papiret, men ikke alltid i praksis.

PU skal være politiets kompetansesenter innen eget ansvarsområde. Hva dette konkret omfatter og innebærer er også uklart.

Både i forbindelse med opprettelsen og i instruksene er effektive rutiner og økonomisk kontroll vektlagt. Kostnadene og ressursbruken i PU har imidlertid ikke sunket vesentlig selv om antall asylsøkere er blitt betydelig lavere. Det er ikke nødvendigvis ønskelig at kostnadene synker i samme omfang som asylankomstene, men i en situasjon med lavere asylankomster vil det være viktig å vri ressursbruken over på andre viktige oppgaver enn de som er direkte relatert til gjennomstrømningen av asylsøkere. Resultatoppnåelsen er god i den forstand at de som skal og kan uttransporteres blir uttransportert innen de frister som er satt (iflg rapportering til POD). Men registrering av asylsøkere tar til dels for lang tid, og identifiseringsarbeidet synes også å trekke ut. Det er imidlertid ikke resultatmåling på ID-arbeidet. Høyere effektivitet og kvalitet i arbeidet for å både nå de mål som er satt på tidsbruk på registrering og uttransportering, samt få avdekket identiteten til flere gjennom utvikling og bruk av velegnete metoder, er viktige oppgaver. Dette omfatter også bistand og kompetanseoverføring til politidistriktene.

Samtidig som PU oppfattes å ha ganske rikelig med ressurser, strever mange politidistrikter med å prioritere utlendingsfeltet høyt nok. Flere har pekt på at utlendingsfeltet er et stebarn. Det kan nedprioriteres fordi det ikke stilles krav overfor distriktene til rapportering på dette området. PU har imidlertid resultatkrav som må involvere distriktene. Utfordringen for PU blir å støtte politidistriktene, men slik at dette styrker lokal kompetansebygging og ikke erstatter politidistriktenes egen innsats. Det hevdes både fra ansatte i PU og fra politidistriktene at PU har blitt en sovepute for distriktene når det gjelder arbeidet med utlendingssaker. Det er uklart for flere distrikter hvordan de kan bruke PU og om det er PU eller Kripos som skal brukes til for eksempel ID-arbeidet.

PU's rolle er ifølge ansatte i PU og informanter fra politidistriktene endret siden opprettelsen. Noen hevder også at PU går utover sitt mandat og inn på politidistriktenes og Kripos' områder. Disponeringsskrivene for PU siden opprettelsen viser en viss endring ved at flere resultatmål i 2007 enn tidligere gjelder konkret bistand til og samarbeid med politidistriktene.

De som henvender seg til PU, mener i stor grad at de møter en god serviceinnstilling. Mange av samarbeidspartnerne synes å være fornøyd med og ser det som hensiktsmessig at PU håndterer registrering og identifikasjon av asylsøkere samt uttransportering. I våre undersøkelser fremkommer det ingen klare alternativer til hovedtrekkene i dagens oppgavefordeling, og ingen ønsker seg tilbake til situasjonen før opprettelsen av PU. Enkelte er inne på at ved en tenkt nedleggelse av PU vil det være mulig å spre oppgavene på Kripos, POD og UDI. Andre peker på oppgaver i Kripos som kan tenkes overført til PU. Hovedinntrykket er likevel at samarbeidspartnerne ser et potensial i PU som ikke er utnyttet godt nok.

Ut fra det som er sagt over er det primære eksterne problemet for dårlig dialog og for dårlig gjensidig forventningsavklaring mellom aktørene. Dette har delvis sammenheng med at utlendingsfeltet er fordelt på to departementer og at vertikale styringsstrukturer vanskelig gjør horisontal samordning. Det ligger en utfordring i mer koordinert ledelse både på departementsnivå og direktoratsnivå. I en del tilfelle skjer det oppgaveavklaring bilateralt mellom PU og ett enkelt politidistrikt, for eksempel i form av en avtale. Statskonsult setter spørsmålsteget ved hensiktsmessigheten av dette, og vil tro at en felles forståelse som omfatter flere politidistrikter og inkluderer Kripos er å foretrekke.

Statskonsult mener det er behov for å gå gjennom instruksene fra 2005 for å avdekke om det er felles forståelse mellom JD, POD og PU om ansvarsområde og oppgaver. Det kan være behov for å diskutere rollen og sikre at denne utøves i tråd med ansvarsfordelingen i politiet. Det kan eventuelt være behov for å revidere instruksene og/eller klarlegge rolleutøvelsen. Det er dessuten behov for å få kommunisert og diskutert dette med samarbeidspartnerne innen politiet og med UDI. Kunnskapen om PU og hvordan bistand derfra kan nyttes bedre i politidistriktene, bør også styrkes.

Internt i PU er det mange som er selvkritiske på vegne av PU. Det pekes på lederstilen og kulturen som negative faktorer. Lederstilen påstås å være veldig linjeorientert og samtidig ad hoc-preget. Mange påstår at en del av medarbeiderne er mer motivert av muligheten for lange utenlandsreiser med tilhørende godtgjørelser, enn genuin interesse for det faglige arbeidet knyttet til registrering og identifikasjon. Et stort flertall av de ansatte i PU mener at for mange i PU "gjør som de vil". Samtidig er det et stort flertall som opplever det kollegiale arbeidsmiljøet som godt.

Statskonsult observerer at det er problemer med å få ned kostnader til overtid og til uttransportering, selv ved lave volumer på ankomst og uttransportering.

Antall ansatte i PU har vært relativt stabilt. Fordelingen mellom sivile og politiutdannete er nå 65 pst sivile og 35 pst politi. Vi kan ikke se at det har ligget noen analyse av kompetansebehov til grunn for rekrutteringene, og det mangler generelt data om kompetansekrav og eventuelle kompetansegap. Behovet for politifaglig kompetanse til PUs forskjellige arbeidsoppgaver er et tilbakevendende spørsmål. Det stilles også spørsmål om hvordan både sivil og politifaglig personell benyttes til de ulike oppgavene.

Etter Statskonsults vurdering er det ikke god nok fleksibilitet i PU mht ressursdisponering: Ressurser overføres ikke til de funksjonene der det til enhver tid er størst behov.

Statskonsult stiller seg spørsmålet om PU fungerer best mht kostnadseffektivitet ved høye ankomsttall og mange uttransporteringer. På mange måter er det en slik situasjon PU er konstruert for. "Det operative oppgavevolumet" og det som noen vil si er kjerneoppgavene til PU, vil variere over tid, og PU må derfor organiseres, styres og ha strategier for ulike volumer av ankomster og uttransporteringer.

Et kjernesporsmål i styringen og organiseringen av PU er intern kompetanse og kompetanseutvikling, og ekstern informasjon om og spredning av den kompetansen og innsikten som PU sitter på. Det har vært for liten oppmerksomhet rundt dette. På den ene siden synes det som om generalistmodellen for politifaglig kompetanse står sterkt, på den andre siden fremhever mange behovet for å spesialisere og utvikle ekspertise.

Et annet spørsmål er hvilken juridisk faglighet PU skal ha, og i hvilke funksjoner denne skal benyttes internt og eksternt. Hittil har det juridiske miljøet i PU vært svært lite, hatt avgrensede oppgaver og en beskjeden rolle internt og eksternt. I disponeringsskrivet for 2007 ligger det an til en styrking av det juridiske miljøet i PU.

I løpet av den relativt korte tiden PU har eksistert er virksomheten omorganisert en rekke ganger. Omstillingene har vært dårlig dokumentert. Det er vanskelig å få grep om hva som har vært formålet med endringene. Den fremtidige organiseringen av PU bør innebære færre enheter. Belastningsutjevning bør skje ved at det flyttes eller disponeres ressurser på tvers av enhetene, i stedet for at

oppgavene spres på mange enheter. Fellesfunksjoner bør i større grad vurderes trukket ut av fagavdelingene.

PU bruker relativt lite ressurser til internadministrasjon, kanskje *for* lite. En rekke interne utviklingsoppgaver er stoppet opp eller ikke iverksatt. Delvis skyldes dette ressursmangel i personalfunksjonen, og muligens hyppige skifter i politimesterstillingen (dvs øverste leder av PU). Også på budsjettensiden er det en viss underbemanning.

Statskonsult er av den oppfatning at PU bør bestå og ha de samme oppgaver som de har i dag. I stedet for å utvide oppgaveporteføljen, må PU utvikle og bli enda bedre på sine kjerneoppgaver. Dette gjelder ikke minst ID-arbeidet som må starte for fullt ved registrering og fortsette gjennom sakens behandling hos andre utlendingsmyndigheter.

For å få styrket oppgaveløsningen må imidlertid mye gjøres internt i organisasjonen. Det er satt i gang viktige tiltak det siste året, men det er store utfordringer og det kreves et krafttak for å få til en bedre organisering, kompetanseutnyttelse og –utvikling, bedre arbeidsdeling, bedre prioritering, planlegging og resultatmåling, samt bedre personalpolitikk og lederskap.

Statskonsult presenterer i rapporten en rekke konkrete forslag. Forslagene kan sammenfattes i følgende punkter:

- Mer dialog og gjensidig forventningsavklaring med de ulike samarbeidspartnerne spesielt innenfor politiet, men også med organer innen utledningsforvaltningen.
- Det må utvikles bedre styringsinformasjon for både PUs ledelse og for bruk i etatsstyringen og gi føringer på ressursdisponering ved ulike nivåer av asylankomster.
- PU må utvikle en mer hensiktsmessig organisasjonsstruktur som sikrer klart og oversiktlig ledelsesansvar for oppgavene knyttet til saksflyten fra registrering til uttransportering.
- Klarere formulering av kompetansebehovene i PU og bedre utnyttelse av ansatte med ulike kompetanse til gjennomføring av oppgavene og utvikling av oppgaveløsningen.

2 Formål, hovedproblemstillinger og gjennomføring av evalueringen

2.1 Formål og hovedproblemstillinger

Målet med evalueringen har vært å få vurdert sterke og svake sider ved politiets organisering av utlendingsområdet, samt diskutere og skissere mulige tiltak. Dette er konkretisert i følgende tre punkter:

- a. Hvor kostnadseffektiv nåværende organisering er innenfor politiets ansvarsområde. Dette omfatter bl.a. å
 - a. Vurdere enhetens ressurser i forhold til arbeidsmengde
 - b. Kompetanse
 - c. Arbeidsprosesser og rutiner
 - d. Kostnader
- b. Vurdere om det bør gjøres endringer av PUs ansvarsområde.
- c. Brukeres og samarbeidspartneres syn på enheten. Samarbeidspartnere er oppgitt som: Politidistrikt, særorganer, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnden, Arbeids- og inkluderingsdepartementet samt relevante internasjonale politimyndigheter. Overordnede organ er: Politidirektoratet og Justisdepartementet.

2.2 Metode og tilnæringsmåte

Følgende metoder er benyttet i datainnsamlingen:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelser
- Prosessmodellering/work-shop

2.2.1 Dokumentanalyse

En rekke dokumenter har vært gjennomgått (ref vedlegg 1). PU har bidratt med å sammenstille data og informasjon som nødvendig grunnlag for evalueringen. Sentrale dokumenter har bl.a. vært:

- Budsjett og regnskap
- Tildelingsbrev og disponeringsskriv
- Årsmeldinger og årsrapporter
- Statistikker
- Organisasjonsoversikter
- Kompetanseoversikter
- Mange rapporter og notater fra interne prosjekter og arbeidsgrupper i PU
- Rapporter fra utvalg nedsatt i forbindelse med vurdering av opprettelsen av PU
- Rapporter fra konsulenter og fra arbeidsgrupper sammensatt av aktører på området

2.2.2 Intervjuer

Det har vært gjennomført 14 intervjuer med i alt 28 representanter for samarbeidspartnere. Dette har vært

- Ansvarlige for PU i Politidirektoratet (POD) og Justisdepartementet (JD)
- Politimestere og andre med kjennskap til dette fagområdet fra politidistriktene Oslo, Romerike, Østfold og Vestoppland
- Representanter for Kripos og PST
- Representanter for UDI, UNE og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)
- Leder for NOAS

Det har vært gjennomført 20 intervjuer med 23 ledere og representanter for de ansatte i PU. Intervjuguidene er lagt ved i vedlegg 2.

2.2.3 Spørreundersøkelser

Politidistriktene

Det har vært gjennomført elektronisk spørreundersøkelse til alle politidistriktene. Skjema (vedlegg 3) ble sendt til politimestrene og til kontaktpersonene i ”Faggruppe forvaltning”, samt grensekommisjonen. Dette var i alt 52 personer og svarprosenten var 61,5.

For å sikre anonymitet ba vi ikke respondentene om å oppgi hvilket politidistrikt de tilhørte. Vi vet altså ikke hvor stor andel av distriktene som har svart på skjemaet, men vi vet at det er 14 politimestere, 10 forvaltningssjefer og 8 som oppgir annen stilling. Vi har fått en eller to besvarelser fra hvert distrikt og vi vet at noen distrikter ikke har besvart skjemaet. Men ut fra formålet med evalueringen og at vi har intervjuet fire distrikter i tillegg, mener vi at det bilde kartleggingen har gitt samsvarer godt med oppfatningene.

Det var viktig å kunne skille mellom type distrikt og vi ba derfor politidistriktene å angi om de er:

- Politidistrikt med stor trafikk fra utlandet (land, sjø, luft) (grensepolitidistrikt). I alt 13 har oppgitt at de kommer fra denne type distrikt.
- Politidistrikt med liten trafikk fra utlandet, men med mange utlendingssaker (utlendingsdistrikt). I alt 15 har oppgitt at de kommer fra denne type distrikt.
- Politidistrikt med få utlendingssaker og liten trafikk fra utlandet (smådistrikter på utlendingsområdet). Kun 4 har oppgitt at de kommer fra denne type distrikt.

I kapittel 5 gjengis funn fra spørreundersøkelsen. Ettersom det er en relativt liten gruppe som har besvart undersøkelsen, blir svarene oppgitt i antall og ikke prosenter.

Undersøkelsen blant de ansatte

En tilsvarende spørreundersøkelse ble gjennomført blant alle ansatte – i alt 230 personer¹. 150 (65,2pst) besvarte skjemaet (Vedlegg 4). Det er imidlertid mange som ikke kan svare eller ikke har hatt mening om enkelte spørsmål og som dermed krysser av på ”kjenner ikke til/uaktuelt”. I beskrivelsen av funn i Kap 6 er det gjort oppmerksom på om mange ikke har svart på enkelte spørsmål.

Vi har sammenlignet respondentenes bakgrunnsopplysninger med sammensetningen av PU's ansatte pr. 31.12.2006. Det tilsier at nærmest alle ledere med personalansvar har svart (i alt 35 personer). Likeledes har tilnærmet alle som utfører fellesfunksjoner svart. Over 80 pst av de ansatte i Effektueringsavdelingen (eksklusiv ledere og ansatte i fellesfunksjoner), 73 pst av de ansatte i Asylavdelingen og 54 pst fra Transittavdelingen har besvart undersøkelsen. Vi mener derfor at undersøkelsen er representativ for ansatte i PU.

Representativiteten når det gjelder utdanning virker også bra ved at hhv 64 pst av de ansatte med politi- eller juristutdanning og 67 pst av de med annen utdanning har svart. 58 pst av de som har besvart undersøkelsen er menn og 42 pst kvinner. Kjønnfordelingen i PU var i 2005: 62 pst menn og 38 pst kvinner.

2.2.4 Prosessmodellering brukt i arbeidsseminar

Det ble arrangert et arbeidsseminar 22. august om prosessen fra registrering til ”avklaring” av asylsøkerens ID. Begrunnelsen for å avgrense seminaret til dette temaet var at det omhandler kjerneoppgaver for PU og at det er viktig at dette fungerer godt. Det var dessuten igangsatt arbeid med å kartlegge prosessen fra ”vedtak foreligger til uttransporteringer er gjennomført”, slik at det var lite aktuelt å ta med denne arbeidsprosessen.

Formål med arbeidsseminaret var å beskrive og få en felles forståelse for gangen i arbeidsprosessen. Dessuten å identifisere eventuelle problemer og flaskehals, og å foreslå forbedringer.

Det viktigste kriteriet for utvelgelsen av deltakerne var at det skulle være personer som vet hva som gjøres og som kjenner prosessen godt. Et kriterium for utvelgelse var også å få en gruppe med en blanding av politiutdannede og sivile og av kvinner og menn.

I seminaret ble:

- dagens arbeidsprosess beskrevet (tegnet et flytdiagram)
- det angitt hvilken enhet i organisasjonen som gjør hva (roller)
- prosessen vurdert og det ble listet opp utfordringer og forbedringspunkter

Resultatet av seminaret er lagt ved i vedlegg 6 og gjengitt i beskrivelsen av PU i kapittel 4.

¹ Skjema ble sendt til alle med e-postadresse på det tidspunktet undersøkelsen gikk ut. Personer som var i permisjon eller under opplæring og ennå ikke ansatt, bl.a. flere av de nyansatte på Trandum, omfattes ikke av undersøkelsen.

2.3 Erfaringer med gjennomføring

Det har vært god oppslutning og meget stor interesse for evalueringen blant ledere og ansatte i PU. Flere enn de vi i utgangspunktet ville intervjuer, har ønsket å bli kontaktet. PU og de kontaktpersonene vi fikk tildelt har bidratt med både nyttig tilgjengelig informasjon og data og har også sammenstilt nye data og informasjon på vår anmodning. Vi opplever at det har vært store forventninger til evalueringen og hvordan denne kan bidra til utviklingen av utlendingsområdet og PUs virksomhet.

Samarbeidspartnerne har også vist interesse for evalueringen, men det har vært noe vanskelig å få avtalt intervjuer. Årsaken til dette har vært tidspunktet på året for datainnsamlingen med mange fridager og innspurt før sommerferien.

3 Organiseringen av utlendingsområdet generelt og politiets arbeid spesielt

3.1 Organiseringen og ansvarsdelingen i stort

Utlendingsfeltet er et komplekst og dels ustabilt politikkområde preget av spenning mellom politisk styring og faglig autonomi. Ansvar for utlendingsforvaltningen er delt mellom tre departementer, Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Justis- og politidepartementet (JD) og Utenriksdepartementet (UD).

Figur 1: Oversikt over utlendingsforvaltningen ²



3.1.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)

AID har det overordnede ansvaret for flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken. Departementet styrer UDI, og IMDi, blant annet gjennom lov, forskrift, budsjetter og tildelingsbrev. Siden UNE er et politisk uavhengig organ, kan departementet ikke instruere om lovtolkning, vurdering eller vedtak i enkeltsaker, slik at styringen av UNE skjer via lov og forskrift. I tillegg kan AID instruere nemnda om prioritering av saker og om organisatoriske og administrative forhold. Det sentrale lovverket på feltet er utlendingsloven³ og utlendingsinstruksen.

Utlendingsdirektoratet (UDI)

Utlendingsdirektoratet (UDI) er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen. UDI skal iverksette og bidra til å utvikle regjeringens innvandrings- og flyktningepolitikk.

UDI skal sørge for regulert innvandring gjennom behandling av søknader om ulike typer oppholds- og arbeidstillatelser, og skal også sikre at flyktninger får beskyttelse gjennom behandling av asylsøknader. Som faglig overordnet organ instruerer UDI politiet og utenriksstasjonene via rundskriv i saker som gjelder

² Kilde: UDIs hjemmeside

³ Lov 1988-06-24-64, sist endret i 2006 og 2007

tillatelser og opphold⁴. Direktoratet behandler de sakene utenriksstjenesten og politiet ikke har beslutningsmyndighet til å avgjøre, og de sakene hvor det er usikkert om tillatelse bør innvilges. UDI har seks regionkontorer som representerer hele UDIs virksomhet i sine regioner, men en hovedoppgave er ansvaret for asylmottakene.

Utlendingsnemnda (UNE)

UNE er et frittstående domstollignende forvaltningsorgan som behandler klager på UDIs vedtak etter utlendingsloven og utlendingsforskriften og statsborgerloven. Nemnda er administrativt underlagt AID. Utlendingsnemnda er overordnet UDI som lovtolkende organ, og nemndas praksis er retningsgivende for UDIs praksis.

Landinfo – utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon

Enheten har som oppgave å innhente og analysere informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som UDI, UNE og AID har behov for kunnskap om. Enheten er faglig uavhengig, men administrativt tilknyttet UDI.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og kommunesektoren

IMDi ble opprettet 1. januar 2006, og fagfeltet integrering ble overført fra UDI. Blant IMDis oppgaver er å iverksette statens politikk for bosetting av flyktninger og å følge opp introduksjonsloven, rett og plikt til norskopplæring og St. meld. nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – ansvar og frihet. Også IMDi er representert regionalt gjennom regionkontor.

Ved siden av de statlige etatene er kommunesektoren sentral i arbeidet med å tilrettelegge for integrering på lokalplan. Kommunene bosetter flyktninger i samarbeid med IMDi og fra 2004 er kommunenes integreringsarbeid lovregulert gjennom Introduksjonsloven.

3.1.2 Justisdepartementet (JD)

Politiavdelingen i JD utgjør sammen med Politidirektoratet den sentrale politiledelse. JD har det overordnede etatslederansvaret for politi- og lensmannsetaten og for det internasjonale politiarbeidet. JD har delegert store deler av etatslederansvaret og det internasjonale ansvaret til Politidirektoratet.

Politidirektoratet (POD)

POD er overordnet myndighet både for politidistriktene og særorganene i politiet og ivaretar det løpende etatsstyringsansvaret for disse. PODs etatsstyring skal nå i størst mulig grad skje via rammer og mål og direktoratet er ikke lenger organisert med en egen etatslederavdeling.

Ansvaret for utlendingsfeltet er ikke lagt til en spesifikk organisatorisk enhet i POD, men er spredt på flere avdelinger og ivaretas løpende av et lite antall enkeltpersoner. Slik sett følger styringen av utlendingsfeltet de samme prinsipper og policy som styringen av øvrige underliggende virksomheter.

⁴ Slik instruksjonsmyndighet omfatter ikke oppgavene til PU, som kun er underlagt en faglig styringslinje.

Politiets utlendingsenhet (PU)

PU er et relativt nytt særorgan underlagt POD. Hovedoppgavene er registrering av asylsøkere, herunder undersøkelser omkring asylsøkerens reiserute, fastsetting av identitet, forberedelser av og iverksetting av endelige avslag i asylsaker samt koordinering og kvalitetssikring av alle uttransporteringer fra Norge av utlendinger med ulovlig opphold. PU har dermed et smalere mandat på utlendingsfeltet enn navnet skulle tilsi.

Politidistriktene

De 27 politidistriktene mottar og forbereder søknader om oppholds- og arbeidstillatelse, og behandler en stor del av søknadene de mottar. Saker politiet ikke kan fatte vedtak i, sendes til UDI. Politiet kan ikke avslå søknader. I tillegg oppretter politiet utvisningssaker som avgjøres av UDI. De kan også fatte bortvisningsvedtak etter nærmere anvisning i utlendingsforskriften.

3.1.3 Utenriksdepartementet og utenrikstjenesten

Norges utenriksstasjoner spiller en viktig rolle som førstelinjetjeneste for utlendinger som ønsker å besøke eller flytte til Norge. Informasjon om regelverk og prosedyrer, behandling av søknader om besøksvisum og mottak og forberedelse av søknader om visum og opphold som skal behandles av UDI, er blant utenriksstasjonenes oppgaver. Saker utenriksstasjonene ikke kan behandle selv, sendes til UDI.

Utenriksstasjoner i land det kommer asylsøkere fra, rapporterer også til Landinfo om menneskerettighetsforhold. Ved behov verifiserer de konkrete opplysninger i asylsaker på vegne av UDI og UNE og er viktige samarbeidspartnere for politiet i arbeidet med avklaring og verifisering av asylsøkeres og andre utlendingers identitet.

3.2 Oversikt over politiets nyere historie innen utlendingsfeltet

Også organiseringen av politiets oppgaver på utlendingsfeltet har de siste tiår vært gjenstand for, eller vært berørt av, en rekke endringer. Nedenfor følger en oversikt over de viktigste reorganiseringene/hendelsene i perioden 1988 til 2007⁵.

1988 - Utlendingsavdelingen i Justisdepartementet opprettes, dels for å klagesaksbehandle avgjørelser i utlendingssaker, dels for å fungere som overordnet instans for politiet på utlendingsfeltet. Politidistriktene forholder seg etter dette både til Politiavdelingen og Utlendingsavdelingen. UDI ble opprettet 1. januar.

1990 - Seks store politidistrikter får ansvaret for avhør av asylsøkere. Asker og Bærum, Oslo, Stavanger, Kristiansand og Trondheim. Asker og Bærum har et nasjonalt koordineringsansvar for uttransportering. Oslo har ansvar for retur av egne søkere.

⁵ Kilder: PUs hjemmeside og andre dokumenter

1992 - Utlendingsregisteret etableres ved Kripos.

1993 - Utlendingsavdelingen ved Kripos opprettes. Avdelingen skal bistå politidistriktene i etterforskning av saker som vedrører ulovlig innvandring og opphold, samt være sentral adresse for internasjonale politihenvendelser i utlendingssaker.

Juni 2000 - Utlendingsavdelingen i Justisdepartementet (JD) legges ned. Oppgavene går til KRDs Innvandringsavdeling som får ansvar for Utlendingsloven. UDI skriver fortsatt retningslinjer og rundskriv som regulerer politiets behandling av utlendingssaker.

Juli 2000 - Oslo politidistrikt får nasjonalt ansvar for koordinering av alle uttransporteringer i utlendingssaker og et midlertidig ansvar for politiets behandling av alle vedtak i asylsaker, herunder totalansvar for ankomstregistrering av alle asylsøkere.

Juli 2000 - Ansvar for asylintervjuene overføres fra politiet til Utlendingsdirektoratet.

Januar 2001 - Politidirektoratet opprettes for å styrke den sentrale ledelsen av norsk politi. POD er et forvaltningsorgan som er underlagt JD.

Januar 2001 - Utlendingsnemnda (UNE) opprettes som nytt klageorgan. UNE er administrativt underlagt Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) - senere AID - og behandler klager på Utlendingsdirektoratets (UDIs) vedtak. UNE er et frittstående domstollignende forvaltningsorgan.

Mars 2001 - Norge blir medlem av Schengen-samarbeidet. Personkontrollen på grensene mellom Schengen-stater oppheves.

April 2001 - Norges avtale med EU angående samarbeid etter Dublin-konvensjonen og Eurodac - forordningen⁶ trer i kraft.

April 2002 - UDI og POD inngikk avtale for ett år med International Organization for Migration (IOM) om et program for frivillig retur for asylsøkere og andre utlendinger uten lovlig opphold⁷.

Januar 2003 - "Utreiserapporten" leveres av en tverrdepartemental arbeidsgruppe nedsatt av JD, KRD og UD for å se på det økende problemet med å få uttransportert/returnert utlendinger som har fått avslag på sine søknader om opphold i Norge. Hovedfokus i rapporten var politiets arbeid og forhold som påvirker dette.

Juni 2003 - Prosjekt AsyTrans opprettes av POD for å utrede og tilrettelegge for en ny nasjonal registrerings- og effektueringsenhet i politiet med planlagt oppstart 01.01.2004. Fra juni 2003 var AsyTrans også en driftsorganisasjon ved

⁶ Eurodac er et sentralt elektronisk fingeravtryksregister over utlendinger (hovedsaklig asylsøkere) som er registrert i et land som deltar i Dublin-samarbeidet. Registeret gir bare mulighet til å sammenligne fingeravtrykk i henhold til DUBLIN-forordningen. Formålet med registeret er å finne ut om en asylsøker tidligere har søkt asyl i et annet land tilknyttet Eurodac

⁷ Frivillig retur gir reduserte kostnader for staten, og målet har derfor vært å få flest mulig til å benytte seg av dette programmet

at det overtok det landsdekkende ansvaret for registrering og uttransportering av utlendinger. Overtagelsen omfattet både administrative og operative funksjoner.

November 2003 - Ved Kongelig resolusjon 21. november 2003 beslutter regjeringen å opprette en ny nasjonal enhet for politiets arbeid med asyl- og utlendingssaker.

Januar 2004 - Prosjekt AsyTrans avsluttes.

Januar 2004 - Etablering av Politiets utlendingsenhet (PU). PU får ansvar for registrering og identifisering av asylsøkere. Enheten fikk også ansvar for uttransportering av utlendinger uten lovlig opphold i Norge. PU var fullt operativt 1. juli 2004.

Mai 2004 - utvidelsen av EU med ti nye medlemsland, endring av asylsøkermassen og økt arbeidsinnvandring

Januar 2005 – ”Nye Kripos” etableres

Juni 2005 – POD ferdigstiller instruks for Politiets utlendingsenhet, som trer i kraft 1. juni 2005.

Juli 2005 – UDI og PU inngikk fornyet avtale med med International Organization for Migration (IOM) om et program for frivillig retur til hjemlandet for asylsøkere og andre utlendinger uten lovlig opphold - denne gang i form av en treårig avtale. PU fikk det administrative og operative ansvaret for politiets oppgaver knyttet til ordningen.

Oktober 2006 – arbeidsgruppene 1 og 3 i det såkalte Returprosjektet leverte sine rapporter. Prosjektet ble opprettet av JD og AID for å finne frem til tiltak som kunne bidra til en effektivisering av returarbeidet.

Januar 2007 – Bulgaria og Romania blir EU-medlemmer

Juni 2007 – Nytt ledd i utlendingsloven § 37d ble vedtatt og trådte i kraft. JD utarbeider nå forskrift for Politiets utlendingsinternat på Trandum. Forskriften forventes ferdigstilt i løpet av høsten 2007.⁸

⁸ Hittil har driften ved Trandum hatt hjemmel i flere regelverk, blant annet politiloven, men det har ikke eksistert en egen forskrift. Behovet for en klarere og mer utfyllende hjemmel og forskrift ble særlig aktualisert etter kritikk, bla fra Sivilombudsmannen. Forslagene bygger bla på retningslinjer fra FNs høykommissær for flyktninger og regulerer både utlendingenes rettigheter og politiets mulighet til bruk av tvang.

3.3 Etableringen av Politiets utlendingsenhet i 2004

3.3.1 Bakgrunn og begrunnelser

Opprettelsen av PU må forstås på bakgrunn av en sterk økning i antallet asylsøkere de nærmeste årene før og en erkjennelse av at utviklingen krevde omfattende grep for å effektivisere asylprosessen og få kontroll over kostnadene.

I 2002 var antallet asylsøkere åtte ganger større enn i 1996. Mens antallet asylsøkere var mellom 1 400 - 2 300 pr år i perioden 1995-97, økte antallet fra 8 800 til 10 800 i perioden 1998-2000. I 2001 ankom nærmere 15 000 asylsøkere og 2002 ble et toppår i norsk sammenheng med hele 17 480 søkere fra over 100 land. I 2003 kom det 15 614 søkere.⁹

Mange av søkerne hadde ikke noe beskyttelsesbehov og dermed ikke krav på asyl eller oppholdstillatelse i Norge. I 2002 ble det antatt at kun ca 20 pst av søknadene ble innvilget, slik at det ble kalkulert med at ca 14 000 asylsøkere skulle forlate landet og at hovedtyngden av disse måtte uttransporteres av politiet¹⁰. I tillegg var det et økende problem at stadig flere søkere kom uten reisedokumenter: I 1998 var det ifølge UDIs ankomststatistikk 58 pst uten reisedokumenter, mens dette ble anslått til 80-90 pst i 2002. Politiet brukte derfor lang tid og betydelige ressurser på å etterforske identitet og nasjonalitet før søkerne kunne returneres hjem eller til transitland. Utviklingen hadde satt hele utlendingsforvaltningen under press og det var en voksende erkjennelse av at kapasiteten til å ta hånd om oppgavene ikke holdt tritt med økningen i antallet søkere.

Søkelyset ble særlig rettet mot politiets oppgaver. I UDI var det blitt gjennomført en rekke omstillings- og effektiviseringstiltak som førte til at saksbehandlingskapasiteten var blitt vesentlig styrket. Situasjonen var derfor at det ble produsert vesentlig flere negative vedtak enn politiet klarte å effektivisere. Mange søkere ble sittende lenge i mottak i påvente av å bli uttransportert. I 2002 satt ca 2 500 personer i mottak i påvente av retur, og det ble anslått at dette kostet samfunnet mer enn 22,5 mill kr pr måned. På bakgrunn av denne situasjonsforståelsen ble det nedsatt flere utvalg som skulle utrede mulige effektiviseringstiltak.

3.3.1.1 Utreiserapporten

Statssekretærene i JD, KR D og UD nedsatte i oktober 2002 en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skulle se på det økende problemet med å få uttransportert utlendinger som har fått avslag på sine søknader om opphold i Norge, og foreslå tiltak som kunne bidra til at politiet og utlendingsmyndighetene kunne nedarbeide restansene snarest og senest innen 1. september 2003. Arbeidsgruppen leverte sin rapport i januar 2003.

⁹ Kilder: Utreiserapporten og St.prp.nr.1 for Justis- og politidepartementet

¹⁰ I 2002 ble antallet uttransporteringer 8 065, hvorav 5 933 var asylsøkere

Gruppen foreslo en rekke tiltak for å

- Sikre flere reisedokumenter
- Effektivisere/styrke ID-etterforskningen
- Effektivisere/styrke uttransporteringen
- Sikre en dynamisk og robust organisering på utlendingsfeltet

I sine vurderinger pekte gruppen særlig på ID-etterforskning som den mest kritiske flaskehalsen i effektueringen av negative vedtak. Behovet for å frigjøre politikapasitet til etterforskning ved å la andre ledsage på uttransporteringer ble understreket. Forslagene omfattet både tiltak i politidistriktene, i politiet sentralt, ved utenriksstasjonene og mottakene og økt samspill mellom aktørene.

Situasjonen ved Utlendingsseksjonen ved Forvaltningsavdelingen i Oslo politidistrikt, som var tillagt et nasjonalt ansvar, ble drøftet spesielt. Siden 2000 hadde avsnittet Den Sentrale Registreringsenheten (DSR) hatt midlertidig totalansvar for ankomstregistrering av asylsøkere, mens Den sentrale Effektueringsenheten (DSE) 1. juli 2000 fikk et nasjonalt ansvar for iverksettelse av negative vedtak i asylsaker og koordineringsansvaret¹¹ for alle uttransporteringer fra Norge.

Utlendingsseksjonen i Oslo hadde vært utsatt for et økende trykk som var blitt håndtert gjennom ekstraordinære tiltak som engasjementer, innleide vikarer og utstrakt bruk av overtid¹². Arbeidsgruppen mente det var behov for å etablere et iverksetterapparat som var organisatorisk tilpasset og dimensjonert etter oppgavene. Gruppen foreslo en bemanningsmessig styrking av DSE, men også at det skulle nedsettes en hurtigarbeidende gruppe for å vurdere opprettelsen av en ny nasjonal enhet for registrering og effektivering. Enheten burde etableres som et særorgan eller som en enhet direkte under POD. Begrunnelsene for dette var:

- Området krevde overordnet ledelse og nasjonal koordinering for i enda større grad å involvere politidistriktene på utlendingsfeltet. En slik koordinerende funksjon burde ha sin forankring på nivået over politidistriktene.
- Sterkt økende behov for retur av utlendinger krevde en betydelig nasjonal politiinnsats. En enhet direkte underlagt POD ville, i motsetning til en enhet lagt til et politidistrikt, slippe å konkurrere om ressurser overfor distriktets øvrige avdelinger.
- Det var behov for en fleksibel og robust enhet som raskt kunne møte store endringer innen utlendingsfeltet. Gruppen mente at gjennom en nasjonal enhet direkte underlagt POD kunne direktoratet gjennom sin styringsrett og ressursallokering raskt kunne utøve stor handlekraft.
- Sviktende effektivitet i politiet kostet samfunnet betydelige beløp hvert år på grunn av unødvendig botid i asylmottak.

¹¹ Lokalt politidistrikt var ansvarlig for iverksettelse av negativt vedtak (utvisning av straffedømte, bortvisning etter innreise, avslag på søknad om oppholds- og arbeidstillatelse), men utreisen skulle koordineres og refunderes fra DSE.

¹² Etter kritikk fra Riksrevisjonen og av arbeidsmiljømessige grunner måtte overtidsbruken reduseres i 2003.

Gruppen mente også det var viktig at opparbeidet kompetanse i DSR og DSE i Oslo politidistrikt måtte videreføres i en eventuell ny nasjonal enhet.

3.3.1.2 AsyTrans-prosjektet

Parallelt med Utreiseutvalget arbeidet et annet utvalg med å utrede effektiviseringstiltak knyttet til uttransporteringene. Det såkalt Parnemann II-utvalget fant en betydelig mulighet for å øke etterforsknings- og saksbehandlingskapasiteten ved å overføre transportoppdrag fra politifolk til sivilt ansatte.

Oppdraget

Som en oppfølging av disse rapportene fikk POD i oppdrag¹³ å utrede opprettelsen av en ny nasjonal enhet innen 01.01.2004. JD pekte særlig på to hovedhensikter som skulle realiseres: Å redusere samfunnets totale kostnader til asyl- og utlendingsfeltet samt å redusere tilstrømming av grunnløse asylsøkere. For politiets vedkommende ville det være viktig å

- Øke det generelle fokus på etatens ansvar på området
- Sikre at politiets ressursbruk på området ble mer effektivt og at uttransporteringsrestanser skulle unngås
- Sikre at politiutdannet personell i større grad ble benyttet til f eks å etterforske identitet fremfor å bruke mye tid på transportoppdrag

Mål

POD organiserte oppdraget som et prosjekt, som fikk navnet AsyTrans. I henhold til prosjektskissen¹⁴ og nærmere redegjørelse i august og november 2003 skulle prosjektet realisere følgende mål:

1. Redusere kostnadene knyttet til uttransporteringer
2. Ytterligere redusere kostnadene knyttet til ankomstregistrering av asylsøkere
3. Sikre betryggende prosesser rundt styring, prioriteringer og analyse
4. Sammen med KRD forebygge tilstrømmingen av grunnløse asylsøkere

Mandat og gjennomføring

Det nasjonale ansvaret for ankomstregistrering og uttransportering som Oslo politidistrikt hadde hatt ansvaret for, ble overført til POD ved AsyTrans allerede fra 15. mai 2003. Overføringen gjaldt både administrative og operative funksjoner. Prosjektet skulle dermed ivareta to hovedoppgaver:

- Drifte det løpende arbeidet med registrering og uttransportering av asylsøkere og andre utlendinger frem til 31.12.2003
- Utrede og tilrettelegge for etableringen av en ny nasjonal registrerings- og effektueringsenhet med oppstart fra 01.01.2004, herunder utrede tilknytning, utbygging og økonomiske forhold ved en økt kapasitet ved Trandum internat. Videre utrede de økonomiske behov for et eget transportkorps bestående av offentlig ansatte transportører under politiets ledelse.

¹³ Brev fra JD til POD av 23.04.03

¹⁴ Oversendt til JD i brev av 30.april 2003

Prosjektet (og den midlertidige driftsorganisasjonen) skulle ha fokus på kostnadseffektiviserende endringer og skulle gjennomføres innen en økonomisk ramme som tilsvarte øremerkingen av asylmidler som var tildelt Oslo politidistrikt på kap 440 (169,9 mill) samt forventede tilleggsbevilgninger i RNB. Prosjektet skulle benytte seg av støttefunksjoner i Oslo politidistrikt (fortsatt ført av Oslo pd på kap 441.)

En viktig oppgave for prosjektet var å gjøre avgrensninger mellom nasjonale funksjoner som skulle skilles ut, og den ordinære utlendingsforvaltningen som Oslo politidistrikt og politidistriktene generelt fortsatt skulle ivareta. Som en del av arbeidet skulle en arbeidsgruppe med ekstern bistand gjennomføre en total analyse av kostnader knyttet til ansvaret for de nasjonale oppgavene samt kostnadene for støttefunksjoner som Utlendingsseksjonen hadde benyttet seg av i Oslo.

Det ble forutsatt at prosjektet skulle gjennomføres i nært samarbeid med Oslo politidistrikt. Prosjektleder/kst politimester ble Knut Holen, som kom fra Kripos. I selve prosjektgruppen, som besto av 15 personer, kom et flertall fra Oslo pd. I tillegg deltok POD og fagorganisasjonene. Det operative personalet kom i første omgang i all hovedsak fra Oslo pd - vesentlig fra avsnittene DSR og DSE.

Forslag med skisse av ny nasjonal enhet

Allerede i august forelå det en prosjektrapport¹⁵ fra AsyTrans som skisserte økonomi og organisering og andre forhold knyttet til den nye planlagte enheten. Rapporten opplyser om at det allerede i prosjektperioden i 2003 er foretatt kostnadsbesparende effektiviseringstiltak, og legger bl a følgende forutsetninger til grunn for bemanning og budsjett:

- prognoser om en arbeidsmengde på 16 000 asylsøkere og 10 500 uttransporteringer
- asylmassen er omtrent den samme som i 2003
- antall returnerte med IOM økes til 3 500
- økt bruk av charterfly
- halvparten av politiets uttransporteringer skal være uten ledsagelse
- gjennomsnittlige kostnader pr uttransport anslås til kr 17 300

På denne bakgrunn defineres behovet for antall stillinger til 222, som er en økning med 60 stillinger i forhold til 2003. Av disse er 96 polititjenestemannsstillinger og 126 sivile. Lønns- og overheadkostnader blir stipulert til kr. 109.500.000.

¹⁵ Prosjektrapport 13. august 2003. Statskonsult har ikke hatt tilgang til eventuelt andre rapporter fra prosjektet

Tabell 1: Sum budsjettforslag for 2004¹⁶ sammenlignet med prognoser for 2003¹⁷

		2004	2003
Lønn og overheadkostnader	Kr	109.000.000	110.000.000
Direktekostnader uttransport	Kr	182.000.000	212.000.000
Kjøp av tjenester fra Oslo pd	Kr	2.000.000	0
Tolkeutgifter	Kr	10.000.000	13.500.000
Kostnader Trandum	Kr	36.100.000	16.500.000
Sum samlede kostnader	Kr	339.100.000	352.000.000

Det foreslås at den nye enheten skulle organiseres i tre avdelinger:

Asylavdelingen med 79 polititjenestemannsstillinger og 28 sivile

- Registreringsavsnitt (med døgnåpen deskfunksjon)
- ID-avsnitt (tre grupper fordelt på landområder, analyse - og etterretningsgruppe, dokumentgruppe og fengslingsgruppe))
- Saksbehandlingsavsnitt

Effektueringsavdelingen med 17 polititjenestemannsstillinger og 77 sivile

- Vedtaksavsnitt
- Koordineringsavsnitt
- Arrest- og transportavsnitt (Trandum)

Administrasjonsavdelingen med 21 sivile stillinger

- Avsnittsinndeling skulle vurderes senere

Forutsetninger og forventede effekter

Forslaget fra AsyTransprosjektet konkluderer med at den foreslåtte skissen ville ivareta kravene til en fleksibel og kostnadseffektiv organisasjon som ville

- Ivareta kravene til en vesentlig større registrerings- og uttransporteringskapasitet
- Bidra til styrking av ID-undersøkelser i registreringsfasen
- Frigjøre ressurser/politiansatte for å styrke ID-undersøkelser og analyse- og etterretningsarbeid
- Bidra til stor fleksibilitet ved at politiansatte vekselvis kunne nyttes til registrering og effektuering
- Redusere bruken av polititjenestemenn som ledsagere ved uttransportering
- Redusere bruken av overtid¹⁸
- Frigjøre ressurser i politidistriktene og høyne kvaliteten på mottaksregistreringen

¹⁶ Etableringskostnadene var delvis inkludert i overheadkostnadene. Utstyr, inventar og driftssystemer i Storgata 33 og Chr Krohsgate 32 ble foreslått overtatt uten økonomisk kompensasjon fra Oslo pd.

¹⁷ For sammenligning med faktisk tildelt budsjett for 2004 henvises til kap 4.

¹⁸ Riksrevisjonen hadde i flere rapporter påpekt for høy bruk av overtid på utlendingsfeltet i politiet

-
- Åpne for etablering av enkle prosedyrer for å fremskaffe reisedokumenter hos hjemlandets ambassade
 - Gi en vesentlig reduksjon av kostnader knyttet til uttransporteringer
 - Gi grunnlag for bedre styring og kontroll på området
 - Gi mulighet for en mer fremtidsrettet og offensiv holdning på flere områder som tidligere ikke er blitt ivaretatt på feltet

Forslaget tok høyde for etablering av en ny nasjonal etterretningsfunksjon som skulle ivareta analyser og etterretning om trender og forslag til målrettede kontrolltiltak i politidistriktene.

Det ble også forutsatt at den nye enheten skulle ivareta internasjonale forpliktelser knyttet til norsk politis ansvar i utøvelsen av registrering, effektuering og analyse/etterretning i utlendingssaker.

Rapporten fremhevet også at Administrasjonsavdelingen skulle gis mulighet til å påvirke operativ tjeneste i henhold til kost/nyttevurderinger, ellers skulle resultatansvar, personalansvar og økonomiansvar ligge i linjen.

Spørsmål om påtalemyndighet

En arbeidsgruppe i prosjektet hadde gjennomgått påtalemessige spørsmål og kommet frem til at det forelå flere uavklarte spørsmål. Forslaget tok dermed ikke stilling til om enheten skulle gis påtalemyndighet, men forutsatte at man inntil videre skulle søke et samarbeid med Oslo pd og andre politidistrikter for oppfølging av eventuelle straffbare forhold.

3.3.2 Etableringen

Regjeringen besluttet ved Kongelig resolusjon av 21. november 2003 å opprette den nye nasjonale enheten for politiets arbeid med asyl- og utlendingssaker¹⁹ med virkning fra 01.01.2004. Enheten ble opprettet med hjemmel i politilovens § 16 2. ledd som et særorgan direkte underlagt Politidirektoratet. Det ble samtidig bestemt at navnet skulle være "Politiets utlendingsenhet".

I opprettelsesbrevet ble tre hovedoppgaver lagt til særorganet:

1. Nasjonalt ansvar for ankomstregistrering av asylsøkere i henhold til nasjonalt regelverk og internasjonale forpliktelser, herunder fastslåelse av identitet, opprinnelsesland og reiserute.
2. Nasjonalt ansvar for uttransportering av utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge. Dette gjelder både asylsøkere med avslag på søknad og andre utlendinger som skal bort - eller utvises fra Norge. PU skal ha et nasjonalt koordineringsansvar og oversikt over all uttransporteringsvirksomhet. Frivillig retur med IOM skal prioriteres.
3. Nasjonalt samordnings- og bistandsansvar på utlendingsområdet overfor andre politienheter. Enheten ble bl.a. pålagt å legge betydelig vekt på å samle inn, bearbeide og analysere relevant informasjon og å spre informasjon om dette til aktørene på utlendingsfeltet på en effektiv måte. Samordningsansvaret innebar at

¹⁹ Oversendt i brev fra JD til POD 19. desember 2003.

PU måtte ha god oversikt over politiets virksomhet innen utlendingsfeltet, f eks grensenære kontroller. Videre skulle det legges til rette for at eventuelle ledige ressurser i PU etter anmodning kunne stilles til disposisjon for andre politienheter for å styrke lokale kontrolltiltak.

JD ville komme tilbake til spørsmålet om oppgavene var av en slik karakter at det var nødvendig med påtalemyndighet. I disponeringsskriv fra POD for 2004 understrekes også at PU skal være et sentralt kompetansesenter innenfor sitt virkeområde og ved bistand bidra til å heve politiets kompetanse på området.

Den formelle opprettelsen av PU skjedde 01.01.2004. Først 1. juni 2005, ca halvannet år etter opprettelsen, trådte instruks for PU i kraft.

3.3.2.1 Instruks

I instruks for PU, ble særorganets mandat og oppgaver nærmere beskrevet, men uten at det fremkom vesentlige endringer i forhold til de styrende dokumenter som alt forelå. Instruksene inneholder imidlertid noen generelle føringer for PUs rolle og mandat og i noen grad en konkretisering av hovedoppgavene.

Generelt fremheves det at PU skal sørge for kostnadseffektive operative og administrative rutiner innen sitt ansvarsområde ved håndtering av asylsøkere og andre utlendinger uten lovlig opphold. Videre presiseres det at PUs arbeid med asyl- og utlendingssaker er begrenset til forvaltnings- og kontrollopgaver.

I henhold til gjeldende instruks har PU fått et nasjonalt ansvar for:

- a. Registrering av alle asylsøkere, undersøkelser av asylsøkernes reiserute, identitetsfastsettelse og iverksettelse av alle negative vedtak i asylsaker.
- b. Iverksettelse, koordinering og kvalitetssikring av alle uttransporteringer av utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge.
- c. Administrasjon og ledelse av politiets internat for utlendinger som pågripes/fengsles etter utlendingsloven.
- d. Kontinuerlig vurdering av de administrative rutinene i forhold til håndtering av asylsøkere og utlendinger for å sikre at disse gjøres kostnadseffektive.
- e. Det operative og administrative ansvaret for politiets oppgaver knyttet til ordningen med frivillig retur av asylsøkere og andre.
- f. Samle inn, bearbeide og analysere relevant informasjon innenfor særorganets ansvarsområde og informere videre til rett politimyndighet om personer som antas å tilhøre kriminelle nettverk eller antas å ha begått alvorlige straffbare handlinger, herunder terrorhandlinger og krigsforbrytelser.
- g. I samarbeid med politidistriktene og særorganene samle inn, bearbeide og analysere informasjon om illegal innvandring og ulovlig opphold.
- h. Registrere og fremsette omkostningsansvar mot utlendingen selv, garantist eller transportør når en utlending etter reglene i utlendingsloven føres ut av riket.

-
- i. Bistå politidistriktene med kontrollvirksomhet og identitetsundersøkelser i utlendingssaker.
 - j. Internasjonalt arbeid i henhold til Politidirektoratets direktiver relatert til særorganets ansvarsområde.

I tillegg til de oppgavene som inntil 2003 var lagt til Oslo politidistrikt, hadde det nye særorganet, slik PU forsto det, fått ansvar forfølgende nasjonale oppgaver²⁰, som krevde oppbygging av spisskompetanse:

- Etterforskning av identitetsaker i asyl- og utlendingssaker
- Samordnings- og bistandsansvar på utlendingsfeltet overfor andre politienheter
- Oppbygging av kapasitet og kompetanse til å foreta gode analyser og effektiv informasjon på utlendingsfeltet.

3.3.2.2 Kort om forhold ved selve etableringen

Arbeidet med etableringen av særorganet startet i desember 2003 og var slutført 1.juli 2004 slik at enheten da var operativ. PU ble organisert i fire avdelinger alt fra 2004 ved at Transittavdelingen (Trandum) ble en egen avdeling, og ikke som tidligere foreslått integrert i Effektueringsavdelingen. Transitt ble delt inn i Internat- og varetektsavsnitt og Transportavsnitt. Ved utgangen av 2004 hadde PU 225 ansatte.

Både oppgaver og personell, med til dels lang erfaring, ble overført fra Utlendingsseksjonen ved Oslo pd til PU – via AsyTrans-perioden. I praksis var det derfor ikke snakk om en helt ny organisasjon eller å starte med blanke ark fra 01.01.2004. De fleste nøkkelpersoner i ledelsen, som øverste leder/politimester og avdelingsledere, som fikk politiinspektør-status, hadde sittet i prosjektgruppen eller deltatt i AsyTransprosjektet.

I løpet av 2004 ble det tilsatt personell til sentrale funksjoner som politi- og utlendingsfaglig kompetanse, ledelse, informasjon, juridiske saksbehandlere, personalforvaltning, IKT, drift og økonomi.²¹

En del informanter har uttrykt kritikk til den måten en del av rekrutteringsarbeidet faktisk skjedde på²². Noen mener blant annet at ledere og andre burde vært fristilt fra sine stillinger for så å søke på ny og at dette ville ha kunnet forhindre noen feilansettelser. Prosjektlederen ble politimester, men gikk av med pensjon etter 1 år.

Både i AsyTranstiden og i 2004 rekrutterte PU mange sivile med høy akademisk utdanning, også til oppgaver som ikke krevde så høye kvalifikasjoner. At PU tiltrakk seg denne gruppen, kan bl a forstås på bakgrunn av at arbeidsmarkedet for unge akademikere var vanskelig på denne tiden.

²⁰ Årsrapport for 2004

²¹ Kilde: PUs årsrapport 2004. De første juristene ble rekruttert i oktober 2004, men inntil våren 2007, da ny leder for PU ble ansatt, har det ikke sittet jurister i PUs øverste ledergruppe.

²² Vi har ikke fått dokumentasjon på hvordan dette faktisk ble håndtert og hvilke hensyn og vurderinger og planer som lå til grunn for hvilken type kompetanse som ble rekruttert.

Et iøynefallende hovedtrekk både ved prosjektfasen AsyTrans og ved opprettelsen av PU er det høye tempoet ting skjedde i. Utredningen synes ikke å ha fokusert på *om* man skulle opprette et nytt særorgan, men *hvordan*. Situasjonen kan ha vært oppfattet som så prekær at noe måtte gjøres raskt, og at tidsaspektet derfor ble viktigst. Det synes ikke å ha vært rom for å evaluere prosjektet før det ble gjort til en permanent ordning.

Et annet hovedinntrykk er hvordan de samme problemstillinger, utfordringer og målsettinger som preget tiden før 2003, fremdeles er høyst aktuelle for PU i dag. Historien om etableringen av PU kan synes å være preget av høy grad av kontinuitet - både på godt og vondt.

3.4 Politiets øvrige oppgaver på utlendingsområdet

Utover det ansvarsområdet som er lagt til PU har politiet en rekke andre oppgaver på utlendingsfeltet. Dels gjelder dette forvaltningsoppgaver etter utlendingsloven, som søknader om opphold og arbeid, visum, bosetting, familiegjenforening og lignende. Men politiet har også ansvaret for utlendingskontroll, grensekontroll, landets sikkerhet, terrorbekjempelse og generell kriminalitetsbekjempelse. Det er ikke alltid klare grenser mellom forvaltning og annen kriminalitetsbekjempelse blant utlendinger, siden disse saksfeltene både kan og bør ses i sammenheng.

3.4.1 Politidistriktene

3.4.1.1 Oppgaver

Det er politidistriktene som har ansvaret for storparten av politiets forvaltningsoppgaver på utlendingsfeltet. Siden 1991 har stadig flere oppgaver på utlendingsfeltet blitt lagt til politiet (dvs politidistriktene), selv om overføringen av asylintervjuet fra politiet til UDI i 2000 representerte en motsatt utvikling.²³ Politidistriktene har ansvar for betydelige oppgaver knyttet til utlendingers opphold, arbeid, visum og familiegjenforening. Arbeidsdelingen med UDI er slik at politiet har myndighet til å innvilge søknader i noen typer kurante saker, særlig bosettingssaker, sesongarbeidstillatelse og foreløpig arbeidstillatelse. I øvrige saker og statsborgersaker der UDI er førsteinstans, har politiet ansvaret for mottak av søknader og forberedende saksbehandling. Politidistriktenes vedtakskompetanse er begrenset til saker hvor søknadene innvilges. Der det ligger an til avslag, eller hvor det er tvil, skal sakene sendes UDI til avgjørelse.

I tillegg har politidistriktene ansvaret for generell utlendingskontroll, inkludert grensekontroll og innenlandskontroll, bortvisninger og utvisninger, bekjempelse av kriminalitet blant utlendinger samt etterforskning av menneskesmugling og andre brudd på straffebestemmelser i utlendingsloven.

²³ Kilde: Saksflyt mellom politiet og UDI i behandlingen av søknader om opphold. Rapport fra PriceWaterhouseCoopers, 2005

Opgavefordelingen mellom politidistriktene og UDI er særlig begrunnet i at politiet har et landsdekkende og desentralt kontor- eller stasjonsnett som gjør publikumskontakt mulig over hele landet. Dessuten gir forvaltningsoppgavene politiet informasjon og bakgrunnskunnskap som kan ha betydning for kjerneoppgavene innen kriminalitetsbekjempelse. Det er imidlertid påpekt utfordringer ved denne organiseringen knyttet til samordning, prioritering, kompetanse, flaskehals og dobbeltarbeid.

3.4.1.2 Arbeidsmengde og ressursbruk

Utlendingsforvaltningen i politidistriktene har fått en stadig større arbeidsmengde de siste årene. Saksbehandling av søknader om opphold, familiegjenforening, arbeidstillatelse, bosetting, statsborgerskap med mer har økt, blant annet som følge av innvandringen til Norge, økt reisevirksomhet og utvidelsen av EU. I mai 2004 ble det innført overgangsregler for borgere fra de nye medlemslandene i EU. I den forbindelse bisto UDI åtte politidistrikter med personell sommeren 2004²⁴.

Statskonsult har vurdert om det på en enkel måte ville være mulig å få frem tall på politidistriktenes ressursbruk på utlendingsfeltet. Forvaltningsoppgavene er noe ulikt organisert i distriktene, men det kunne nok la seg gjøre å anslå antall årsverk knyttet til disse oppgavene. Det ville være mye mer komplisert om tallene også skulle dekke andre politifaglige oppgaver med tilknytning til utlendingsfeltet. Innen rammen av denne evalueringen har det ikke vært mulig å dokumentere ressursutviklingen knyttet til disse sakene innen det øvrige politiet. Vi vil likevel vise til hva noen andre utredninger har sagt om dette spørsmålet.

Utreiserapporten (2003) gir noen grove anslag, men konkluderer med at det ikke er mulig å gi et samlet bilde av hva politiet brukte på utlendingsfeltet (før PU ble opprettet) siden det kun var laget anslag for Oslo pd.

Politidistriktene har ikke tidsregistrering eller god statistikk som viser ressursbruken på området, restanser eller produktivitet og saksbehandlingstider over tid. Det er derfor svært vanskelig å sammenligne ressursbruk og produktivitet mellom distriktene og drive overordnet styring og ressursplanlegging.²⁵

Det blir hevdet at saksbehandlerne i politiet på utlendingsfeltet opplever både et ressursproblem og et styringsproblem. JD har tradisjonelt ikke formulert resultatkrav til forvaltningsoppgavene på utlendingsfeltet, og den øvrige utlendingsforvaltningen (utover PU) har heller ikke vært omtalt i PODs disponeringsskriv til politidistriktene og særorganene. Utlendingsfeltet har derfor vært gjenstand for svak overordnet styring og etter manges mening lav prioritering i konkurransen om ressurser i det enkelte politidistrikt. Først i 2006 ble det i budsjettproposisjonen opplyst at departementet vil vurdere muligheten for å innføre målekriterier innen utlendingsfeltet.

²⁴ Kilde: Stp.prp.nr. 1, JD 2004-2005.

²⁵ PWC-rapport, 2005

3.4.1.3 Grensesnittene mellom politidistriktene og PU

På papiret kan ansvarsdelingen mellom politidistriktene og PU virke klar, men det er tidligere dokumentert at i praksis kan det lett oppstå uklarheter og uenighet om hvem som skal gjøre hva.

Den måten noen av PUs oppgaver er beskrevet på i instruksene og andre styringsdokumenter, kan antas å gi grobunn for en ulik forståelse av i hvilken grad PUs samordningsansvar også omfatter utlendingsfeltet generelt, og ikke bare asyl og effektivering av retur. Dette kan gjelde blant annet oppgaver som

- Vurdering av de administrative rutinene i forhold til asylsøkere og utlendinger for å sikre at disse gjøres kostnadseffektive
- Analysere og videreformidle informasjon om personer som antas å tilhøre kriminelle nettverk eller antas å ha begått alvorlige straffbare handlinger, herunder terrorhandlinger og krigsforbrytelser
- I samarbeid med politidistriktene og særorganene å samle inn, bearbeide og analysere informasjon om illegal innvandring og ulovlig opphold.

Selv om instruksene har en formulering som avgrenser virksomheten til forvaltningsoppgaver og kontroll, synes det også klart at PU i tilknytning til sine kjerneoppgaver utfører politifaglige oppgaver som pågripelser og etterforskning, og det kan antas at dette kan skape problemer i forhold til virksomheten i politidistriktene. I Norge er det et prinsipp at politimestrene har suveren myndighet over alle oppgaver og ressursfordeling i sine distrikter. En hypotese kan derfor være at jo mer operativt PU innretter sin virksomhet og rolle, jo større er sannsynligheten for at det kan oppstå gnisninger og kompetansestrid med distriktene. Siden PU ikke har påtalemyndighet, er særorganet også avhengig av samarbeid med politidistriktene (og særlig Oslo pds) og interne prioriteringer i disse distriktene, dersom enheten som ledd i sitt arbeid vil anmelde straffbare forhold.

Som særorgan er PU pålagt å være et kompetansesenter for politiet og ved bistand og ved andre tiltak bidra til kompetanseutvikling i distriktene. Måten PU ivaretar denne rollen på, kan også bidra til å påvirke samarbeidsrelasjonene og hvordan ansvarsdelingen fungerer i praksis.

Følgende oversiktstabell viser ansvarsfordelingen på utlendingsfeltet mellom politidistriktene og PU²⁶:

²⁶ Kilde: Intern PU-rapport, Ekstern og intern analyse, 2006 (som oppgir som kilde Arb. gruppe for nytt regulerende rundskriv utl. §§ 37 og 41).

Tabell 2: Oversikt over ansvarsfordelingen på utlendingsfeltet - PU og pd
(Kilde: PUs eksternanalyse/arbeidsgruppe nytt regulerende rundskriv utl §§37 og 41)

Ansvarsfordelingen på utlendingsfeltet i politiet			
		Politidistriktene	PU
Grensekontroll		Hovedansvar	Bistandsansvar ²⁷
Registrering		Bistandsansvar PU kan anmode om bistand til registrering fra pd. Dersom utlending fremmer asylsøknad i pd, skal PU kontaktes. Pd skal skrive rapport om ankomsten og ta beslag i relevante dokumenter for reiserute og ID. Ev transport av asylsøkeren skal avtales med PU.	Hovedansvar for registrering av alle asylsøkere i Norge
Utstedelse av tillatelser		Hovedansvar	(ingen)
ID	Asylsaker	(se under registrering)	Hovedansvar
	Andre	Hovedansvar. Ansvar for å iverksette undersøkelser for å avklare utlendingers ID, herunder bruk av tvangsmidler. PD kan anmode PU om bistand og evt å overta i spesielle tilfeller	Bistandsansvar
Bortvisning og utvisningsvedtak		Hovedansvar bortvisningsvedtak, utvisningsvedtak fattes av UDI etter forberedende saksbehandling i pd.	Bistandsansvar etter anmodning
Uttransportering	Asylsaker	Bistandsansvar til ledsagelse fra pd	Hovedansvar
	Bortvisning og utvisning	Bistandsansvar til ledsagelse fra pd	Hovedansvar for å iverksette, koordinere og dekke reisekostnadene
Saksbehandlingskostnader for bort og utvisninger		Dekkes av politidistriktene fram til tidspunkt for uttransportering	PU dekker kostnader fra tidspunktet for uttransport
Oppfølging av transportøransvaret		PD gir tillatelser til å gå i land for utlending som forlater skip/fly og har dermed et ansvar for å ivareta transportøransvaret, herunder varsle transportselskap for å overholde gitte frister og rapportere til PU	Ansvar for koordinering og fremming av krav overfor transportør.
Internasjonale avtaler og forpliktelser i returarbeidet		Følge evt rundskriv/instrukser fra POD om dette	Ansvar for at internasjonale avtaler og forpliktelser i forbindelse med retur blir overholdt som del av koordineringen.

²⁷ PU yter fast bistand til grensenære kontroller i Østfold pd og Follo pd i forbindelse med bruk av grensebil. I følge disposisjonsskriv fra POD fra 2004 og senere innebærer PUs samordningsansvar at enheten skal ha god oversikt over politiets virksomhet innen utlendingsområdet, for eksempel grensenære kontroller.

3.4.1.4 utfordringer knyttet til ulovlig opphold

Det har over lengre tid vært en tendens til at flere tusen personer som har fått avslag på søknad om opphold eller fått trukket tilbake tillatelser, hvert år forsvinner fra kjent adresse. Det blir videre antatt at en del av disse fortsatt oppholder seg ulovlig i landet. En skjerpet innsats for å avdekke ulovlig opphold blir derfor ansett som en viktig utfordring²⁸.

Videre antar UDI at den kraftige nedgangen i antall asylsøknader blant annet har sammenheng med en effektivisert og differensiert saksbehandling og en generell nedgang i antall asylsøkere i Europa.²⁹ Det har også vært antakelser om at flere av de utlendinger som kommer til Norge, lar være å søke om asyl enten pga av kjennskap til skjerpet praksis i utlendingsforvaltningen eller fordi de drives av andre motiver enn behov for beskyttelse. Organisert kriminalitet kan også være en viktig del av dette problemkomplekset. En aktiv og målrettet innsats mot illegal innvandring og avdekking av ulovlig opphold har derfor over flere år vært et viktig satsingsområde for politiet. I dette arbeidet har økt bistand fra PU til politidistriktene ved kontrollvirksomhet og identitetsundersøkelser blitt ansett som et viktig bidrag.

Antakelser om at problemet med ulovlig opphold er økende, skaper bekymring. Spesielt er det en utfordring at myndighetene mangler kunnskap om omfanget av problemet. Tallet 20 000 har vært nevnt, mens andre mener dette er grepet ut av luften. På denne bakgrunn har UDI i 2007 igangsatt et prosjekt for å kartlegge omfanget av ulovlig opphold³⁰. I første omgang skal det utvikles metoder for å beregne hvor mange personer det kan dreie seg om, og dernest skal man kartlegge motiver og erfaringer med ulovlig opphold. Utgangspunktet for arbeidet er den informasjonen som utlendingsmyndighetene og politiet allerede har om personer som man har konstatert oppholder seg ulovlig i landet. Disse kan grovt deles inn i fire grupper:

- Personer som har fått endelig avslag på asylsøknad uten å forlate landet
- Personer som har kommet på visum eller hatt annen tillatelse som ikke lenger er gyldig
- Personer som har fått visum eller annet opphold på grunnlag av falske dokumenter og/eller opplysninger
- Personer som har kommet inn i landet uten å søke tillatelse og uten å ha blitt registrert før de eventuelt blir pågrepet.

Ulovlig opphold er et problem både i et samfunnsmessig, sikkerhetsmessig og kriminalitetsbekjempende perspektiv. Grupperingen ovenfor viser at problemet både omfatter og dels går på kryss og tvers av politidistriktene og PUs ansvarsområder. Ny kunnskap kan fremover gi bedre grunnlag for en eventuell revurdering eller tilpasning av nåværende ansvarsdeling innen politiet i en felles satsning.

²⁸ St.prp. nr. 1 2005-2006, Justis- og politidepartementet

²⁹ Ibid.

³⁰ Kilde: Pressemelding på UDIs hjemmeside. Oppdraget er gitt til SSB og Fafo og skal etter planen være ferdig i november 2007.

3.4.2 Kripos

3.4.2.1 Organisering og oppgaver

Kripos³¹ ble grunnlagt som et selvstendig bistandsorgan for politiet i 1959. Den gamle kriminalpolitisenralen ble nedlagt 01.01.2005 og samtidig ble Den nasjonale enheten rettet mot organisert og annen alvorlig kriminalitet (nye Kripos) opprettet. Det nye særorganet fikk vesentlig endret ansvarsområde, fullmakter og innhold i forhold til den gamle sentralen.

Ledelsen på Kripos har påtalemyndighet på politimesternivå, og Riksadvokaten kan gi ledelsen og politijuristene påtalemyndighet på andre områder i kampen mot organisert kriminalitet. Kripos har ca 400 ansatte. Om lag halvparten er sivilt ansatte og omfatter yrker som laboranter, ingeniører, fotografer, oversettere, samfunnsvitere, IT-spesialister og skriftgranskere. Kripos er organisert i fem avdelinger. Av disse har Kriminalteknisk avdeling blant annet en seksjon for dokumenter og skrift, mens Taktisk etterforskningsavdeling blant andre har seksjoner for hhv Utlendinger og Analyse.

Hovedmålet for Kripos er kampen mot den grove, organiserte kriminaliteten. Særorganet skal ivareta funksjonen som nasjonalt kriminalteknisk laboratorium og som behandlingsansvarlig for sentrale informasjonssystemer samt oppgaver som følger av internasjonale konvensjoner og avtaler.

Kripos sine hovedansvarsområder er todelte: Organet skal være et sentralt bistandsorgan for norsk politi med spisskompetanse innen teknisk og taktisk etterforskning samt nasjonalt og internasjonalt politisamarbeid. I tillegg skal Kripos etterforske egne saker som gjelder organisert og annen alvorlig kriminalitet. Dette innebærer også etterforskning av særskilte internasjonale forbrytelser, herunder krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord.

I forhold til rollen som nasjonalt kompetansesenter legger Kripos vekt på at organet skal domineres av en proaktiv kultur og at det skal utvikle særlige forutsetninger i forhold til politiet for øvrig.³²

Teknisk bistand

Laboratorieavdelingen og laboratoriefunksjoner ved Fingeravtrykksavdelingen danner til sammen Norges nasjonale kriminallaboratorium. Disse skal utføre kriminaltekniske undersøkelser og vurderinger av innhentet og innsendt materiale for politi, påtalemyndighet og domstoler og bistå det lokale politi med åstedsundersøkelser.

Taktisk bistand

Taktisk etterforskningsbistand gis konsultativt og ved uttrykning. Den omfatter blant annet etterforskningsledelse, prosjektledelse, gjennomføring av konkrete etterforskningskritt og avhør.

³¹ Kilder: Kripos sine hjemmesider, herunder Strategi for 2006-2010

³² Kripos` strategidokument

Nasjonalt og internasjonalt samarbeid

Alt i 1960 fikk Kripos ansvar for det nasjonale Interpolsamarbeidet og har siden da hatt et overordnet ansvar for å ivareta kontakten med utenlandske politiorgan og samarbeidspartnere. Dette skjer ved deltakelse i ulike prosjekter og fora. Kripos skal være internasjonalt kontaktpunkt for opplysninger inn og ut av landet. Disse oppgavene er i stor grad tillagt Internasjonal avdeling gjennom den døgnbetjente Desken, det nasjonale Interpolkontoret (NCB-Oslo) og det nasjonale SIRENE-kontoret som står for den operative driften av Schengen Information System (SIS).

Kripos har fagansvaret for de norske politisambandsmennene, mens UD har det administrative ansvaret. Kripos har også jevnlig kontakt med de nordiske sambandsmennene i forbindelse med behandling av enkeltsaker. Kripos deltar i det nordiske politi- og tollsamarbeidet, som har fått utvidet mandat og i fremtiden skal rette seg mot alle former for alvorlig, organisert og grenseoverskridende kriminalitet. Norge har forhandlet frem en avtale med Europol, som er EU-landenes viktigste redskap for kriminalitetsbekjempelse. All kommunikasjon til og fra Europol skal foregå via Desken på Kripos.

På utlendingsfeltet har Kripos et nært samarbeid med IATA/CAWG, som er et samarbeidsforum bestående av flyselskaper og kontrollmyndigheter i 16 land, samt IGC, som er et rådgivende organ for informasjonsutveksling og utarbeidelse av retningslinjer i 15 land.

Kripos har deltatt i forskjellige arbeidsgrupper i Schengen-samarbeidet, blant annet i ekspertgruppen mot illegal innvandring.

I tillegg har Kripos andre nasjonale oppgaver som forvaltningsansvaret for de fleste av politiets sentrale registre. Dette gjelder fingeravtryksregisterene (identitetsregisteret, sporregisteret, utlendingsregister og internasjonale registre som Eurodac).

3.4.2.2 Gråsoner mot PU

Formelt er det et klart skille mellom PU og Kripos:

- PU skal arbeide med asyl- og utlendings saker begrenset til forvaltnings- og kontroll oppgaver
- Kripos skal sammen med politidistriktene bekjempe ulovlig innvandring og menneskesmugling, men likevel slik at disse oppgavene i utgangspunktet er begrenset. I tillegg er Kripos tillagt et forvaltningsmessig ansvar innenfor Schengen-samarbeidet³³.

Det synes likevel å være enighet om at det kan være vanskeligere å trekke opp et like klart skille når det gjelder praktisk oppgaveløsning³⁴. Det er tidligere også fra PUs side blitt påpekt en del utfordringer i ansvarsdelingen og samarbeidet mellom PU og Kripos³⁵. Dette gjelder særlig at det kan herske uvisshet om politidistriktene skal henvende seg til PU eller Kripos, og at det

³³ Kilde: Notat fra Kripos juli 2007

³⁴ Ibid.

³⁵ Kilde: Ekstern og intern analyse, intern rapport PU, 2006.

dessuten er uklarheter i ansvarsdelingen mellom både Kripos, PU og politidistriktene når det gjelder ID-arbeid og illegal innvandring³⁶.

På bakgrunn av oppgavebeskrivelsen ovenfor kan vi i tillegg anta at det kan forekomme andre gråsoner, blant annet knyttet til internasjonalt samarbeid og analysevirksomhet.

3.4.3 PST

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er den nasjonale sikkerhetstjenesten. PST er en del av politietaten og er direkte underlagt Justisdepartementet. PST ledes fra den sentrale enhet (DSE) i Oslo, og har lokale kontorer i alle politidistriktene. Politimestrene i distriktene, med unntak av Oslo, leder PST- arbeidet i sine distrikter og rapporterer til sjefen for den sentrale enhet i faglige spørsmål. PST er tillagt et landsdekkende faglig ansvar for spesielle politioppgaver fastsatt av Stortinget.

PSTs hovedoppgaver³⁷ er hjemlet i politilovens kapittel III A (lov nr. 53 av 4. august 1995 om politiet). Politilovens § 17 b fastsetter at PST skal forebygge og etterforske:

- Overtredelser av straffelovens kapittel 8 (forbrytelser mot statens sikkerhet og selvstendighet) og 9 (forbrytelser mot Norges statsforfatning og statsoverhode), lov om forsvarshemmeligheter og sikkerhetsloven
- Ulovlig etterretningsvirksomhet
- Spredning av masseødeleggelsesvåpen og av utstyr, materiale og teknologi forproduksjon eller bruk av slike våpen
- Overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi med mer og lov til gjennomføring av bindende vedtak av De forente nasjoners sikkerhetsråd eller annen lovgivning om tilsvarende særlige vedtak
- Sabotasje og politisk motivert vold eller tvang eller overtredelse av straffeloven §§ 147 a og 147 b.

Den sentrale enheten i PST skal

- Utarbeide trusselvurderinger til bruk for politiske myndigheter
- Samarbeide med andre lands politimyndigheter og sikkerhets- og etterretningstjenester
- Foreta personkontroll til bruk ved sikkerhetsundersøkelser.

PST driver først og fremst med politioperativ virksomhet, mens analyse og utredningsarbeid er viktige støttefunksjoner. Etter 11. september 2001 har bekjempelse av terrorvirksomhet fått økt oppmerksomhet. Ulovlig innvandring og et ukjent antall personer uten kjent identitet som oppholder seg ulovlig i landet, er en spesiell utfordring i forhold til etatens oppgaver.

³⁶ Basert på rapport fra Arbeidsgruppe 3 i Returprosjektet

³⁷ Kilde: PSTs hjemmeside

PST er avhengig av at PU og det øvrige politi finner riktig identitet til flest mulig utlendinger samt får iverksatt bortvisning og utvisning av kriminelle utlendinger³⁸. PU svarer på ulike forespørsler fra PST, og det foregår informasjonsutveksling begge veier. Statskonsult har ikke funnet dokumentasjon på at det foreligger problematiske gråsoner mellom de to virksomhetene.

³⁸ Intern rapport PU, 2006

4 Beskrivelse av PUs virksomhet og organisasjon

4.1 Formål og mål for virksomheten

I 2005 ble instruksen for PU fastsatt. I instruksen er det stilt forventninger til at PU skal bidra til kostnadseffektiv håndtering av asylsaker og andre utlendingssaker (instruksens pkt 1.2).

Det antas at et godt fungerende PU kan bidra vesentlig til å redusere antall grunnløse asylsøknader og dermed redusere belastning og kostnader i UDI, UNE og mottakene. Det er siden opprettelsen høstet erfaringer under ulike nivåer av asylankomster.

Opprettelsen av PU kan ses på som en samling eller sentralisering av enkelte av de oppgavene som politiet har når det gjelder utlendingssaker. Konkret er dette arbeidet knyttet til registrering av asylsøkere og uttransportering (instruksens pkt 2.2.) Til disse to hovedoppgavene er det knyttet en rekke delfunksjoner, bl.a. identitetssjekk, å skaffe reisedokumenter fra hjemlandets ambassade, koordinere uttransporteringer (frivillige og tvungne), eskortere ved uttransporteringer, drift av internat for personer som skal uttransporteres m.v.

I tillegg til å utføre konkrete oppgaver som tidligere lå til ulike politidistrikt, er PU også et kompetanseorgan (instruksens pkt 2.3). PU skal bistå politidistriktene med kontrollvirksomhet og identitetsundersøkelser i utlendingssaker (instruksens pkt 3 j).

Noen av de oppgavene som PU ifølge instruksens av 1. juni 2005 har ansvaret for, er knyttet til innsamling og analyser av informasjon. PU skal "... samle inn, bearbeide og analysere relevant informasjon innenfor særorganets ansvarsområde og informere rett politimyndighet om personer som antas å tilhøre kriminelle nettverk eller antas å ha begått alvorlige straffbare handlinger, herunder terrorhandlinger og krigsforbrytelser" (instruksens 3 f). PU skal også "... i samarbeid med politidistriktene og særorganene samle inn, bearbeide og analysere informasjon om illegal innvandring og ulovlig opphold" (instruksens 3 g).

I Justisdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet er utlendingsfeltet omtalt ganske kortfattet. Tildelingsbrevet for 2007 er på 26 sider, hvorav kun ca ½ side gjelder utlendingsforvaltning (i tillegg gjelder ca 1/3 side grensekontroll, men dette berører ikke PU direkte). Brevet fokuserer på måltall for uttransportering. Rapporteringskravene er også for det meste knyttet til antall og gjennomsnittlige kostnader ved uttransporteringer.

Kravene i tildelingsbrevet videreføres i disponeringsskriv fra direktoratet til PU. I disponeringsskrivets særskilte del for PU for 2007 er for øvrig følgende oppgaver understreket:

- Rask retur etter avslag i asylsaker og bedre kontroll og oppfølging av utlendinger som oppholder seg ulovlig i Norge
- særlig fokus på ulovlig opphold, bistand til politidistriktene, fastsettelse av identitet og nasjonalitet samt internasjonalt samarbeid ifm retur
- Samle inn, bearbeide og analysere relevant informasjon innenfor særorganets ansvarsområde ifm bekjempelse av menneskehandel
- Videreutvikle kompetansesenterfunksjonen, herunder juridisk kompetanse innen utlendingsområdet

Hvis vi ser på målene som er satt for PUs oppgaver, er disse dels knyttet til *frister* som er satt for den enkelte sakstype:

- Ankomstregistrering skal foretas innen 24 timer. Dette målet har ligget fast i hele perioden 2004-2007. I årsrapport for 2004 ble det meldt at ankomstregistrering skjedde innen 24 timer (pkt 2) samtidig som det sies at det har vært noe avvik fra denne målsettingen grunnet perioder med større ankomster kombinert med for lite tjenestemenn til å registrere (pkt 4). I tilsvarende rapport for 2005 ble det meldt at ca 60³⁹ ikke var registrert innen 24 timer. I årsrapport for 2006 er tallet 258⁴⁰.
- Uttransportering etter endelig avslag i asylsak skal skje innen 14 dager (under visse forutsetninger og med visse unntak). Dette målet kom i 2006 og gjentas i 2007. Ifølge årsrapporten for 2006 er alle uttransporteringene blitt gjennomført i henhold til 14-dagers fristen i de saker hvor personene har hatt kjent adresse. Statskonsult har imidlertid opplysninger som tyder på at dette ikke er basert på dokumentert statistikk, men på skjønsmessige vurderinger⁴¹.
- Returer etter Dublinregelverket skal skje innen 14 dager. Dette målet kom i 2006 og gjentas i 2007. PU har gjennom hele 2006 vært à jour opp mot retur innen 14 dager etter at aksept er mottatt fra mottakerland, ifølge årsrapporten for 2006.

For øvrig settes det mål i form av *volumtall for uttransportering*. Disse tallene varierer fra år til år både i størrelse og mht hvordan de er kategorisert:

2004: 10500 totalt, hvorav 4700 fra mottak

2005: 6500 asyl, hvorav 5200 fra mottak (h.u.1000 ved hjelp av IOM),
+ 1300 ut- og bortvisning

2006: 3500 asyl, hvorav 600 ved hjelp av IOM, + 1000 ut- og bortvisning

2007: 2600 asyl⁴², pluss 1000 Dublin + 1000 ut- og bortvisning

I disposisjonsskrivet for 2007 er det også stilt krav om at straffedømte utlendinger skal gis særskilt prioritet, at det skal rapporteres på totale kostnader og gjennomsnittskostnader pr uttransportering og pr ankomstregistrering og at POD skal ha statistikk over ankomstregistreringer, uttransporteringer og hvilke land det uttransporteres til for å kunne følge utviklingen på utlendingsfeltet.

³⁹ I årsrapport for 2006 oppgis tallet 92 for året 2005.

⁴⁰ Iflg intervjudata er 24 timer ikke "noe absolutt krav".

⁴¹ PU har nå startet manuelle tellinger for å kunne dokumentere måloppnåelse ift 14-dagersfristen.

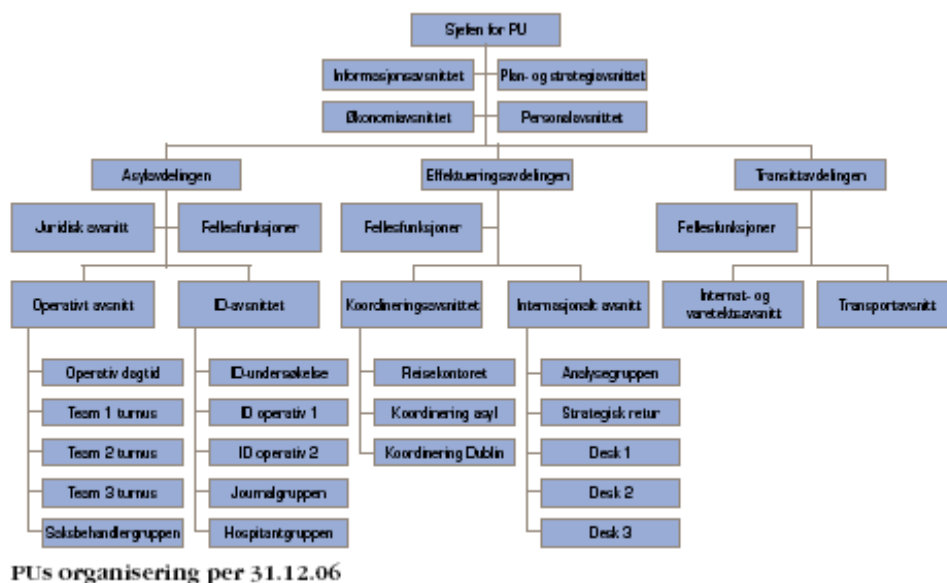
⁴² Inklusive IOM, siden PU ikke har fått spesifikke måltall om IOM for 2007

4.2 Organisering

4.2.1 Organisasjonskart

Siden opprettelsen har det i alt vært gjennomført syv omorganiseringer av PU (se vedlegg 5) Endringene har hatt ulike omfang, og den mest omfattende omorganiseringen skjedde i 2005⁴³.

Den siste endringen ble innført fra nyttår 2007, men det har også senere blitt lansert mer eller mindre uformelle forslag om ytterligere nye endringer. Nåværende organisasjonsstruktur er vist i kartet nedenfor:



PU er delt i avdelinger, som i sin tur er delt i avsnitt. Avsnittene er delt i grupper eller team. Det er knyttet fellesfunksjoner til hvert avsnitt. Fordeling av ansatte i PU 01.06.07 etter dagens organisasjonskart er som følger⁴⁴:

Sjefen for PU med administrative stabsavsnitt⁴⁵: 20 ansatte

- Sjefen for PU
- Plan og strategivsnittet: 1 ansatt
- Informasjonsavsnittet: 2 ansatte
- Personellevsnittet: 8 ansatte og 1 ubesatt stilling som personalsjef
- Økonomiavsnittet: 7 ansatte

⁴³ Det overordnede prinsippet for inndeling i avdelinger har ligget fast i hele perioden. Endringene har enten berørt inndelingen i avsnitt og grupper innen hver avdeling (herunder opprettelser, nedleggelse og spesialiseringsprinsipp) eller flytting av enheter mellom avdelingene Asyl og Effektuering.

⁴⁴ Antallet kan variere noe ut fra antall ansatte som går inn eller ut av vikariater/permisjoner. For å sammenligne med antall ansatte i foregående år, må man se bort fra 34 nyansatte på Trandum som har oppgaver som tidligere ble utført av innleid vekterselskap.

⁴⁵ Administrasjonsavdelingen ble avviklet og delt opp i staber fra 8. november 2004, og disse ble deretter omgjort til avsnitt fra 4. juli 2005.

Asylavdelingen⁴⁶: 95 ansatte

- Politiinspektør
- Fellesfunksjoner: 2 ansatte
- Juridisk avsnitt: 4 ansatte
- Operativt avsnitt: 46 ansatte
 - o Avsnittsleder: 2
 - o Operativ dagtid: 22 ansatte
 - o Team 1: 4
 - o Team 2: 4
 - o Team 3: 4
 - o Saksbehandlergruppen: 10 ansatte
- ID avsnittet: 42 ansatte
 - o Avsnittsleder: 1
 - o ID operativt 1: 6 ansatte
 - o ID operativt 2: 7 ansatte
 - o ID undersøkelse: 18 ansatte
 - o Hospitantgruppa: 1 ansatt
 - o Journalgruppen: 9 ansatte

Effektueringsavdelingen⁴⁷: 57 ansatte

- Politiinspektør
- Fellesfunksjoner: 3 ansatte
- Internasjonalt avsnitt: 25 ansatte
 - o Avsnittsleder: 1
 - o Analysegruppen: 7 ansatte
 - o Strategisk retur: 7 ansatte
 - o Desken: 10 ansatte
- Koordineringsavsnittet: 28 ansatte
 - o Avsnittsleder: 1
 - o Koordinering Dublin: 12 ansatte
 - o Koordinering Asyl: 12 ansatte
 - o Reisekontor: 3 ansatte

Transittavdelingen: 70 ansatte

- Politiinspektør
- Fellesfunksjoner: 3 ansatte
- Internat- og varetektsavsnittet: 32 ansatte + 34 nyansatte

Organisasjonskartet og beskrivelsen av hva de enkelte enhetene gjør er ikke entydig. Mange organisatoriske enheter kan være delaktige i den enkelte oppgavetype og i oversikten nedenfor har vi forsøkt å vise eksempel på dette. Vi tar et forbehold om at oversikten ikke er utfyllende⁴⁸:

⁴⁶ Summen for avdelingen er senere redusert til 93 (tall fra PU per 01.09.07)

⁴⁷ Summen for avdelingen er senere redusert til 54 (tall fra PU per 01.09.07)

⁴⁸ Kilder: Ekstern og intern analyse, PU 2006; PU notat "Arbeidsbelastning og ressurstill" av 21.05.07; intervjudata og workshop

Tabell 3: Eksempler på oppgaver der mange enheter er involvert

ENHET	OPPGAVER				
	Aksjoner ⁴⁹	Reisebest.	Pågrepelse	ID-unders.	Ambassade -kontakt
Analysegruppen	X				
Journalgr.	X		X	X	
Strategisk retur				X	X
Desken	X	X			
Reisekontor		X			
ID-unders.			X	X	X
ID-operativt	X		X		
Operativt avsnitt			X	X	
Koord. asyl		X	(X)		X
Antall enheter involvert	5	2	5	5	3

Det hersker visstnok forvirring internt mht hva Koordineringsavsnittet bistår ID-undersøkelse med. Fra utenlandske ambassader skal det ha kommet kritikk av ukoordinerte henvendelser fra PU. Tidligere var det en egen enhet for kontakt med ambassadene (ASO)⁵⁰.

Også administrative oppgaver utføres mange steder: Av ledere på alle fire nivåer, i sentrale administrative enheter og i fellesfunksjonene i fagavdelingene. Intervjudata kan tyde på at det er for lite ressurser som går til administrative ressurser sentralt. Dette rammer både økonomisiden (særlig budsjett) og personalsiden. Når det gjelder økonomisiden, har man det siste halve året hatt en stilling ledig i økonomiavsnittet som følge av at vedkommende gikk over i en annen stilling i PU. Dette har medført at flere oppgaver har blitt liggende, bl.a. kvalitetssikring av interne økonomistyringsrutiner, gjennomgang/oppdatering av intern økonomiinstruks m.m. På personalsiden har lav kapasitet bl.a. ført til at kompetanseplanarbeidet har blitt liggende.

I forbindelse med at budsjettet ble delegert ut til avdelingslederne i 2004, var det forventet at avdelingene ansatte personer med økonomifaglig bakgrunn og kompetanse. Dette gjelder spesielt Effektueringsavdelingen som har ansvaret for uttransporteringsbudsjettet (utgjør om lag 1/3 av PUs budsjett). Det rapporteres til POD på gjennomsnittskostnader per uttransportering hvert kvartal, og det er i dag økonomiavsnittet som utarbeider rapportene.

4.2.2 Personell og kompetansefordeling

PU skal innføre SAP på personalsiden, og her skal det etter planen legges inn opplysninger om den enkeltes kompetanse. Per i dag foreligger det imidlertid

⁴⁹ Ved aksjoner fristilles personell fra sine egentlige daglige gjøremål.

⁵⁰ ASO ble splittet i januar 2007 og det formelle ansvaret for ambassadekontakt ble delt mellom Strategisk retur (overordnet ansvar) og ID-undersøkelse (jevnlig kontakt i enkeltsaker). Pga ressursmangel på ID-undersøkelse er det i praksis blitt slik at Asyl koordinering de facto har overtatt enkelte av arbeidsoppgavene som ASO tidligere hadde og som nå formelt er lagt til ID-undersøkelse.

ingen detaljerte data som belyser utdanningsbakgrunn og kompetansen til de ansatte i PU, bortsett fra oversikt over egne språkressurser (ligger på intranett).

Fordeling mellom politiutdannede og sivile er som vist i tabell nedenfor.

Tabell 4: Fordeling av årsverk på de ulike avdelingene, fordelt på politi og sivil pr 01.09.07:

Avdeling	Politi	Sivil	Totalt
Administrasjonen	2	18	20
Asyl	55	38	93
Effektivering	24	30	54
Transitt ⁵¹	2	68	70
Totalt	83	154	237

Kilde: Oversikt mottatt fra PU

I Statskonsults undersøkelse var det 149 som svarte på spørsmålet om utdanningsbakgrunn. Disse fordelte seg slik:

Tabell 5: Utdanningsbakgrunn i PU

	Antall	Pst
Politiutdannet	64	43
Jurist	4	2,7
Utlendingskontroll/transportledsager (i tillegg til ev annen utdanning)	12	8,1
Annen akademisk utdanning fra høgskole/universitet	49	32,9
Annen utdanning	20	13,4
SUM	149	100

Kilde: Statskonsults spørreundersøkelse juli 2007

Ifølge intervjudata har de fleste av politifolkene gammel 1-årig politiskole.

De sivile er en uensartet gruppe. Noen har bare videregående, men kan ha høy realkompetanse. Mange har høy akademisk utdanning. Stillingsprofilen for de sivile viser at mange er i relativt lave stillingskategorier:

Tabell 6: Sivile stillingskategorier unntatt lederstillinger, per 01.09.07

	Kvinner	Menn	SUM
Konsulent	30	50	80
Førstekonsulent	26	15	41
Rådgiver	14	6	20
Seniorrådgiver	1	1	2

Kilde: Oversikt mottatt fra PU

Antall jurister er svært lavt når en tar i betraktning saksfeltet som PU har ansvar for. Juristene er samlet i et avsnitt i Asylavdelingen, mens juridiske problemstillinger finnes i hele spennet av oppgaver som PU har. Juristene

⁵¹ Fra 1. juni 2007 ble det ansatt nye transportledsagere på Trandum.

brukes i svært liten grad i det utadrettede arbeidet overfor samarbeidspartnere nasjonalt og internasjonalt. Det brukes ca. 2 juristårsverk på fengslinger – med forberedelser, fremstilling i retten fengslinger, og forlenginger. Andre oppgaver er ransakingsbegjæringer ifm aksjoner, høringssaker og klager. En av juristene har vært tillitsvalgt og brukt ca 50 pst av tiden på dette vervet.

Når det gjelder rekruttering har det ikke vært så bred søkermasse som ønskelig til stillinger som krever politifaglig bakgrunn, men mange søkere til andre stillinger (saksbehandlerstillinger, transportledsagere, jurist).

4.2.3 Kjønnfordeling

Oversikten fra PU nedenfor viser at det er en jevn fordeling mellom kjønnene på de sivile stillingene, mens det i politistillingene er en overvekt av menn.

Tabell 7: Fordeling av stillinger mellom menn og kvinner på politi, jurist og sivile stillinger 2005

	Kvinner	Menn	Totalt	Pst kvinner
Politi	19	64	83	23
Jurister	1	3	4	25
Sivile	75	75	150	50
Totalt	95	142	237	40

Kilde: Oversikt mottatt fra PU

PU har en gjennomsnittsalder på 40 år. Laveste gjennomsnittsalder er på kvinnelige sivilt ansatte på asylavdelingen (29 år), høyeste gjennomsnittsalder på mannlige politiansatte i administrasjonen (47 år).

Det har vært arbeidet med et introduksjonsprogram for nyansatte, men dette er det ikke blitt noe av.

PU har i 2006 vedtatt å analysere turnover i PU for å avdekke uønsket turnover og igangsette nødvendige tiltak for å forhindre dette.

4.2.4 Fordelingen av administrative stillinger

I PU finnes følgende administrative stillinger (de to stillingene i Informasjonsavsnittet er ikke medregnet):

Tabell 8: Administrative stillinger i PU

	Sentrale avsnitt	Asylavd	Effektueringsavd	Transittavd	SUM
Plan- og strategi	1				1
Personal	8 + 1*				8 +1
Økonomiavsnitt	7				7
Fellesfunksjoner		2	3	3**	8
SUM	16 + 1	2	3	3 (5)	24 (26) +1

* 1 er ubesatt

** I intervju oppgis det at det er 5.

Dette gir en "administrasjonsprosent" på 11 (ev 12), med utgangspunkt i at totalt antall ansatte er 222. Dette må sies å være *lavt* sammenliknet med andre virksomheter i staten. På den annen side har PU svært mange ledere på ulike nivåer med personalansvar. Dersom administrative oppgaver som utføres av linjeledere tas i betraktning, vil derfor ressursbruken på internadministrasjon bli vesentlig høyere.

4.2.5 Internasjonalt arbeid

PU er deltaker i en rekke internasjonale fora, og bruker en del ressurser på dette. Samtidig har POD en "... sentral rolle når det gjelder Norges deltakelse i internasjonalt politiarbeid" (tildelingsbrevet fra POD til PU). Videre har Kripos et hovedansvar og er tungt inne i det internasjonale politisamarbeidet, jf 3.4.2.1.

Tabell 9: Internasjonale fora der PU deltar

FORUM	Antall møter per år	Antall personer involvert	Anslag årsverk totalt	Merknad
IATA	2	2	0,25	Ressursbruk gjelder primært IATA-saker generelt
CIREFI/ICONET	10	2	0,2	
FRONTEX	3	6-8	0,1	
IGC	2	2	0,1	
MIGRASJON (Mixed Com., EU)	8 + formøter	1		PU med i sekretariatet
EXPULSION	5	1	0,5	
Diverse møter		2-3	0,5	Omfatter bl.a fremforhandling av retur

4.2.6 Mange omorganiseringer

I PUs egen internanalyse påpekes at det har skjedd hyppige omorganiseringer – "...større eller mindre omorganiseringer ca tre ganger i året." Det har ifølge nevnte analyse vært for dårlig involvering og informasjon ved disse omorganiseringene. Formål og begrunnelser har dessuten i liten grad vært dokumentert og formidlet til ansatte. I tillegg har manglende medvirkning og medbestemmelse vært oppfattet som et problem⁵². Det har ikke vært laget kostnytteanalyser i forkant og ingen av omorganiseringene har vært evaluert for å se om de ga ønsket effekt.

I analysen tolkes hyppige omorganiseringer som "...hurtig tilpasning til nye utfordringer." Vår alternative tolkning vil være at PU ved endringer i oppgavevolum - både ved økning og reduksjon - sprer oppgavene i stedet for å flytte på ressurser.

Intervjudata tilsier at mye av omfordelingen av oppgaver har vært mer motivert av ønsker om å omplassere, eller eventuelt belønne, personer enn å oppnå en optimal organisering. Ledelsen har i etterkant initiert 2.3.4-forhandlinger ("flere

⁵² Intervjudata

og mer kompliserte oppgaver”), uten å involvere fagforeningene og noen påstår at denne praksisen i en del tilfelle har vært i strid med vedtatt lønnspolitikk.

Det er ifølge intervjudata i PU ganske tette skott mellom de mange enhetene i PU, både mellom avdelinger, avsnitt og grupper. Noen har mye å gjøre, samtidig som andre har lite. En ”løsning” som har vært brukt i noen sammenhenger er at ledelsen har sendt ut e-post om at man kan hente saker og jobbe litt ekstra på frivillig basis. Dagens organisering fremstår som fragmentert og mange mener dagens enheter er seg selv nok, og etterlyser større forståelse for helheten.

Det skal i ledernivået i PU være en sterk betoning av nødvendigheten av å gå tjenestevei. Samtidig har Statskonsult i mange sammenhenger fått høre at PU domineres av en ad hoc-kultur som preger enheten på alle nivåer. Særpreget ved organisasjonen omtales med andre ord både som *formell*, og til dels byråkratisk/formalistisk, og som *uformell*, hvor beslutninger ofte tas raskt og i lukkede rom, hvor krav til dokumentasjon har vært lave og uformelle allianser bak kulissene mange.

Den såkalte ad hoc-kulturen kan dels skyldes at man i lengre tid jobbet uten instruks fra overordnet nivå og at en improvisasjonskultur således har fått lov til å festne seg i organisasjonen. Mye utredningsarbeid settes i gang, men uten å bli fullført og gjennomført, sies det.

4.3 Ressurser og oppgaver

En viktig del av evalueringen er å se på PUs bruk av sine tildelte ressurser, fordelt på ulike funksjoner og oppgaver. Vi ser da også på hvordan ressursbruken har endret seg fra år til år, og hvordan den er i forhold til endringer i omgivelsene, for eksempel antall asylsøkere.

Det er imidlertid en rekke *data som mangler* for å kunne gjøre en helhetlig vurdering av PUs ressursbruk ift oppgaver, herunder:

- Antall språktester før 2006. For alle årene 2004, 2005 og 2006 oppgis i årsrapportene at de foretas ved uklar ID og uklar nasjonalitet. Tallet for 2006 er 995, og ”betydelig flere ble språktestet i 2006 enn før”⁵³
- Henvendelser til desken (10 ansatte: 3 x 3 på skift + 1 på dag). Desken har også andre oppgaver, jf tab. 3)
- Grensekontroll (2 årsverk til sammen i Follo og Østfold, noe som er mindre enn ved oppstart av PU). Lokale polititjenestemenn er i liten grad med på kontrollene.⁵⁴
- Inndragninger, ca 0,5 årsverk

⁵³ Årsrapport 2006

⁵⁴ I årsrapport for 2006 sier PU om grensekontroll i Follo/Østfold: ”Denne form for bistand bidrar til at distriktene mister egen kompetanse innenfor utlendingsfeltet.” Det kan også hevdes at ordningen er i strid med hensikten med PU slik den er beskrevet bl.a. i disponeringsskriv for 2004, jf at PU etter anmodning vil kunne stille til disposisjon eventuelle ledige ressurser for andre politienheter for å styrke lokale kontrolltiltak (vår utheving) og at PU ved bistand skal bidra til å heve politiets kompetanse på området (vår utheving).

PU har ingen praksis med registrering av ressursbruk på medarbeidernivå på ulike typer oppgaver. I tillegg gir antall ansatte/årsverk knyttet til hver enhet et uklart bilde av ressursbruken siden utførelsen av mange oppgaver, som tidligere nevnt, er spredt på, eller i praksis utføres av, flere enheter. Siden organiseringen også har vært gjenstand for mange endringer, er det dessuten vanskelig å gi et bilde av utviklingen over tid fra 2004 til i dag.

4.3.1 Budsjett og regnskap

De tildelte ressursene det enkelte år har vært som vist i tabellen nedenfor:

Tabell 10: Budsjett- og kostnadsutvikling PU (i mill kr)

	2004	2005	2006	2007
				regnskap 31/8
Post 01:				
Vedtatt budsjett	186	181	174	170
Disponibelt budsjett ⁵⁵	205	182	178	180
Regnskap	209	187	175	124
Post 21:				
Vedtatt budsjett	96	99	97	101
Disponibelt budsjett ⁵⁶	91	81	73	76
Regnskap	90	80	69	53

Kilde: PU

Forholdet mellom 01- og 21-posten er ifølge PU uklar og har vært tatt opp med POD⁵⁷. Det foretas i stor grad omdisponering mellom postene gjennom året, og inndragning av budsjettmidler (sommeren 2005 var det for eksempel en inndragning på 18,5 mill. kr). Budsjetteringen fra PODs side opplyses av PU å være svært fokusert på gjennomsnittsberegninger for uttransporteringer. Det tas lite hensyn til at utgiftene er delt på postene 01 og 21, og at man dermed får to ulike gjennomsnittskostnader.

Nedenfor er enkelte av utgiftspostene i regnskapene trukket ut, i tillegg til prognose for 2007 ⁵⁸.

⁵⁵ Beløpet inkluderer ikke inntekter. Endringene i 2004 består av en økning på 15 mill. kr i RNB og overførte inntekter fra året før. Endringene i 2005 er i hovedsak lønnskompensasjon. Endringene i 2006 er kun lønnskompensasjon. Endringene hittil i 2007 er en omfordeling av 10 mill. kr fra post 21 til post 01 i RNB 2007 til dekning av stillinger på Trandum.

⁵⁶ Endringene i 2004 består av omfordeling av 5 mill. kr til post 01. Endringen i 2005 består av omfordeling av 18,3 mill. kr til post 01. Endringen i 2006 består av en reduksjon på 24 mill. kr. Endringen hittil i 2007 består av omfordeling av 10 mill. kr til post 01 til dekning av nye faste stillinger på Trandum samt forslag til kutt på 15 mill. kr (foreløpig ikke vedtatt).

⁵⁷ Postbetegnelsen på 21 - "Sideutgifter knyttet til asylsøkere" - oppleves som lite konkret. POD begrenser seg til å vise til prp.-teksten. Etter hvert har PU ført alt som gjelder internatdriften på Trandum på 21-posten. Tolkeutgifter og flybilletter som gjelder asylsøkerne er også på 21.

⁵⁸ For visse utgifter er det ikke mulig å gi en prognose for hele 2007 ut fra regnskapstall for deler av året fordi utgiftene fordeler seg ujevnt over året (samlefakturaer).

Tabell 11: Regnskapstall 2004- 2007, mill. kr. Utdrag av enkeltposter

Utgiftsposter	2004	2005	2006	prognose 2007
Stillinger (ekskl. arbeidsgiveravgift)	72,4	91,4	91,1	102,5 ⁵⁹
Maskiner	7,2	2,7	4,5	1,6
Reise- og kursutgifter med mer	49,5	41,8	33	33,1
Konsulenttjenester	36,7	9,5	9,1	12,6
Vedlikehold maskiner	3,9	3,2	2,1	0,4
Vedlikehold bygg	10,4	4,5	3,6	3,3
Bygningers drift	13,8	12,8	12,5	14,2
Sum andre poster	14,6	20,6	19,3	8
<i>Sum 01 drift</i>	<i>208,5</i>	<i>186,5</i>	<i>175,2</i>	<i>175,6</i>
Tolkeutgifter (inkl. språkanalyse)	9,7	8	9,5	12,1
Reiseutgifter uttransportering	56,2	40,8	30,9	34,3
Sum andre poster⁶⁰	24,5	30,8	28,4	29,3
<i>Sum 21 spesielle driftsutgifter</i>	<i>90,4</i>	<i>79,6</i>	<i>68,8</i>	<i>75,6</i>

For øvrig har vi fått opplyst at reiseutgifter for ledsagere er ført under Reise- og kursutgifter med mer (under Driftsutgifter), mens reiseutgifter som gjelder utlendingen er ført under Reiseutgifter uttransportering (under Spesielle driftsutgifter). Uttransportering medfører også overtidskostnader (under Stillinger) og utgifter til politibistand (under Konsulenttjenester). Gjennomsnittskostnad per uttransportering er kr 60 000 (gjelder 1. kvartal 2007, omfatter også driftsutgifter som lønn, IKT m.v.).

Tolkeutgifter er dels utgifter til timelønnte tolker, dels til firmaer. Disse utgiftene er slått sammen i tabellen over.

Personalkostnadene synes å øke. Antall ansatte har hatt følgende utvikling:

Tabell 12: Utviklingen av antall ansatte

	2004	2005	2006	2007
Ansatte	225	221	228 ⁶¹	237

Antallet er mao relativt stabilt. Økningen i 2007 skyldes nyansettelser på Trandum etter politisk beslutning om å avvikle ordningen med innleide vektere til internatdriften.

⁵⁹ Inkl nyansatte på Trandum (9,3 mill. kr)

⁶⁰ Gjelder forpleining Trandum og ifm asylregistrering

⁶¹ Årsmeldingen oppgir ca 220, tallet i tabellen er det nøyaktige 2005-tallet minus fratreden og tillagt nyansettelser i 2006. Årsrapporten oppgir 222.

Hvis en ser på de viktigste komponentene i personalkostnadene, er disse som følger:

Tabell 13: Utviklingen av lønnskostnader

	2004	2005	2006	2007
Lønn	56,8	70,8	71,9	71,6
Timebetalt overtid	10	12	11,4	11,4
Tillegg	4,6	7,4	6,6	7,6

Kilde: PU

”Tillegg” er opplyst å gjelde turnustillegg. Etter en nedgang fra 2005 til 2006 ser vi at denne er på vei oppover igjen (basert på prognoser per 1. halvår). Vi ser også at overtidsgiftene holder seg høye. Tidligere PU-leder var opptatt av å redusere overtidbruken, noe som bla. fremgår av dokumentet Lønnspolitikk for PU 2005-2007 (forordet). Ledelsen har imidlertid i praksis valgt å la stillinger stå vakante, noe som har medført økt bruk av overtid.

4.3.2 Ressursbruk sammenholdt med oppgavevolum

Nedenfor er gjengitt oversikter som illustrerer arbeidsbelastningen for PU, både påført utenfra og egeninitiert.

Tabell 14: Arbeidsvolum per år⁶²

	2004	2005	2006	2007- prognose	Merknad
Antall asylsøkere	7 800	5300	5 300	5700	
Språktester			995		
Aksjoner		7 ⁶³	12		3 – 5 dgr per aksjon, varierende deltakelse
Fengslinger		343	349		2 juristårsverk + arrestforvarere
Antall døgn Trandum	9322	9270	6151		
Antall uttransporteringer	5956	2954 ⁶⁴	2355		
Antall frivillige utreiser		557	433	4	
Avbrutte transporter			1024		Vanlig årsak: Forsvinner før utreisen
Faglig Forum	2	1	2		Deltakelse økt fra 63 til 180
”Aktuelt”			13	10	Ressursbruk varierer med stoffmengden
Dublinretur			644		Anmodninger; ankomster lavere

Kilder: Årsmeldinger, Notat fra PU, 2007-prognose er basert på tall ved utgangen av 2. tertial

⁶² Oversikten er ikke uttømmende, bl a mangler tall som synliggjør arbeidsvolum på et så viktig område som ID-undersøkelser

⁶³ Fra september og ut året

⁶⁴ I årsmelding for 2005 er tallet oppgitt til 3511, men dette inkluderer frivillig utreise.

Mht uttransporteringer, kan kostnadene fordeles som følger:

Tabell 15: Kostnadsutvikling for uttransportering
Kostnader i 1000 kr

	2004	2005	2006	2007
Totalkostnader:				
IOM	15 666	11 071	10 914	7 708
Asyl uten ledsagelse	10 729	5 186	2 520	1 302
Asyl delvis ledsagelse	14 428	21 580	15 181	14 565
Asyl ledsagelse	64 889	35 536	26 837	15 103
Bort-/utvisning uten ledsagelse	3 544	2 947	2 506	1 683
Bort-/utvisning delvis ledsagelse	8 537	12 061	9 386	5 795
Bort-/utvisning ledsagelse	22 529	9 807	7 686	4 720
Antall:				
IOM	1027	557	433	307
Asyl uten ledsagelse	1414	607	368	247
Asyl delvis ledsagelse	1212	643	486	282
Asyl ledsagelse	1208	705	440	242
Bort-/utvisning uten ledsagelse	447	496	523	347
Bort-/utvisning delvis ledsagelse	489	319	292	175
Bort-/utvisning ledsagelse	161	184	194	161
Gjennomsnitt:				
IOM	15	20	25	25
Asyl uten ledsagelse	8	9	7	5
Asyl delvis ledsagelse	27	34	31	52
Asyl ledsagelse	42	50	61	62
Bort-/utvisning uten ledsagelse	8	6	5	5
Bort-/utvisning delvis ledsagelse	42	38	32	33
Bort-/utvisning ledsagelse	64	53	40	29

2007-tall gjelder per utgangen av 2. tertial

Kilde: Regneark fra PU

Merknad: En del av gjennomsnittstallene for 2004 er ikke matematisk riktige. De er endret i samsvar med forklaringer fra PU om at registreringsmåten ble endret i 2004 og at man derfor bør basere snittall på siste halvår 2004.

I PUs egen internanalyse (2006, pkt 1.4) forklares utstrakt bruk av overtid delvis med lange uttransporter, og delvis med registreringer.

Når det gjelder registreringer, var PU i sin årsmelding for 2004 opptatt av at disse skulle skje på dagtid ("....igangsett kostnadseffektive tiltak bl.a. ved at asylregistrering i dag primært foregår innenfor ordinær arbeidstid"). Prosjektet omstilling 2005 pekte på det samme (endringsforslag om at "...sivilt ansatte på dagtid registrerer asylsøkere").

Det er Effektueringsavdelingen, som har ansvar for uttransporteringer, som står for størstedelen av overtidsbruken. Sammenholder man tallene for utgiftene til overtid med antall uttransporteringer per år, ser man imidlertid ingen klar sammenheng. Mens overtidsutgiftene gikk opp fra 10 til 12 mill. kr fra 2004 til 2005⁶⁵, ble antall uttransporteringer halvert (antall registreringer gikk også betydelig ned, se tabell 14 Arbeidsvolum nedenfor). Fra 2005 til 2006 skjedde det en betydelig nedgang i antall uttransporteringer og ingen vesentlig endring i antall registreringer, men bare en mindre nedgang i overtidsbruken.

I intervjuer blir dette forklart at uttransporteringene nå skjer over lengre avstander enn tidligere. Statskonsult ser at det har skjedd en viss endring i nasjonalitetssammensetningen fra 2005 til 2006. Det interessante i denne sammenhengen er imidlertid *destinasjonen* for uttransporteringen, og her er det i 2006 som i 2005 europeiske destinasjoner som dominerer. I årsrapport for 2006 nevnes kostbare uttransporteringer til Afghanistan, men uten at type kostnader og beløp konkret oppgis.

Utviklingen i overtidsbruk må imidlertid også ses i sammenheng med endringer i bistand fra politidistriktene til uttransporteringer. I 2004 var utgiftene til kjøp av politibistand 36,7 mill kr, mens dette ble redusert til 9,5 mill kr i 2005. Når PU i mindre grad ber om mindre bistand fra politidistriktene, vil overtid til egne mannskaper øke. I den grad distriktene bistår, skjer det nå i hovedsak på overtid.

Generelt er det vanskelig for Statskonsult å vurdere om kostnadsøkningene har rimelige forklaringer. PU har per i dag ikke oversikt over uttransporteringsutgifter per destinasjonsland. Det er derfor vanskelig å vurdere om de (del)forklaringene som gis er vesentlige eller ikke. I samtaler med PU om forklaringer i årsrapportene som ikke virker rimelige, nevner PU at det tidligere kan være foretatt mangelfulle skiller mellom asylsaker og andre saker, mellom Dublinreturer og andre returer og presentert forklaringer som ikke gir hele bildet. Generelt anføres at det er komplekse sammenhenger. I 2008 planlegger PU å registrere utgifter per land de uttransporterer til i regnskapet⁶⁶.

73 personer ble tvangsmessig returnert til Afghanistan, av i alt 2355 returer i 2006 (3 pst). Tallet på tvangsmessige returer til Somalia var 23 (1 pst). I 1. kvartal 2007 er det riktignok en stor økning i antall uttransporteringer til Afghanistan sammenliknet med 1. kvartal 2006, men i antall utgjør disse bare 8 pst av totalt antall uttransporteringer.

Statskonsult anser det ikke som sannsynlig at økte avstander ved uttransporteringer alene oppveier nedgangen i registreringer og nedgangen i antall uttransporteringer. Økt bruk av overtid må derfor også ha andre årsaker⁶⁷, og vi konstaterer at det skjer til tross for en klar intensjon, både før opprettelsen

⁶⁵

⁶⁶ I 2007 har slik registrering skjedd manuelt.

⁶⁷ Omfanget av uttransporteringer med ledsager har økt svært lite. Kostnadene per ledsaget tur (asyl) har økt betydelig fra 2005 til 2006.

og fra tidligere leder, om å begrense overtidsbruken. Vi merker oss også at det har vært strid internt om rutiner for overtid og reiseregninger⁶⁸. Det arbeides nå med å fremskaffe et bedre analysegrunnlag for å se hvor det påløper overtid som ledd i en gjennomgang for å effektivisere uttransporteringsvirksomheten⁶⁹.

4.3.3 Organisatoriske tiltak for å for å redusere kostnader

Når det gjelder tiltak for å få ned kostnadene, er følgende tiltak opplyst iverksatt:

- Delegert budsjett og tilhørende budsjettdisponeringsfullmakt til avdelingslederne. Dette for å få en bedre kontroll på utgiftene knyttet opp mot de ulike fagområdene.
- Internregnskapet er tilpasset virksomhetens rapporteringsbehov, kostnadsutviklingen følges på ulike prioriterte områder og aktiviteter. Utarbeider månedlige rapporter som viser gjennomsnittskostnader pr uttransportering fordelt på asylsaker, bort - og utvisning samt IOM, og samtidig fordelt på ledsaget/delvis ledsaget/ikke ledsaget. På denne måten forsøker PU å følge med på kostnadsutviklingen.
- Månedlig budsjettrapportering på avvik fra budsjettansvarlige i ledermøte. Budsjettavviksrapportering pr kvartal (2007: pr tertial) hvor hele budsjettet blir gjennomgått, med mulighet for omfordeling mellom poster.
- Ledige stillinger blir vurdert særskilt av sjefen for PU og ledergruppen, i forhold til behov/endring i behov
- Arbeidsgruppe (nedsatt i 2007) ser på organiseringen av de som ledsager på uttransporteringer, og om dette kan gjøres på andre måter enn i dag, bl a for å få ned overtidskostnadene. Rapport levert i oktober 2007.

⁶⁸ POD har både muntlig og pr mail gitt instruks om at de nye ATBene for politiet, samt beregning av reisetid, også gjelder for PU. Ifølge intervjudata er det imidlertid misnøye i PU med at gjeldende bestemmelser ikke tar tilstrekkelig hensyn til spesielle forhold knyttet til uttransporter.

⁶⁹ Rapport fra intern arbeidsgruppe, Prosjekt uttransportering, 4.10.2007

4.4 Kompetanseutvikling

4.4.1 Mål og ambisjoner på kompetansefeltet

Instruksen for PU fastsetter i pkt 2.3 at PU skal være politiets kompetansesenter innen eget ansvarsområde. Dette er ikke utdypet, bortsett fra at instruksens opplisting av oppgaver nevner innsamling, bearbeiding og analyse av informasjon (pkt 3.1 f og g).

Ifølge disponeringsskriv for 2004 fra POD skal PU bl.a.:

- legge betydelig vekt på å samle inn, bearbeide og analysere relevant informasjon
- være et sentralt kompetansesenter innenfor PUs virkeområde og ved bistand bidra til å heve politiets kompetanse på området.

Dette er gjentatt i disponeringsskrivene for senere år.

Disponeringsskriv for 2004 påla PU å lage en plan for lederutvikling som skulle iverksettes i 2004. Videre ble det skrevet at systematisk HMS-arbeid skulle inngå som en integrert del av tjenesten og som en naturlig del av lederansvaret.

Disponeringsskrivet for 2005 nevner som et mål å utarbeide en kompetanseplan basert på kartlegging av kompetansebehovet. Det er imidlertid hittil ikke foretatt noen analyse av kompetansekrav, kompetanseprofil og kompetansegap i PU. PU har ingen oversikt over hva som er organets kritiske kompetanse. Overordnet kompetanseplan for 2005 (påbegynt våren 2005) er svært kortfattet og gjelder primært administrative funksjoner. Arbeidet ble ikke blitt fullført, blant annet pga kapasiteten på personalavsnittet

I Lønnspolitikk for 2005- 2006 heter det at "...lokal lønnspolitikk skal speile at Politiets utlendingsenhet er et nasjonalt kompetansesenter og støtte opp om høy faglig kompetanse slik at vi til enhver tid er ledende innen utlendingsfeltet". Aktuelle virkemidler som nevnes for å bygge kompetanse er jobbrotasjon /hospitering og planmessig tjenestegjøring.

I Personalpolitikk 2005-2007 heter det: "Vi skal utvikle PU til å bli et nasjonalt kompetansesenter innen utlendingsfeltet og vi har fått et viktig ansvar for å heve utlendingskompetansen i hele politiet."

I Individuell karriereplanlegging i PU 2006-2007 nevnes ulike hospiteringsordninger (side 15). Disponeringsskrivet for 2005 nevner konkret utarbeidelse av et opplegg for hospitering som et mål.

Ifølge VP for 2006 skal karriereplanlegging implementeres i medarbeidersamtalen i 2006. Så vidt vi forstår, har dette ikke skjedd.

Disponeringsskriv for 2006 hadde satsing på arbeidsmiljøkompetanse som en av tre hovedsatsinger.

I disponeringsskrivet for 2007 er juridisk kompetanse nevnt i forbindelse med PUs rolle som kompetansesenter. For 2007 har POD satt som resultatmål at PU

skal gjennomføre minst 8 besøk i politidistriktene med fokus på juridisk og operativ opplæring/kompetanse i identitets- og returarbeid.

4.4.2 Faktisk kompetansebygging

Hvis vi ser på utgifter til kurs og seminarer, har den hatt følgende utvikling:

Tabell 16: Kurs og seminarer for PUs ansatte, mill. kr

	Budsjett	Regnskap	Merknad
2004	1,5	0,4	
2005	1,6	2,6	
2006	3,3	2,7	
2007	1,4	1,7	prognose

Forbruket per ansatt har variert over tid, og samlet forbruk har i liten grad ”truffet” budsjettet. I snitt for de fire årene er forbruket per ansatt noe over kr 8000.

Intervjudata tilsier at den vanlige ansatte i liten grad tilbys kurs og lignende og at det fra ledelsen er lite styring mht kompetanseutviklingen. Det er i realiteten liten satsing på spesialisering, fordi man satser på en generalistmodell⁷⁰.

Det er også liten grad av hospitering internt og eksternt.⁷¹

Statskonsult antar at lederutviklingsprogrammet ”Ledelse og Coaching, verktøy og virkemidler” på BI har tatt relativt mye av ressursene. Programmet gikk i 2005 og 2006. Det ble som del av programmet skrevet en rekke prosjektoppgaver. Enkelte informanter har etterlyst en oppfølging av disse. Det har vært lite lederutvikling utover BI-kurset. Programmet hadde heller ikke full oppslutning fra alle ledere, inkludert medlemmer av PUs øverste ledergruppe.

⁷⁰ I lønnspolitikken til PU er det imidlertid tre karriereveier: Generalist, spesialist og leder. Det er uklart for Statskonsult om og i så fall hvordan spesialistkarriereveien konkret er utformet. På arbeidsseminaret i Statskonsult 22. august 2007 gjaldt flere av forbedringsforslagene spesialisering/utvikling av ekspertise (iflg oppsummeringsnotat sendt deltakerne).

⁷¹ Kripos har en modell for hvordan dette ordnes økonomisk og praktisk.

Følgende utviklingstiltak har vært pålagt og/eller planlagt og/eller påbegynt, uten å bli fullført:

Tabell 17: Ufullførte utviklingstiltak i PU

Tiltak	Dokument/ vedtak (kan være flere)	Status	Merknad
Kompetanseplan	Disponeringsskriv 2005	Påbegynt, stoppet opp etter 2005	Skyldes bl a manglende ressurser på personal
Karriereplanlegging: opplæring, veiledning, integrering i medarbeidersamtalen	Disponeringsskriv 2006, VP 2006	Lite/intet har skjedd	Skyldes bl.a manglende ressurser på personal
Lederutvikling	Disponeringsskriv (2004, 2005 og 2006)	Lederopplæring på BI 2005-2006	Noen av lederne var ikke med. I realiteten frivillig.
Introduksjonsprogram nyansatte		Har vært arbeidet med	Manglende ressurser på personal
Medarbeidersamtale som verktøy for å få ned sykefravær ⁷²	Disponeringsskriv 2005	?	
Planmessig hospitering/ tjenestegjøring på utlendingsfeltet	Disponeringsskriv 2005	Lite har skjedd	
Oppfølging av medarbeiderundersøkelsen	Skriv fra POD	Arbeidsmiljøundersøkelse med vekt på psykososiale forhold vurderes	Felles konsept i politiet
Strategiutvikling	Økonomireglementet og skriv fra POD om å utarbeide en strategisk plan	Forarbeid påbegynt i 2006 med utarbeidet analysegrunnlag for diskusjon i ledergruppen.	Lagt på is, bl.a i påvente av ny leder og senere evalueringen

⁷² I årsrapport for 2006 er en rekke andre tiltak for å få ned sykefraværet nevnt.

4.5 Kommunikasjonspolicy

Ifølge kommunikasjonsstrategien skal Internett være PUs hovedkanal for ekstern informasjon.

I en *risikoanalyse* som PU har foretatt er det tatt utgangspunkt i oppgaven PU har med å gi politidistrikter og særorganer bistand i spørsmål som gjelder ulovlig opphold, grensenære kontroller m.v. Her er kritiske suksesskriterier vurdert, herunder økonomiske, personalmessige og samarbeidsmessige. Det var imidlertid størst risiko (sannsynlighet x konsekvens) knyttet til suksesskriteriet ”PU kommuniserer tydelig hvilken kompetanse vi har og hvilke oppgaver vi kan bistå med”.

Også en del av intervjuene med eksterne samarbeidspartnere peker i samme retning: PU kan bli bedre til å fortelle hvilken kompetanse de kan bistå med. De bør i større grad fortelle hva de har gjort, og spørre om hva politidistriktene trenger. Én nevner behov for oversikt over kontaktpersoner på ulike felt, og at PUs nettside ikke er helt oppdatert. En bedre innholdsmessig koordinering av svar og råd fra Desken blir også etterlyst av noen.

I PUs kommunikasjonsstrategi nevnes at PU skal invitere alle politidistrikter og særorgan til faglige samarbeidsforum. Dette skal være en kanal for kompetanseoverføring både fra PU og mellom andre politienheter.

Videre nevner kommunikasjonsstrategien at PU skal lage nyhetsbrev med politietaten som målgruppe.

Statskonsult har ikke selv undersøkt spesielt hvordan hjemmesiden og nyhetsbrevet *Aktuelt fungerer*⁷³.

I sin virksomhetsplan for 2007 har PU satt et resultatmål som gjelder forbedring av kunnskap om PU.

⁷³ Det ble i 2006 gjennomført en brukerundersøkelse mot politidistriktene om bistandsnivået i PU. Denne er nærmere omtalt under pkt 5.3.4 nedenfor, hvor det redegjøres for hvilke synspunkter på effektivitet og service som er kartlagt i Statskonsults undersøkelse.

5 Synspunkter på PUs rolle og oppgaver sett fra samarbeidspartnere

PU er som særorgan en del av politiet og skal samarbeide med og yte tjenester til andre særorgan som Kripos, politidistriktene og PST. PU er også en viktig aktør innenfor utlendingsforvaltningen og har derfor samarbeid med og yter tjenester overfor UDI og UNE. Det er også samarbeid med utenriksstjenesten. Justisdepartementet (JD) er i tillegg til å ha styringsansvar via Politidirektoratet, også en faglig samarbeidspart Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) er likeledes en faglig samarbeidspart. AID har ikke direkte styringsansvar, men har oppfatninger om og påvirker styringen av PU. PU befinner seg i grenselandet mellom justissektoren og utlendingsforvaltningen.

I dette kapitlet skal vi beskrive hvilke synspunkter både andre deler av politiet og aktører i utlendingsforvaltningen har på PUs rolle, oppgaver og oppgaveløsning. Beskrivelsene baseres på det som er kommet fram gjennom intervjuer, skriftlige innspill og spørreundersøkelsen til alle politidistrikter.

5.1 Synspunkter på PUs mål og måloppnåelse

5.1.1 Er formålet med PU og mandatet til PU klart nok?

Politiets utlendingsenhet skal iflg instruksjonen sørge for kostnadseffektive operative og administrative rutiner innen sitt ansvarsområde ved håndtering av asylsøkere og andre utlendinger uten lovlig opphold. PUs arbeid med asyl- og utlendings saker er begrenset til forvaltnings- og kontroll oppgaver.

Både departementene og samarbeidspartnerne i politiet og i utlendingsforvaltningen, mener at PUs mandat, formål og instruks er relativt klart eller klart nok. Det er imidlertid mer uklart hvordan dette skal praktiseres og det pekes på uklare grenseflater. Mange viser til forhistorien og at PU ble opprettet fordi det var krise med mange asylsøkere, lavere innvilgelsesprosent for opphold og dårlig kostnadskontroll knyttet til uttransportering.

Noen peker også på at det var en hastebeslutning å opprette PU. Det var mye som ikke var på plass. Instruksjonen ble først vedtatt juni 2005, mens organet ble besluttet opprettet november 2003 med iverksetting fra 01.01.2004. Internatdriften på Trandum vil først få egen forskrift i løpet av høsten 2007.

5.1.2 Oppfatning om måloppnåelse

På spørsmål om de har noen oppfatning om PU når de mål som er satt for enheten, er det vanskelig for representantene fra utlendingsmyndighetene å ha noen klar formening om dette. Men de mener at situasjonen er klart bedre nå enn da oppgaven var lagt til Oslo politidistrikt. *”Det har skjedd en profesjonalisering og spissing av ressursbruk og kompetanse”*. På den annen side er det en oppfatning at ”retur” ikke fungerer optimalt, og de skulle gjerne hatt bedre forklaringer på hvor det butter mht uttransporteringer og tvangsreturer.

Målet i tildelingsbrevet fra JD til POD er at i 2007 skal 2600 personer som har fått avslag på sin asylsøknad uttransporteres, 1000 personer som kommer inn under Dublin-regelverket skal uttransporteres og 1000 personer skal uttransporteres etter bort- eller utvisningsvedtak. Flere fastslår at målene ikke nås, men det stilles også spørsmål om denne type mål er hensiktsmessige⁷⁴. Flere mener det er faktorer utenfor PUs kontroll som er bestemmende for antall asylsøkere og andre som kommer til landet, og hvor stort antall som det er mulig å få uttransportert. Det er også en oppfatning at det er grunnlag for å si at sakene gjennomgående er vanskeligere i dag. ”De lette er stort sett uttransportert - selv om det er enkelte unntak”. Det blir også nevnt at det spørsmålet om hvor mange som oppholder seg i Norge ulovlig, stadig er uavklart.

5.1.3 Måloppnåelsen sett fra politidistriktene

I spørreundersøkelsen til politidistriktene ble det spurt spesifikt om PU hadde bidratt til sentrale oppgaver med referanse til instruksen.

Resultatene viser at politidistriktene i snitt mener at PU har bidratt mest til å:

- profesjonisere og bedre kvaliteten på registreringen av asylsøkere
- å profesjonisere og bedre kvaliteten på uttransporteringen av asylsøkere og andre uten lovlig opphold
- å øke kvaliteten på arbeidet med identitetsfastsettelse og
- å spre relevant kunnskap og informasjon om dette området til politidistriktene på en proaktiv måte.

Rundt 75-80 pst mener at PU har bidratt til å forbedre disse forholdene.

Det er noen færre (rundt 68 pst) som mener at PU har bidratt til å:

- øke kostnadseffektiviteten innen ansvarsområdet ved håndtering av asylsøkere og andre utlendinger uten lovlig opphold
- å utvikle gode administrative rutiner innen ansvarsområdet ved håndtering av asylsøkere og andre utlendinger uten lovlig opphold

Ikke uventet er politidistriktene noe mer tilbakeholdne med å mene at opprettelse av PU har hatt virkning på å få ned egen kostnader på området. Omtrent halvparten oppgir at PU ”i ingen” eller ”liten grad” har bidratt til at kostnadene til håndtering av utenlandssaker i deres distrikt har gått ned. Mens den andre halvparten mener at de har bidratt i noen grad (37,5 pst) eller stor grad (9,4 pst) til at kostnadene er blitt redusert.

5.1.3.1 Forskjeller mellom politidistrikter⁷⁵

Det er en interessant forskjell mellom respondentene fra ”grensepolitidistriktene” og de såkalte ”utlendingsdistriktene”. Utlendingsdistriktene er jevnt over mer positive til hva PU har bidratt til på utlendingsfeltet, ref. listen av målsettinger ovenfor. Men de er noe mer kritiske

⁷⁴ Også informanter i POD opplyser at direktoratet er kritiske til fokuset på denne typen måltall og at dette har vært tatt opp med departementet

⁷⁵ For definisjon av ulike typer distrikter se kap. 2.2.3

enn ”grensedistriktene” når det gjelder PUs bidrag til *spredning av relevant kunnskap og informasjon*.

I kommentarene har respondentene utdypet noen av sine synspunkter. Det er enkelte positive kommentarer som: *”mitt generelle inntrykk er at PU langt på vei har bidratt til en mye bedre og effektiv forvaltning av saksområdet/både behandling av utlendingssaker og uttransportering”*.

”Vi er fornøyd med følgende avdelinger i PU: Reisekontoret, ID kontoret, og muligheten for å sende varetektsinnsatte til Trandum⁷⁶. Politinorge har bruk for et sentralt fagorgan innen utlendingsforvaltning”.

”PU må bli flinkere til å markedsføre seg selv. Svært få i politiet som kjenner mye til PU utenom oss som jobber med slike saker”.

De fleste kommentarene går imidlertid på bemanning, ressurser og kompetanse på feltet i politiet og spesielt i politidistriktene. Eksempler på dette er:

”Dette er oppgaver som ligger til politidistriktene, som ikke har fått vesentlig mer ressurser. Det er et stort problem at kunnskapen og bemanningen på utlendingsfeltet i POD er meget begrenset.”

”...bemanningen på PU er dimensjonert etter 17000 asylsøkere i året, nå kommer det ca. 4000. Den totale innvandringen er imidlertid like stor som tidligere, men det er nå snakk om arbeidsinnvandring og familiegjenforening”.

”Opprettelsen av PU er blitt en ”sovepute” for politidistriktene på utlendingsfeltet”.

”Politidistriktene bør selv ha ansvaret for all tjeneste i eget distrikt, herunder registrering av asylsøkere.”

”Dette distriktet har meget stor faglig kompetanse innenfor fagfeltet, og har derfor liten faglig nytte av PU. Men PU har bidratt med ressurser i form av bistand. Når det gjelder kostnader til uttransporteringer ble disse også tidligere dekket utenfor vårt budsjett”.

”Registreringen av asylsøkere foregår etter samme standard skjema som tidligere. Nye metoder (språkanalyse) brukes bare i liten grad og kunne like gjerne vært brukt uten PU”.

”Det er kompetansen til medarbeiderne og ikke organiseringen (strukturen) som avgjør om uttransporteringen og andre oppgaver blir utført profesjonelt”.

”Å arbeide med ID er forholdsvis enkelt etterforskningsarbeid som enkelte i PU forsøker å fremstille som særlig krevende arbeid”.

⁷⁶ Ifølge PU er denne praksis nå opphørt, fordi den bryter med intensjonen bak utlendingsinternatet.

”Når det gjelder spredningen av informasjon om fagfeltet mottar politidistriktene denne fra mange steder, bla Kripos, PU, POD”.

5.2 Endring i PUs rolle og oppgaver siden 2004

I intervjuene med samarbeidspartnere og i spørreskjemaet til politidistriktene spurte vi om det hadde vært noen utvikling av eller endring i PUs rolle siden etableringen?

Fra samarbeidspartnerne innenfor utlendingsforvaltningen kom det dels fram at det hadde skjedd en klar profesjonalisering, men også at det hadde vært behov og er behov for å få en bedre gjensidig rolleforståelse. For øvrig hadde ikke disse erfart noen stor endring i rollen.

Dette var et tema som respondentene i politidistriktene var opptatt av og i spørreskjemaundersøkelsen stilte vi dem derfor følgende spørsmål:

- Vil du si at PUs rolle er blitt endret siden opprettelsen?
- Er hovedidéen med PU like aktuell nå som før?
- Har nedgangen i antall asylsøkere medført at rollen og eventuelt oppgavene er blitt endret?
- Vil du si at det er behov for PU uavhengig av lave eller høye ankomsttall for asylsøkere?
- Har PU tatt på seg oppgaver som dere mener tilhører andre særorganer eller politidistriktene?

De fleste som besvarte spørsmålet (21 av 27) mente at rollen var blitt endret. Et flertallet (56 pst) mente at ideen med PU var like aktuell nå som før. 24 av 28 som besvarte spørsmålet om nedgangen i antall asylsøkere har medført at rollen og eventuelt oppgavene er blitt endret, mente at rollen og oppgavene hadde endret seg ”i noen” eller ”i stor grad”. Men de fleste (2/3) mener at det er behov for PU uavhengig av lave eller høye ankomsttall for asylsøkere. På spørsmålet om ”PU har tatt på seg oppgaver som de mener tilhører andre særorganer eller politidistrikter”, var det like mange som mente at dette hadde skjedd ”i ingen” eller ”liten grad” som ”i noen” eller ”stor grad”. ”Grensepolitidistriktene” har en mye større tilbøyelighet til å mene at PU har tatt på seg oppgaver som tilhører særorganer eller politidistrikter, enn ”utlendingsdistriktene”.

Et viktig spørsmål som er kommet opp i intervjuene, er om PU bør endre sine oppgaver. I spørreskjemaundersøkelsen stilte vi derfor følgende spørsmål: ”Bør prioriteringen av PUs oppgaver og aktiviteter endres og rettes mot det du mener er de største behovene innen utlendingsfeltet?”

Det var omtrent like mange som mente at PUs oppgaver og aktiviteter bør endres (”i noen” eller ”i stor grad”), som de som mente at de stort sett bør være rettet inn mot dagens oppgaver. ”Utlendingsdistriktene” mener i langt større grad at PU bør omprioritere enn ”Grensepolitidistriktene”.

Problemstillingene rundt grenseflater til andre særorgan og politidistriktene avspeiles i svarene og de mange kommentarene. Dette skal vi gå inn på nærmere i kap. 5.4.

Nedenfor gjengis noen av kommentarene om endringer i PUs oppgaver og prioriteringer:

”Ser klart at PU (siste faglige forum) dreier sitt fokus mer og mer mot kriminelle utlendinger (gamle østeuropa). Prøver også å få statistikk på mennesker som blir bortvist ved yttergrense”.

”Å finne asylsøkere vektlegges av PU, men er ikke sentralt i mandatet”.

”Vi opplever det som om PU har "tatt til seg" oppgaver som ligger utenfor det opprinnelige ansvarsområdet. Det er lite hensiktsmessig at utlendingsfeltet er delt mellom 2 særorgan og 27 politidistrikt. Spisskompetansen bør samles på ett sted, og Kripos er da det naturlige sted”.

”PU retter nå oppgavene sine mot grense- og territoriellkontroll i distriktene idet antall asylsøkere er redusert”.

”I og med færre asylsøkere og ekstrem nedgang i negative vedtak som kan effektueres (man må ikke glemme barn, handikappede, syke eller folk fra land som politiet ikke får lov å tvangsreturnere til) har PU forsøkt å dreie aktiviteten over på de områdene hvor de egentlig kun skulle bistå politidistriktene. Samtidig vil fagfeltets prioritering, arbeidstidsbestemmelser og økonomi gjøre at det bare i unntakstilfeller vil bli anmodet om bistand av en viss størrelse. I realiteten er det PU selv som arbeider aktivt ute i distriktene på eget initiativ, men med politidistriktenes velsignelse”.

Nedenfor gjengis kommentarer på at PU bør endre prioriteringer.

”PUs oppgaver og aktiviteter må til enhver tid prioriteres i forhold til trusselnivået”.

”PU bør være et nasjonalt kompetanse-/og bistandsorgan for politidistriktene, på utlendingsfeltet, på lik linje med den rolle som Kripos har”.

”Asyltallene er vesentlig redusert og utfordringene er andre i 2007. PU fungerer bra som kompetansesenter innen sitt oppgavefelt. Men innen grensekontroll og utlendingsforvaltning har de ingen oppgaver og derved liten kompetanse”.

”Dersom PU skal ha sin berettigelse, er en grunnforutsetning at arbeidsoppgavene har et visst volum. Dersom PU bare skal ha ansvar for personer som har søkt asyl tilsier utviklingen at det i takt med nedgangen i antall asylsøkere må stilles spørsmålsteget med behovet for en instans som PU. Etter min oppfatning bør det vurderes om PU skal ha et ansvar på hele utlendingsfeltet”.

”Hva som er de største behovene på utlendingsfeltet er det som kjent delte meninger om. Min egen oppfatning er at etterretning/ analyse med henblikk på å oppdage kriminelle, terrorister mm som oppholder seg i landet under falsk ID er det viktigste. Til dette er PU totalt uegnet.”

”PU burde styrkes for etterforskning av ulovlig opphold og innvandring”.

5.3 Ressursbruk, kvalitet og kompetanse

Vi ba politidistriktene ta stilling til følgende påstander om ressursbruk, kvalitet og kompetanse i PU:

- Opprettelsen av PU har bidratt til bedre utnyttelse av ressursene til registrering, identifisering og effektivering av negative vedtak
- Jeg er trygg på at det arbeidet som utføres i PU har tilfredsstillende kvalitet
- Jeg er urolig for at PUs virksomhet ikke makter å ivareta rettssikkerhetshensyn godt nok
- Uten PU ville kontrollen med kostnadene til uttransportering vært atskillig dårligere
- Kompetansen i PU burde jevnt over vært bedre for å ivareta rollen som kompetansesenter
- Vårt politidistrikt har egen kompetanse og lite behov for bistand fra PU
- Vi henvender oss heller til Kripos enn til PU for å få bistand til ID saker
- PU har kompetanse og informasjon som er svært nyttig for oss i vårt arbeid
- PU er raske og effektive
- PU gir jevnt over god service når vi henvender oss

5.3.1 PUs bidrag til bedre ressursbruk

Politidistriktene mener i det store og hele at opprettelsen av PU har bidratt til bedre utnyttelse av ressursene til registrering, identifisering og effektivering av negative vedtak. Bare fem av 27 som besvarte spørsmålet mente at dette i "liten grad" var oppnådd, og det er liten forskjell mellom type politidistrikt.

Bedre kontroll med kostnader til uttransportering, var en viktig årsak til at PU ble opprettet. Svarene på påstanden: Uten PU ville kontrollen med kostnadene til uttransportering vært atskillig dårligere, viser at de fleste mener at PU har bidratt til bedre kontroll. 20 av 28 har svart bekræftende på dette.

"Grensepolitidistriktene" mener i noe større grad at PU har bidratt til kostnadskontroll enn "utlendingsdistriktene".

I kommentarene er det imidlertid noen som er sterkt kritiske til organiseringen og kostnadene som en følge av dette:

"...dette er en kjempedyr måte å organisere/ drive en liten del av politiets arbeid på".

"Effektiv ressursbruk har også med ledelse og etikk å gjøre. PU er mye bedre der enn da Oslo politidistrikt hadde denne oppgaven".

"Det er fullt mulig å ha god økonomistyring mm med andre organisasjonsformer. Det er et spørsmål om ledelse. Enkelte i PU gir utmerket service og verdifull bistand, men det koster politiet svært mye".

"PU er fortsatt unge og i utvikling. PU bidrar lite innenfor de høyest prioriterte oppgavene til politidistriktene. Med den bakgrunn er det vanskelig å forstå at det skal brukes mer enn 250 millioner kroner pr år".

5.3.2 Kvalitet og rettsikkerhet

De aller fleste (26 av 31) er også trygge på at arbeidet har tilfredsstillende kvalitet, og at rettsikkerhetshensyn blir ivaretatt. Men 8 av 28 svarte at de "i noen grad" var urolig for at PUs virksomhet ikke makter å ivareta rettsikkerhetshensyn godt nok. Både når det gjelder å ivareta kvalitet og rettsikkerhet, er representantene for "grensepolitidistriktene" noe mer kritiske enn "utlendingsdistriktene". En viss bekymring for rettsikkerhetsivaretagelsen kom også fram i ett av intervjuene vi hadde med representanter for politidistriktene.

Lignende synspunkter kom også frem i intervju med NOAS, som peker på at enkelte i PU har et holdningsproblem, som kan bidra til å undergrave legitimiteten til asylsøkere.

I kommentarene i spørreskjemaene fra distriktene ble spørsmålet om rettsikkerhet utdypet:

"Vi er kjent med at i forbindelse med transporter er det benyttet en sele. Denne er vi usikker på om er godkjent til bruk på linje med håndjern etc."

"Dagens organisering hvor "påtale" er fraværende i ledergruppen, fordi påtale ikke er en egen avdeling, men er underlagt en annen avdeling er meget uheldig. Rettsikkerheten er for dårlig integrert, noe vi har sett eksempler på ved operativt arbeide og planlegging."

5.3.3 PUs kompetanse

Politidistriktene har en oppfatning om at "Kompetansen i PU burde jevnt over vært bedre for å ivareta rollen som kompetansesenter". 15 av de 28 som har besvart spørsmålet mener at kompetansen "i noen grad" burde vært bedre og 6 at den "i stor grad" burde vært bedre for å ivareta rollen som kompetansesenter. 75 pst mener også at deres politidistrikt har egen kompetanse og lite behov for bistand fra PU. De ulike typene politidistrikter har ganske lik oppfatning når det gjelder PUs kompetanse generelt samt synet på egen kompetanse og behovet for bistand.

For å få fram synspunkter på kompetansen til PU på ID- saker, ble respondentene bedt om å ta stilling til påstanden " Vi henvender oss heller til Kripos enn til PU for å få bistand til ID-saker". Et knapt mindretall (14 av de 30 som besvarte spørsmålet) svarer at de heller ville henvende seg til Kripos enn PU. Det er en tendens til at respondentene fra "utlendingsdistriktene" er mer tilbøyelige til å svare at de heller vil gå til Kripos enn til PU. Dette kan komme av at disse har få asylsøkere fordi de har liten trafikk fra utlandet, men mange utlendingssaker.

Hele 90 pst har imidlertid svart at PU i noen eller stor grad har kompetanse og informasjon som er svært nyttig for deres arbeid. Men i en kommentar kommer det fram at informasjonen kunne utnyttes og spres bedre:

"PU besitter mye informasjon som fremgår av deres egne registre og som ikke gjøres tilgjengelig for politidistriktene. Vi opplever at det er mye kompetanse i

PU, men at denne er svært spredt og at man derfor må ha kontakt med mange, noe som er tungvint. Det hadde vært ønskelig at en sak følges av en person som ansvarlig for vedkommende sak, men vedkommende kan selvfølgelig benytte intern kompetanse.”

I intervju med ett distrikt ble det også uttrykt ønsker om at PU skulle være mer proaktiv og tilby mer kompetansehevede tiltak på eget initiativ i motsetning til å besvare henvendelser.

5.3.4 Effektivitet og service

PU oppfattes også å være raske og effektive. 24 av 28 som har besvart påstanden ”PU er raske og effektive” har krysset av på kategoriene ”i noen grad” (16) og ”i stor grad” (8). Likeledes er respondentene samstemte om at de får god service når de henvender seg til PU. 26 av 28 som har besvart spørsmålet, svarer positivt på dette.

Statskonsults undersøkelse kan sies å bekrefte funn fra PUs brukerundersøkelse høsten 2006⁷⁷, der 16 av 21 distrikt svarte at de var fornøyd med hjelpen de fikk fra desken, og ingen var svært lite fornøyd. 14 av 21 distrikt svarte at de var fornøyd med bistand i ID-saker og med de ansatte i PU. 57 pst var fornøyd med deskens åpningstid. Totalt sett hadde 71 pst av politidistriktene et generelt godt inntrykk av PU. 10 pst hadde ikke et godt inntrykk og 20 pst svarte nøytralt på dette spørsmålet.

Men noen kommentarer til Statskonsults undersøkelse uttrykker at PU har noen ufordringer for å forbedre samarbeidet:

”PU må bli mer bistandsorientert overfor politidistriktene, og på den måten bidra til et bedre samarbeid med politidistriktene. Til tider oppleves en ”arroganse” fra PU, som gjør at politidistriktene trekker seg tilbake og fraskriver seg ansvar og oppgaver innen utlendingsfeltet”.

”Servicen er veldig personavhengig.”

”Det er viktig med god gjensidig samhandling mellom PU og politidistriktene for å øke fokus på ulovlig opphold og kriminalitet knyttet til denne. Gjensidig utveksling av info om trender og modus operandi kan med fordel utvikles videre.”

”Enkelte i PU gir utmerket service og verdifull bistand, men det koster politiet svært mye.”

Samarbeidspartnere som UNE har også uttrykt i intervju at de syns PU er effektive og tjenestevillige. De mener at PU gir bra service, UNE oppfatter det slik at de er blitt prioritert og at PU strekker seg så langt de kan. De er positive og effektive, har bra kompetanse og dyktige akademikere. De mener at

⁷⁷ Notat PU 20.10.06, Resultater av brukerundersøkelse. 21 av 27 distrikter besvarte undersøkelsen, som bla spurte om bistand fra desken, bistand til ID-undersøkelser og annen bistand.

nyhetsbrevne er gode og er fornøyd med Faglig Forum, som har meget gode foredrag og stort oppmøte. PU er en ressurs for dem.

5.4 Forholdet mellom PU og andre deler av politiet med oppgaver på utlendingsområdet

Sentrale tema i evalueringen er vurdering av sterke og svake sider ved politiets organisering av utlendingsområdet og samarbeidspartners syn på PU. Både gjennom intervjuene og svar på spørreundersøkelsen til politidistriktene har vi fått synspunkter på ansvarsfordelingen og samarbeidet mellom PU og politidistriktene og mellom PU, Kripos og PST.

5.4.1 Hvor klar oppfattes ansvarsfordelingen for kjerneoppgavene?

Ut fra svarene på spørreundersøkelsen mener tilnærmevis alle at ansvarsfordelingen mellom PU og politidistriktene er relativt klar når det gjelder PUs kjerneoppgaver. Dette gjelder registrering og identitetsfastsettelse av asylsøkerne, effektivering av asylsaker og til en viss grad også ansvaret for å avklare andre utlendingers (ikke asylsøkeres) identitet. Ansvarsfordelingen oppleves også i hovedsak som klar når det gjelder effektivering av bortvisning og utvisning, men noen få mener at dette er noe mer uklart enn for de andre kjerneoppgavene.

Vi stilte også et spørsmål om politidistriktenes kjennskap til PUs ansvar for iverksettelse, koordinering og kvalitetssikring av all uttransportering av de med ulovlig opphold. De fleste mener at politidistriktene kjenner godt til hvilket ansvar PU har for uttransportering, men det er noen få som er "delvis uenig" i dette.

I kommentarene utdypes og presiseres synspunktene:
"Synes ansvarsfordeling og samarbeid fungerer!"

"Stort sett oss som arbeider innen utlending som kjenner til PU".

"Ansvarsfordeling bør klargjøres i dialog med politidistriktene og ikke i dialog mellom PU og POD/JD. Samarbeidet kan forbedres med en bedre toveis dialog mellom pd og PU".

5.4.2 Hvordan fungerer samarbeidet mellom PU og politidistriktene?

Politidistriktene skal kunne trekke på ressurser og kompetanse i PU. Vi stilte derfor bl.a. spørsmål om synspunkter på samarbeidet mellom PU og politidistriktene om aksjoner. Det var kun 25 som besvarte dette spørsmålet. Vi må anta at dette skyldes at flere ikke hadde erfaring fra samarbeid rundt aksjoner. De som svarte hadde imidlertid svært ulike synspunkter. 14 var positive til samarbeidet og sa seg helt eller delvis uenig i påstanden "det er for dårlig samarbeid mellom PU og politidistriktene om aksjoner", mens 11 var delvis eller helt enig i at samarbeidet var for dårlig.

Vi stilte også et spørsmålet om "politidistriktene kunne benytte seg mer av den

bistand PU kan tilby”. Hele 24 av 28 var enig i dette, mens 4 var delvis uenig i påstanden.

Hva analyse- og etterretningsoppgavene omfatter, og hvordan samarbeid og ansvarfordeling er mellom politiorganene, er relativt uklart for oss i evalueringsteamet. Ut fra intervjuene og kommentarer er vi usikre på om alle har den samme forståelse av dette. Vi ba imidlertid respondentene ta stilling til påstanden: ”Samarbeid mellom PU, politidistriktene og særorganene mht å samle inn, bearbeide og analysere informasjon om illegal innvandring og ulovlig opphold fungerer bra”. Det er flere (6) av de som besvarte skjemaet som krysset av at de ikke kjente til denne problemstillingen. Men av de som svarte, mente de fleste at det fungerer bra (16 av 26), men 10 var helt eller delvis uenig i dette.

I intervjuene har det kommet synspunkter på analysearbeidet. Det er forventninger om at PU burde kunne påvise trender som ville være interessante for bl.a. Kripos. Dette forutsetter at det politimessige perspektivet og den strafferettslige dimensjonen styrkes.

Noen kommentarer utdyper synspunktene på samarbeidet mellom PU og politidistriktene:

”Man har både ”gå-i-veien-for-hverandre”- og ”ingen-gjør-noe”-problemer.”

”Det er en kompetansemangel i politiet på utlendings-/forvaltningsfeltet.”

5.4.3 Hvordan har PU innvirket på kompetansen om og innsatsen på utlendingsfeltet i politidistriktene?

PU skal være et kompetansesenter på utlendingsområdet og har som mål å bidra til at kompetansen i politiet styrkes på dette området. Samtidig har flere i intervjuene både internt i PU og blant politidistriktene hevdet at etableringen av PU har bidratt til at kompetansen i distriktene er blitt svekket. PU er en sovepute for politidistriktene, sier flere. Resultatet fra spørreundersøkelsen viser at noe mindre enn halvparten (12 av 30) er enige i at ”Politidistriktenes kompetanse på utlendingssaker er blitt svekket etter at PU ble etablert”, mens den andre halvparten er uenig i dette. Det er en tendens til at ”utlendingsdistriktene” i noe større grad mener at kompetansen er blitt noe svekket.

Et tiltak for å øke kompetansen er Faglig forum. Vi ba derfor respondentene ta stilling til påstanden. ”Deltakelsen på Faglig forum viser at PU har en viktig funksjon som kompetansesenter”. De aller fleste (26 av 29) er enige i dette. Men det er langt færre som mener at PU gjennom sin veiledning til politidistriktene, har bidratt til at utlendingssaker blir høyere prioritert. 17 av 28 er uenig i denne påstanden, mens 11 av 28 er enig.

Noen kommentarer utdyper noen synspunkter:

”Faglig forum: Etter vår oppfatning burde denne oppgaven primært ivaretas av POD, alternativt av Kripos. Det er imidlertid prisverdig at PU har tatt initiativ til opprettelsen av et slikt forum da dette har vært et forsømt

område. I startfasen var innholdet ensidig rettet mot asyl, men har bedret seg etter hvert og fått en innhold som er interessant for politidistriktene.”

”Mht til faglig forum er det ikke PU som hever kompetanse, men PU koordinerer og finner dyktige forelesere utenfra og medvirker til et bra program. Faglig forum kan da sette en viktig agenda.”

”PU kan i noe større grad bidra til å spre kompetanse innen id-kontroll og -fastsettelse.”

5.4.4 Synspunkter på eventuelt endret oppgavefordeling mellom PU og politidistriktene

Respondentene på spørreundersøkelsen er ikke uventet uenig i (23 av 30) at PU bør ta over flere oppgaver på utlendingsområdet fra politidistriktene, men det er 7 som slutter seg til dette. På den annen side er det et flertall (18 av 29) som er uenig i utsagnet om at ”flere av PUs oppgaver i dag bør legges til politidistriktene”. Noen (7) syns imidlertid at dette hadde vært en idé.

”PU bør ikke overta flere oppgaver, men styrke samarbeidet bl.a. ved etterforskning av ulovlig opphold.”

”Politidistriktene bør ha ansvaret for all polititjeneste i distriktene, herunder også utlendingssaker.”

Mange av kommentarene er mer knyttet til ressursfordeling enn oppgavefordelingen f.eks

”PU sine ressurser bør fordeles mer ut til distriktene når det gjelder kontroller og etterforskning.”

”Jeg mener at ressursfordelingen innen politiet er meget skjev. Hadde PUs midler blitt fordelt utover distriktene, ville man lokalt kunne utøve en mye bedre kontroll innen fagfeltet. At PU skal kunne sette av 10-20 mann i aksjoner som gir svært lite igjen, mens distriktene sitter på informasjon vi ikke har råd til å gjøre noe med, viser skjevdeling.”

5.4.5 Synspunkter på grensesnittet mellom PU og Kripos

Både gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen har vi fått mange synspunkter på grensesnittet og ikke minst samarbeidet mellom PU og Kripos. Forholdet til PST virker enklere.

Formelt og på papiret er det et ganske klart skille mellom PU og Kripos. PU skal i henhold til sitt mandat primært arbeide med asyl- og utlendingssaker begrenset til forvaltnings- og kontrolloppgaver. Mens Kripos sammen med politidistriktene skal bekjempe ulovlig innvandring og menneskesmugling. I forhold til Kripos sitt brede mandat er imidlertid disse oppgavene i utgangspunktet relativt begrenset. I tillegg er Kripos tillagt et forvaltningsmessig ansvar innenfor Schengen-samarbeidet.

Når det gjelder praktisk oppgaveutførelse, er det langt vanskeligere å trekke opp et like klart skille. En av de viktigste årsakene som trekkes fram, er at informasjon som fremkommer gjennom forvaltnings- og kontrolloppgavene, kan få stor strafferettslig betydning. Dette gjelder spesielt på etterretningsstadiet, men også i en del tilfeller når det er igangsatt etterforskning. Det strafferettslige utfallet av en sak vil også kunne påvirke forvaltnings- og kontrolloppgavene, men her sies det at er grensene er mer tydelige.

5.4.5.1 Grensesnittet mellom forvaltningsoppgavene rundt asylsakene og strafferettslige oppgaver

Det oppleves som klart at når en utenlandsk borger søker asyl i Norge, så vil vedkommende være underlagt PUs ansvarsområde. Utfordringen vil imidlertid være knyttet til at vedkommende på samme tid vil kunne være i besittelse av viktig etterretningsinformasjon som kan gi politiet ledetråder mht. om vedkommende har kommet til Norge på egenhånd eller om vedkommende har fått bistand til dette – for eksempel gjennom menneskesmugling. Papirlapper som inneholder navn, telefonnummer m.v. kan i så måte være avgjørende for å fastslå dette idet mange asylsøkere ankommer Norge uten identitetspapirer. Slike papirlapper kan ha stor betydning strafferettslig idet et enkelt telefonnummer kan gi viktige ledetråder for å fastslå om en asylsøker har hatt kontakt med menneskesmuglere – noe som igjen kan ha innvirkning på forvaltningssaken når søknaden om asyl skal behandles.

Utfordringen er at menneskesmugling kan knyttes til annen kriminalitet som svart arbeid, skatteunndragelser, narkotika, vold, produksjon og bruk av falske identiteter, hvitvasking av penger, ulike former for bedragerier og i enkelte tilfeller grenseganger opp mot menneskehandel (i første rekke prostitusjon). Kriminelle som er på flukt fra politiet i hjemlandet pga. faktiske lovbrudd, kan komme til Norge som asylsøkere. Tilsvarende gjelder personer som kan knyttes til terrorvirksomhet, personer som er etterlyst for krigsforbrytelser eller folkemord – eller personer som er direkte involvert i organisert kriminalitet. I følge flere av respondentene fra andre enheter i politiet, understrekes det at det er et grensesnitt mellom forvaltningsoppgavene og de etterretnings-/etterforskningmessige oppgavene som må håndteres bedre enn i dag. Noen av respondentene mener da også at et nærmere samarbeid (eventuelt en organisatorisk samordning) vil være en styrke – både forvaltningsmessig og strafferettslig.

5.4.5.2 Kompetansestrid mellom PU og Kripos?

Det er også ulike oppfatninger om kompetansen og ansvarsfordelingen mellom PU og Kripos - både i politidistriktene og i de to virksomhetene. Den forvaltningsmessige behandlingen av en asylsøknad krever god kompetanse i å fremskaffe riktig informasjon og å fastslå om eventuelle fremlagte dokumenter er falske eller ekte. En god forvaltningsmessig behandling krever ikke minst et internasjonalt nettverk som kan fremskaffe relevant informasjon som kan være med å danne grunnlaget for vedtak om innvilgelse/avslag på en søknad om asyl. Parallelt krever den strafferettslige behandlingen av en sak hvor det foreligger

mistanke om for eksempel menneskesmugling med bakgrunn i en søknad om asyl, tilsvarende kompetanse.

Dette fører til at PU og Kripos i en del tilfeller foretar parallelle undersøkelser i mangel av kunnskap om hva andre har igangsatt, for eksempel henvendelser til utlandet.

På det internasjonale området er Kripos tillagt ansvaret som internasjonal kontaktpunkt for norsk politi, noe som omfatter både ivaretagelse av nasjonale og internasjonale oppgaver bl.a. å

- være et nasjonalt kriminallaboratorium – noe som innebærer at alle dokumenter som skal undergis nærmere undersøkelse for å fastslå om de er ekte/falsk, vil bli undersøkt der.
- være det nasjonale og internasjonale kontaktpunkt for norsk politi. Dette innebærer at all kontakt som rettes via offisielle kanaler til/fra andre land innenfor strafferettspleien, skal gå via dette punktet. Dette gjelder både innenfor Interpol, Europol, Schengen samt en rekke andre bilaterale avtaler.
- ivareta norsk politis forvaltningsmessige oppgaver knyttet til en rekke sentrale registre, bl.a. fingeravtrykksregistrene (identitetsregisteret, sporregisteret, utlendingsregister og internasjonale registre så som Eurodac) samt Schengen Information System (SIS). Disse registrene har et juridisk grensesnitt mot øvrige registre i politiets systemportefølje og som Kripos har ansvaret for å forvalte.
- være nasjonalt etterretningskontaktpunkt – noe som innebærer at Kripos blant annet må samordne og koordinere informasjon som mottas fra utlandet og på tvers av politidistriktsgrensene.
- gi bistand til politidistriktene innenfor blant annet organisert kriminalitet. Knyttet til slik kriminalitet avdekkes det ikke sjeldent at utenlandske borgere har tilhold i landet på uriktig grunnlag, for eksempel gjennom bruk av uriktig identitet m.v.
- etterforske egne saker – spesielt kan nevnes etterforskning av krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten, og noen av de som kan mistenkes for slike forbrytelser, har kommet til Norge som asylsøkere.
- drive kompetanseoverføring til politidistriktene innenfor de ansvarsområdene Kripos til enhver tid er tillagt, bl.a. bekjempelse av menneskesmugling og ulovlig innvandring – herunder internasjonalt samarbeid, tekniske undersøkelser av dokumenter for å fastslå ekthet m.v.

PU mener selv at de har kompetanse på å verifisere dokumenters ekthet, og denne oppfatningen deles i stor grad av politidistriktene. PU har videre et stort behov for å søke i en rekke registre (databaser) når ID skal avdekkes. De deltar også i en rekke internasjonale fora. Ansvaret for det internasjonale arbeidet og kontakten med internasjonale organer på utlendingsområdet oppfattes også som ganske rotete og uklar av mange. Over halvparten av de som har svart på dette spørsmålet sier seg enige i dette.

PU skal som Kripos være et kompetansesenter på områder som kan gå i hverandre. De skal betjene politidistriktene når det gjelder ID-undersøkelser og i aksjoner, samt bidra med veiledning og kompetanseutvikling.

Respondentene fra politidistriktene uttrykker klart at PUs og Kripos roller overlapper, og at det bør bli bedre ansvarsfordeling og samarbeid mellom de to særorganene. Eksempel på denne type kommentarer er:

”PU og Kripos rolle er noe uklar når det gjelder trusselvurderinger og analyser av ulovlig innvandring mv.”

”Bedre samarbeid/ansvarsfordeling med Kripos og PST for så vidt gjelder ID løse (som er de fleste) utlendinger som søker om opphold/asyl i Norge.”

”Kripos bør styrkes som kompetansesenter- upraktisk med to særorgan.”

”PU har nå en alt for stor organisasjon hensett til oppgavene. PU må ikke bli en sovepute for politidistriktene. Utlendingskontrolloppgavene må utføres derfra, og politidistriktene må skaffe seg kompetanse og oversikt, og ikke overlate dette til PU.

Det hadde vært mest hensiktsmessig at PU sine oppgaver nå ble fordelt mellom POD og Kripos. Det er mest behov for koordinering og info. Det kan POD og Kripos gjøre. Dagens ordning kan medføre en usunn konkurranse mellom PU og Kripos. PU's ID- kompetanse og uttransport osv burde vært en egen avdeling/seksjon på Kripos. Dette ville totalt sett også blitt mye billigere, enn å opprette et organ som når deres primære oppgaver minsker, naturlig nok vil se etter andre vekstområder, uten at dette totalt sett vil være noen fordel.”

”Ulovlig innvandring vil i overskuelig fremtid være en utfordring. Tilstrømmingen vil erfaringsmessig gå noe opp og ned. En nasjonal enhet er nødvendig for å kunne drive kompetent forebyggende og aktivt håndhevende virksomhet på utlendingsfeltet. Lokale politidistrikt har ingen mulighet til å følge et stadig mer komplisert EU-basert regime, og omfattende samhandling med øvrige nasjonale myndigheter med et ansvar på utlendingsfeltet. Mye økonomisk motivert kriminalitet har også tilknytning til utlendingsfeltet gjennom enten regulær menneskesmugling, eller ulike former for menneskehandel. På denne bakgrunn ville det også være naturlig å koordinere eller justere ansvarsforholdet mellom utlendingsavdelingen ved Kripos og PU. Kanskje PU burde overta noen av oppgavene til Kripos for å samle utlendingskompetansen et sted.”

”Stort sett oss som arbeider innen utlending som kjenner til PU. Kan virke som om PU av og til "trækker" litt i Kripos sitt bed. Samarbeidet der må bli bedre tror jeg.”

”Må samarbeide bedre med Kripos og motsatt. Hvem skal gjøre hva!!!”

5.5 Synspunkter på samarbeidet mellom PU og utlendingsmyndighetene (utenfor politiet)

Det generelle inntrykket fra intervjuene i PU og med samarbeidspartnerne, er at det er et godt samarbeid mellom PU og UDI og mellom PU og UNE. UNE uttrykker at de er svært avhengig av PU for å kunne se resultater av sine vedtak. De er fornøyd med at det fins et rent operativt og effektivt organ. De uttrykker også at de har god nytte av den kompetansen som PU besitter.

PU og UDI har ulike roller. Det er viktig at det er klart hva som ligger i hhv politiets og UDIs roller og det har vært behov for å styrke den gjensidige rolleforståelsen. Likeledes er det viktig å få avklaringer raskt, slik at det ikke oppstår misforståelser. For UDI er det bl.a. et problem at det ikke er klart hvilke saker som befinner seg hos PU og hva som er hos politidistriktene. Det er likeledes et gjensidig problem at nye opplysninger og dokumenter ikke blir registrert i DUF eller lagt inn i saksmappen. Det er stort behov for å få utviklet en felles elektronisk saksmappe/elektroniske saksbehandlingssystemer.

For UDI oppfattes politidistriktene og utenriksstasjonene som førstelinjen. Politiets ulike enheter og utlendingsmyndighetene har ulike roller og oppgaver i den samme kjeden og en endring i både søkermassen og i organiseringen av apparatet vil ha konsekvenser for andre ledd i kjeden. Det er et spørsmål og ulike syn på om politiet skal ha forvaltningsoppgavene på utlendingsområdet (fornyelse av opphold etc). St.prp. nr. 56 (2006-2007) pkt 3 varsler en "bred gjennomgang av saksflyten på utlendingsfeltet" og det er spørsmål om også oppgavefordelingen mellom politiet og utlendingsmyndighetene også skal omfattes av denne.

Som vi ser av kommentarene fra politidistriktene nedenfor er det svært ulike syn på hvordan organiseringen av utlendingsforvaltningen bør være:

"Kanskje UDI burde ta over hele utlendingsforvaltningen, og midlene som tildeles PU kunne brukes av politidistriktene til kontroll og effektivering?"

"PU og samarbeidende organer, feks. UDI må kun samarbeide om oppgaver som ligger under PUs ansvarsområde. I motsatt fall vil politidistriktene miste kontakt med bl.a. UDI på det saksfeltet politiet har ansvar for."

"Det er meget viktig at alle dagens utlendingsoppgaver forblir i politiet. For at politiet skal ha fokus og kompetanse og ikke minst skape tillit og kontakt, er det viktig at også dagens saksbehandling av utlendingssaker forblir i politiet. Det er krefter som arbeider for den "svenske løsningen" med at all saksbehandling skal ut av politiet. Det vil være meget uheldig, noe også svensk politi har gitt uttrykk for. Forbedring oppnås best ved samhandling og samarbeide."

5.6 utfordringer for politiet på utlendingsområdet

Både organer innen politiet og utlendingsmyndighetene har mange synspunkter på hvordan utlendingsområdet er organisert og prioritert i politiet. Det pekes på utfordringer for departementene og samhandling mellom disse, direktoratet og prioriteringen i det enkelte politidistrikt.

”Utlendingsfeltet er et stebarn i politiet og et politisk betent felt”, sies det. JD og POD bruker lang tid på å levere på politiske saker som AID trenger bidrag på. Det er for liten kapasitet og oppmerksomhet på dette feltet i POD, og mange er også kritiske til at feltet ikke har en klar organisatorisk forankring i direktoratet. Dette bidrar til å prege styringen av, og politiet ellers styres også for lite på utlendingsfeltet, hevdes det. POD burde dessuten vært en mye mer aktiv og sentral samarbeidspartner for UDI.

Mange er også kritiske til hvordan organiseringen og prioriteringen av feltet er i de enkelte politidistrikter. Feltet er karakterisert av økende store utfordringer og lav prioritering. ID-arbeid og utlendingsfeltet har alltid vært et B-felt i politiet, sies det og det er manglende prioritering i politidistriktene. Deler av utlendingsfeltet faller mellom alle stoler. For eksempel strategisk etterretning og risikovurderinger ifm grensekontroll.

Men den prioriteringen som skjer, må ses i sammenheng med ressurs-situasjonen, hevdes det. Det er et økende antall oppgaver i politidistriktene og økende kompleksitet. På den annen side sier noen at de ikke ”kjøper” argumentet om at utlendingsfeltet ikke kan prioriteres i politidistriktene fordi det ville gå på bekostning av tunge kriminalsaker: *”En må løfte blikket over enkeltsakene og spørre om dette er riktig prioritering. Hvis ulovlig innvandring kan representere et større kriminalitetsproblem og trussel på sikt, må dette tas alvorlig”.*

Kompetansen er også en utfordring. I politiet er kompetansen personavhengig og saksmengden ved utlendingsseksjonene er en utfordring. Hele feltet og faget må strammes opp, sies det.

Organiseringen med mange aktører på feltet - POD, Kripos, PU, politidistriktene - er en utfordring, som krever klarere roller og bedre samarbeid.

5.7 Utfordringer og forbedringspunkter for PU

PU er et ungt særorgan. Beskrivelsen av funn fra kartleggingen kan tyde på at det er flere som konkurrerer om oppgavene og at det er trangt om plassen. På et direkte spørsmål til politidistriktene om ”PU har vanskeligheter med å finne sin plass i politiet”, er det flere som enige i denne påstanden, enn de som er uenige.

PU har utfordringer som de må ta fatt i. Fra respondentenes ståsted legges det vekt på at særorganet bør videreutvikle de rollene og kjerneoppgavene som det allerede har:

- Fokuserer og bli bedre på ID-arbeidet
- Bli bedre og mer aktiv med opplæring, informasjon og veiledning til politidistriktene (kompetansesenterrollen)
- Få uttransportert alle med ulovlig opphold, få til smidige returer og hjemsendingsavtaler
- Tilby bistand til og styrke samarbeidet med politidistriktene
- Få avklart sin rolle og finne sin rettmessige plass i politiorganisasjonen

I tillegg pekes det på at PU må øke sin kompetanse, inkl. styrke det juridiske

kompetansen og utvikle økt forståelse for asylretten. Videre bør de markedsføre seg og gjøre seg bedre kjent i politiet.

De bør også utarbeide mer relevante analyser, utvikle en mer proaktiv informasjonsformidling og bli bedre til å ”lytte” til politidistriktene og deres behov.

PU bør operasjonalisere etterretningen sin og være med å utarbeide trusselvurderinger for grensekontroll sammen med POD og UDI. Dette er en stor mangel i dag. Norske trusselvurderinger er for dårlige, noe som er påtalt internasjonalt, sies det. Andre nevner at PU bør gi POD et grunnlag for strategiske beslutninger og fungere som premissleverandør på utlendingsfeltet.

I intervjuene stilte vi spørsmålet: Hvilke konsekvenser ville det hatt for arbeidet på utlendingsområdet dersom PU ikke fantes? Ikke uventet var det ulike syn på dette. Flere mener at andre politioppgaver ville utkonkurrert dagens PU-oppgaver. Dessuten at faglig kompetanse, bl.a. på ID, ville gått tapt.

Noen heller til en desentral løsning som de anser som mer fleksibel. Men det erkjennes at det også trengs noe sentralisert. Hvis et alternativ er å fordele ressurser ut til distriktene, så trengs det likevel en klar koordinerende rolle i en slik modell. Noen må ha oversikt over regelutvikling som skjer på feltet bl.a. fra UDI og koordinering sentralt.

Det er et uutløst potensial i PU, sier noen. De tror ikke det er vanskelig å snu PU mot nye mål. Men med de oppgavene de har i dag, er det ikke behov for en så stor organisasjon. Det pekes i hovedsak på to mulige ytterpunkter på veien videre:

- PU må få et videre mandat - større nasjonalt ansvar på hele utlendingsfeltet og komme seg tyngre inn. Dette forutsetter i så fall påtalemyndighet, påpeker noen.
- Med dagens smale mandat er det vanskelig å rettferdiggjøre så mye ressurser. Hvis det forblir uendret, kunne PU like gjerne blitt en avdeling på Kripos, hevdes det.

En tredje løsning er at PU bør konsolidere sin egen stilling og rolle på basis av nåværende oppgaver, herunder bygge opp mer kompetanse og forbedre samarbeidet med politidistriktene.

6 Synspunkter på PUs organisering og funksjonsmåte sett fra de ansatte

De ansattes synspunkter på PUs organisering og funksjonsmåte er blitt kartlagt gjennom intervjuer og spørreskjemaundersøkelsen. I tillegg ble det gjennomført et arbeidsseminar der arbeidsprosessen fra ”Registrering til ”avklaring” av asylsøkerens ID” ble kartlagt og forbedringspunkter identifisert. Nedenfor gjengis og kommenteres noen av hovedresultatene fra denne undersøkelsen. I tillegg til å gjengi svarfordelingen på spørsmålene med faste svaralternativer, har vi tatt inn typiske sitater fra fritekstfeltene i spørreskjemaet. Der vi har sett at det er større og interessante forskjeller i synspunkter avhengig av avsnitt, stilling, utdanning, antall år ansatt og kjønn, har vi tatt med dette. Vi gjengir også resultatene fra arbeidsseminaret i kap. 6.6.

6.1 Måloppnåelse

Innledningsvis i undersøkelsen spørres det om PU har oppnådd de *målene* som ble satt ved opprettelsen. Vi har spesielt spurt om i hvilken grad opprettelsen av PU har bidratt til ”å øke kostnadseffektiviteten innen ansvarsområdet” og ”å utvikle gode administrative rutiner”. De aller fleste av de som har besvart spørsmålene mener at både kostnadseffektiviteten er økt (64 pst) og at PU har bidratt til å utvikle gode administrative rutiner (74 pst). Det er noen forskjeller mellom avsnittene og i forhold til om respondenten er politiutdannet eller sivil. Koordineringsavsnittet er mest positive til hva som er oppnådd. Politiutdannede er noe mer skeptiske enn sivile.

I kommentarfeltet er det en del som nevner at de ikke kan uttale seg fordi de ikke kjenner situasjonen før opprettelsen. Flere antar at en samling og koordinering av uttransporteringene har vært en fordel, både økonomisk og kompetansemessig. Samtidig er det flere som peker på at interne forhold i PU særlig knyttet til ledelse, bidrar til at måloppnåelsen ikke er optimal.

6.2 Endring i rolle og oppgaver

Mange (mer enn to tredeler) bekrefter det som har kommet frem gjennom intervjuene; at PUs rolle er blitt endret siden opprettelsen og at nedgangen i antall asylsøkere har medført at rollen og oppgavene er blitt endret. Et stort flertall (92 pst) sier imidlertid at hovedidéen med PU er like aktuell uavhengig av lave eller høye ankomsttall for asylsøkere. Det er noen forskjeller mellom avsnittene på spørsmålene om endring i rolle og oppgaver.

Koordineringsavsnittet er tilbøyelig til å mene at rollen og oppgavene er endret i noe større grad enn de andre avsnittene (spesielt operativt avsnitt). Det kan også konstateres at ledergruppen har noe ulike synspunkter på disse spørsmålene.

I undersøkelsen spurte Statskonsult om det var enighet i PU om hva *kompetansesenterrollen* innebærer. Flertallet 64 pst mener at det er noe eller stor grad av enighet i PU om denne rollen. En del kommentarer går på at det bør satses mer på kursing og opplæring.

Både på dette punktet og på andre kommentarpunkter er det en del medarbeidere som peker på at det er for lite samarbeid på tvers i PU, og at det er for lite helhetstenkning. Flere peker på at det er blitt færre men tyngre saker, uten at dette er fulgt opp mht rutiner, kompetanse og organisering.

6.3 Planlegging og styring

Ca 28 pst av de ansatte mener at *prioriteringen av aktiviteter* i PU i ingen eller liten grad er kunnskapsbasert. Det er 47 pst som sier at den ”i noen grad” er kunnskapsbasert. Omtrent samme svarfordeling er det på spørsmålet om egne analyser brukes aktivt til planlegging av aktiviteter, aksjoner og lignende.

Vi stilte også spørsmål om det foretas tydelige prioriteringer av oppgaver i PU. 46 pst mener at det foretas tydelige prioriteringer, mens 43 pst er uenig i dette (10 pst av de som har besvart spørreskjemaet, har ikke besvart dette spørsmålet). Det er noe ulikt syn mellom de ulike avsnittene. Over 70 pst av de ansatte i Operativt avsnitt og Koordineringsavsnittet er enige i at det foretas tydelige prioriteringer.

I intervjuene har det kommet fram at mange mener at PU er for hendelsesstyrt. Dette synspunktet bekreftes ved at 65 pst av de som har svart på undersøkelsen mener at PU er mer hendelsesstyrt enn nødvendig (dvs. svarer ”i noen grad” eller ”i stor grad”). Operativt avsnitt skiller seg noe ut ved at relativt flere i dette avsnittet enn i andre avsnitt mener at PU i liten grad er hendelsesstyrt.

Når det gjelder svarene på spørsmål om *målene* fra POD og *resultatstatistikk*, må respondentene jevnt over sies ikke å være særlig fornøyde. Bare 5 pst mener at målene fra JD/POD er formålstjenlige ”i stor grad”. Bare 15 pst mener at statistikkene ”i stor grad” måler det som er relevant for PU, og bare 7 pst mener at planer og policydokumenter gir et godt grunnlag for intern styring. Et funn er for øvrig at over en tredel har krysset av at de ”ikke kjenner til” om målene er formålstjenlige. Det er riktignok omtrent halvparten som mener at både mål og statistikk ”i noen grad” er hhv formålstjenlige og relevante, men resultatene av spørreundersøkelsen bekrefter inntrykket vi har fått gjennom intervjuene. ID-avsnittet er mest kritiske når det gjelder statistikken ved at 49 pst sier at statistikken i ingen eller i liten grad måler det som er relevant for PU.

Ifølge intervjudata er det for eksempel ikke data tilgjengelig vedrørende saksbehandlingstid og restanser. Og utsagnet: ”Områder som saksbehandlingstid og ressursbruk innen ID-arbeid er lite kartlagt i dag,” bekrefter dette.

Andre kommentarer er:

”Jeg sitter med en følelse at tiden før PU ble opprettet var et eneste kaos. Nå begynner målstyringen å ta form, men det er behov for større kunnskap blant ledere og ansatte i PU hva målstyring går ut på.”

”Lavt fokus på mål og resultatstyring i organisasjonen. Mangler styringsinformasjon på store deler av arbeidsområdet til PU når det gjelder

produktivitet, effektivitet og kvalitet.”

Det er også noen som mener at det må bli større delaktighet fra lavere nivåer i organisasjonen mht plan- og strategiarbeid:

”Mål og måloppnåelse kommuniseres i liten grad til ansatte på en forståelig og grei måte.”

”Ansatte må bli større bidragsytere i å legge planer for PU. Per i dag er planlegging stort sett lagt til ledernivå. Ved å involvere de ansatte får en et større eierforhold til PUs mål og vil gjøre en bedre og målrettet innsats.”

6.4 Ressursbruk, kostnadsutvikling og kvalitet

Det er interessant at hele 61 pst sier seg helt enige eller delvis enige i at PU har nok *ressurser* til å utføre sine oppgaver. Men når det gjelder egen enhet, er det 63 pst som slutter seg til utsagnet om at de ikke har nok ressurser for å utføre oppgavene tilfredsstillende. På dette spørsmålet er det i motsetning til mange andre spørsmål, få som ikke har en mening. Det er imidlertid visse interessante forskjeller mellom avsnittene og mellom politiutdannete og sivile.

Respondentene på Internasjonalt avsnitt er mer tilbøyelige til å svare at de er enige i at PU har mer enn nok ressurser til å utføre oppgavene som er tillagt særorganet. 80 pst av respondentene på Internasjonalt avsnitt sier de er enige i at det er nok ressurser i PU og 65 pst sier seg uenige i at de ikke har nok ressurser i egen enhet. Til sammenligning mener kun 17 pst i ID- avsnittet at det er nok ressurser i egen enhet. Det er også stor forskjell mellom politiutdannete og sivile ved at politifolkene i mye større grad uttrykker at det ikke er nok ressurser i egen enhet.

Når det gjelder syn på oppgavefordelingen i PU er det klare tilbakemeldinger. Hele 78 pst mener at det er andre enheter i PU som kunne påtatt seg flere oppgaver, og over 90 pst mener at det er personer i PU som kunne vært utnyttet bedre. Det er ingen store forskjeller mellom avdelingene i synet på dette.

Også mht *kostnadsbevissthet* er det ulik oppfatning avhengig av om det er egen enhet eller hele PU det er snakk om: Dette ses på som et problem for andre enheter mer enn for egen enhet. 58 pst er enige i at PU kunne vært mer kostnadsbevisst, mens det er 37 pst som er enige i at de kunne vært mer kostnadsbevisste i egen enhet. Det er ingen stor spredning mellom avsnittene, men det er ulike oppfatninger innen hvert avsnitt på begge disse spørsmålene. Politifolkene har i større grad enn de andre gjort seg opp en mening om dette.

De fleste, 55 pst, mener at PU har god kontroll med utgiftene til uttransporteringer. Det er noen forskjeller mellom avsnittene og i forhold til hvilken utdanning respondentene har. Av de som er utdannet innen utlendingskontroll/transportledsagere sier 66 pst at de er uenige i at det god styring og kontroll med kostnadene knyttet til uttransportering.

Når det gjelder fagsystemer og registre, mener 73 pst at disse er for dårlige eller dårlig samordnet og hemmer effektiviteten. Det er små forskjeller mellom avsnittene i synet på dette, men rundt 20 pst i hhv Operativt, ID, Internasjonalt og Koordineringsavsnittet er uenige i at fagsystemene og registrene ikke er

gode nok. Det er en rekke kommentarer og forslag til forbedringer av fagsystemene og registrene, men det blir for detaljert å gjengi dette i denne rapporten.

På bakgrunn av svarene som er gjengitt over er det kanskje litt overraskende at hele 75 pst mener at arbeidet i PU holder *tilfredsstillende kvalitet*. En mulig tolkning er at oppfatningen er at det samtidig som det er tilfredsstillende kvalitet, er det store muligheter for forbedringer på en rekke områder som for eksempel ledelse, rutiner og organisering.

Heller ikke *rettsikkerheten* vurderes av mange for å være i fare, men det er 23 pst som sier at de er urolige for at rettsikkerheten ikke blir godt nok ivaretatt. Det er forskjeller mellom politifolk og de med akademisk utdanning inkludert juristene ved at politifolkene er langt mindre urolige enn de med akademisk utdanning.

Når det gjelder *overtidsbruken*, er 60 pst helt eller delvis enig i at det kan iverksettes tiltak for å få denne ned. Ca 25 pst er helt eller delvis uenig. Det er forskjeller på avsnitt og i forhold til utdanning. ID- og Operativt avsnitt er mest skeptiske til mulige tiltak. 39 pst av politifolkene er uenige i at det er mulig å sette inn tiltak for å få ned overtidsbruken, mens 18 pst av de med akademisk utdanning mener det samme. Juristene, utlendingskontrollutdannete og de med "annen utdanning" mener også at det er mulig å sette inn tiltak.

6.5 Organisering

På spørsmålet om *organiseringen av PU* legger til rette for effektiv oppgaveløsning, mener hele 62 pst at den ikke gjør det. Bare 3 pst er helt enig. Det er imidlertid stor spredning innen og mellom avsnittene. 85 pst av respondentene på ID- avsnittet mener at organiseringen ikke legger til rette for effektiv oppgaveløsning og alle på juridisk mener det samme.

Det er også tilsvarende tall når en spør om ansvarsfordelingen mellom de ulike avdelingene i PU fungerer hensiktsmessig og om ansvarsfordelingen mellom de ulike avsnittene, gruppene og andre enheter i PU. Men når det gjelder organisering av egen avdeling, mener 67 pst at den er hensiktsmessig sett i forhold til de oppgavene som skal løses.

Det er imidlertid stor spredning mellom avsnittene og innen avsnittene på alle disse spørsmålene. Operativt avsnitt skiller seg ut ved at 63 pst er enig i at ansvarsfordelingen mellom avdelingene fungerer bra, og 56 pst i dette avsnittet mener også at ansvarsfordelingen mellom de ulike avsnittene, gruppene og andre enheter fungerer hensiktsmessig. Juridisk avsnitt er helt uenig i at organisering i egen avdeling er hensiktsmessig, og det er også stor spredning når det gjelder synspunkter på dette spørsmålet i flere avsnitt.

Vi har stilt en del spørsmål om grensene mellom forskjellige staber og administrative enheter er klare. Det mest slående her at svært mange ikke finner å kunne svare ("kjenner ikke til/uaktuelt") på spørsmålene om oppgavefordelingen er uklar mellom plan- og strategiavsnittet og analysegruppen, og om oppgavefordelingen mellom økonomiavsnittet og

fellesfunksjonene i fagavdelingen fører til problemer. Men av de som har svart (i alt 65) sier 53 at de er enige i at oppgavefordelingen mellom plan- og strategiavsnittet og analysegruppen er uklar. Et flertall av de som har svart (43 av 70), er uenige i at oppgavefordelingen mellom økonomiavsnittet og fellesfunksjonene fører til få problemer. En må dermed anta at dette ikke oppfattes som uproblematisk. Det er ingen store forskjeller mellom avsnittenes svar på disse spørsmålene. Det er noe ulike oppfatninger blant de som i dag jobber med fellesfunksjoner og respondenter som sitter i ledergruppa.

Det er også mange (78 av 97) som mener at ansvarsfordelingen for det internasjonale arbeidet i PU er uklart. Blant respondentene i Internasjonalt avsnitt er det noe ulike syn, men et stort flertall er enige i påstanden om at ansvarsfordelingen er uklar.

I intervjuene er mange som har pekt på at det er for mange enheter og for mange ledernivåer i PU. Disse spørsmålene har mange besvart og et flertall (59 pst) er helt eller delvis enige i at det er *for mange enheter* i PU. Et enda større andel (78 pst) mener at det er *for mange ledernivåer* i PU. Klar tilbakemelding i kommentarfeltet er:

"For stort antall mellomledere."

"Fjern avsnittslederne."

Både ledere og ansatte i de fleste avdelingene er ganske enige om dette. ID-avsnittet skiller seg noe ut ved at 32 pst (mot et snitt på 17 pst) er uenige i påstanden om at det er for mange ledernivåer.

Et flertall mener at det etableres for mange ad hoc arbeidsgrupper i PU. Samtidig som et flertall (62 pst) er enige i at "PU er en fleksibel organisasjon ved at ressurser (personell) ved behov kan benyttes på tvers av organisatoriske enheter. Koordineringsavsnittet er mest tilbøyelige til å mene at PU er en fleksibel organisasjon, 77 pst er enige utsagnet.

Synspunkter på oppfølging av utviklingsarbeidet i PU, henger noe sammen med dette. Mange (69 pst) mener at dette ikke følges opp og renner ut i sanden.

6.6 Samarbeid og gjensidig avhengighet i oppgaveløsningen

ID-fastsettelse er en av PUs kjerneoppgaver. Den starter ved første møte med asylsøkeren under registrering og varer i de fleste tilfeller til effektivering etter negativt vedtak om opphold. Det betyr at store deler av PU er involvert i eller avhengig av at ID blir verifisert. Flere andre organer er både avhengige av PUs arbeid med og er selv dels engasjert eller har eksperter på i ID-fastsettelse, for eksempel UDI, politidistriktene, Kripes og PST.

Flytdiagrammet (se vedlegg 6) gir et noe forenklet bilde av arbeidsprosessen og hvem som er involvert. Det viser imidlertid at det er mange aktører og mange avbrudd i prosessen. ID-arbeidet pågår under registreringsfasen, men kun i begrenset grad. Saken går så til UDI og ID-arbeidet vil eller vil ikke pågå i den ofte lange saksbehandlingsperioden inntil endelig vedtak er fattet og PU får ansvaret for effektivering.

På arbeidsseminaret der temaet om ID-arbeidet ble tatt opp, ble det fremmet en rekke forslag til forbedringspunkter (jfr. vedlegg 6). De gikk i noen forskjellige retninger, og det er ulike oppfatninger om hvilke tiltak som best kan styrke arbeidet. Men det full enighet om at noe må gjøres med prioriteringen og ansvarsfordelingen rundt ID-arbeidet. En styrking av ID-arbeidet så tidlig som mulig i registreringsfasen anses som svært viktig.

6.7 Arbeidsformer, ledelse og kompetanse

Vi har stilt en rekke spørsmål om arbeidsformene, kompetanse, ledelse, prioritering av oppgaver, intern informasjon og andre spørsmål som gjelder det indre livet i PU.

6.7.1 Personalpolitikk, ledelse, kompetanseutnyttelse og kompetanseutvikling

Et flertall er lite fornøyd med hvordan personalpolitikken praktiseres. På utsagnet ”jeg er stort sett fornøyd med praktiseringen av *personalpolitikken* i PU” svarer 37 pst at de er helt eller delvis enige, mens 62 pst er helt eller delvis uenige. Ledere med personalansvar, er noe mer positive. Det er rimelig å koble dette til blant annet en viss underbemanning på personalsiden, jf kap 4.

Men mange påpeker også manglende kompetanse og personlige egenskaper hos linjeledere til å utøve godt lederskap. Kritikken rettes i særlig grad mot avdelingsledere, som svært mange mener har en lederstil som har utløst et tillitsproblem i forhold til resten av organisasjonen. Sterkt kontrollbehov, dårlig informasjonsflyt, dårlig evne til å motivere og tilrettelegge for medvirkning, lav forutsigbarhet, liten lydhørhet og en styring basert på ”splitt og hersk” og frykt for sanksjoner, er karakteristikk som blir brukt for å beskrive avdelingsledelsen.

Mange mener imidlertid at ledelsesproblemer også fins på lavere nivåer i organisasjonen. Samtidig fremheves det at noen ledere fungerer utmerket, slik at det er vanskelig å skjære alle over en kam. I intervjudataene er det dessuten et gjennomgående syn at PUs nye toppleder, som tiltrådte våren 2007, nyter høy respekt og av mange betraktes som PUs sterkeste kort i den videre utviklingen av organisasjonen.

Mange kommentarer fremhever ledelse som en sentral utfordring for PU. Dette synet understøttes i stor grad også av intervjudata. Noen eksempler på kommentarer som belyser dette er:

”Policydokumenter er ikke kjent og brukes lite av lederne, særlig hva angår personalpolitiske dokumenter.”

”Den største interne utfordringen er at det er ansatt to toppledere, en mellomleder og flere gruppeledere som verken har kompetanse eller gode hensikter i sitt arbeid. Mye av deres ledervirksomhet er til skade for PU.”

”En mer deltakende og tilstedeværende ledelse som inkluderer den enkelte bedre i beslutningsprosesser, og som også ansvarliggjør den enkelte i større grad enn det som har vært realiteten i hele den tiden PU har eksistert.”

”Dårlig og inkompetent ledelse er og har vært et generelt problem i PU, hvor hersketeknikkene blir banale og stygge.”

”Avdelingsledere har hatt stygge konfrontasjoner med folk på gulyplanet- hvor filosofien har vært å skyte spurv med kanoner. Denne lederstilen har ført til mye energisløsing i form av ”brannslukking” .Gamle feil rettes opp med mye osv”

”Ledere i PU må vise større interesse for hva som gjøres på avdelingene. De må vise seg mer. Lederne er i for liten grad motivatorer i den daglige tjenesten”.

”Noen gruppe-/teamledere fungerer utmerket. Andre har manglende kunnskaper og egenskaper som ledere, men er faglig dyktige. ..Lite helhetstenkning, vi må fungere som EN enhet”.

”Før den nye sjefen for PU tiltrådte tidlig i 2007, har det vært en ”hersk og splitt” styring fra toppledelsen som har utløst frykt og dårlig arbeidsmiljø for mange ansatte. Dette har resultert i at mange lar ”det skure og gå”, og også utløst et unødvendig sykefravær.”

”Avdelingsledere må i større grad bevisstgjøres i lederrollen og fungere som ledere. De må prioritere og stille krav til utførelsen av arbeidsoppgavene på en helt annen måte enn i dag.”

”Den største utfordringen er at ledelsen slett ikke fungerer. De aller fleste i PU jeg snakker med, uttrykker at de er svært misfornøyde med den øverste ledelsen i PU og også ofte på lavere nivå. Total mangel på oppfølging i det daglige - for lite rutiner - for lite struktur- for lite faglig og personlig oppfølging - dette gjennomsyrrer ledere på alle nivåer i PU , med få unntak. ”

”Ved ansettelse også etter 2004 har det vist seg at enkelte internt har blitt premierte av topplederne med ansettelse. Det har til tider vist seg et system med å plassere trofaste medarbeidere i nøkkelstillinger. Konstruktiv kritikk tolereres ennå i stor grad ikke, og kan på ingen måte sies å være karrierefremmende.”

”Det er veldig mye dårlig ledelse i PU...(..) det er stor mistillit til enkelte ledere i organisasjonen. Det føles noen ganger som om ledelsen jobber imot det som de ansatte ønsker å oppnå (PUs mål) og at de er mer interessert i å oppnå og utnytte den makten de har, på bekostning av PUs mål.”

76 pst mener at PU har tilstrekkelig kompetanse til å løse sine oppgaver, men omtrent halvparten sier at de ikke får brukt sin kompetanse godt nok i sin nåværende jobb. Det er 60 pst som er kritiske til om kompetanseutviklingen ivaretas på en god måte, men et flertall gir også uttrykk for at de får muligheter til å utvikle kompetansen sin gjennom utfordrende oppgaver enn de som mener

det motsatte. På spørsmålene om kompetanse er det stor spredning både i og mellom avsnittene og innen og mellom utdanningsgruppene. Ledere er like kritiske som medarbeidere.

Sett i sammenheng kan disse svarprofilene tyde på at medarbeiderne mener at de lærer mer gjennom jobben de gjør enn gjennom særskilte kompetansetiltak, men at de gjerne skulle hatt flere slike.

”PU må organiseres på en måte som gjør at man får utnyttet den kompetansen som faktisk foreligger i organisasjonen. Ikke bare organiseringen er viktig, men også motivering av medarbeiderne”.

”Det finnes ingen policy på hvordan man skal holde på verdifull kompetanse i PU, ei heller hvordan man skal knytte den til seg.”

Vi har også stilt noen spørsmål om oppgavefordelingen mellom politifolk og sivilt personell. 80 pst sier seg enige i utsagnet om at politiutdannede gjør oppgaver som sivile kunne ivareta. 35 pst sa seg enige i at ”Sivilt personell settes ofte til oppgaver som i prinsippet skal gjøres av politiutdannede”.

Ikke uventet er det noe forskjell på synspunktene ut fra hvilken utdanning respondenten har. Av politifolkene er noen flere uenige i at politifolkene i dag brukes til oppgaver som sivile kan ivareta, enn de med annen utdanning. Men det er ingen stor uenighet om at flere oppgaver som politifolk gjør, kan legges til sivile.

Tabell 18: Politifolk brukes i dag til oppgaver som sivilt personell kunne ivareta (i prosent)

	Politiutdannet	Akademiker	Annen utdanning	Utlendingsktr.
Uenig	29,7	10,2	0	0
Enig	70,3	81,6	90	100
Kjenner ikke til	0	8,2	10	0
Antall	64	49	20	12

Når det gjelder at sivile settes til oppgaver som bør gjøres av politiutdannede, er det mange sivile som ikke svarer. Tabellen nedenfor viser imidlertid at en stor overvekt av akademikerne er uenige i dette, mens politifolkene mener at sivile ofte gjør politioppgaver.

Tabell 19: Sivilt personell settes ofte til oppgaver som i prinsippet skal gjøres av politiutdannede (i prosent)

	Politiutdannet	Akademiker	Annen utdanning	Utlendingsktr.
Uenig	37,6	64,6	50	75
Enig	57,8	14,6	20	25
Kjenner ikke til	4,7	20,8	30	0
Antall	64	48	20	12

På en del felt i kommentarene foreslås det at sivile bør brukes i større grad, mens andre er skeptiske til dette og etterlyser et klarere skille mellom politifaglige oppgaver og andre oppgaver.

6.7.2 Arbeidsformer, fordeling av arbeid og arbeidsmiljø

Når det gjelder *arbeidsformene* (måten oppgavene løses på), er 51 pst delvis enige i at arbeidsformene er godt tilpasset oppgavene som skal løses. 35 pst er helt eller delvis uenige. Det er små ulikheter mellom avsnittene og utdanningsgruppene. Det er noen flere (58 pst mot 40 pst) som er enige i at datasystemene understøtter arbeidet på en god måte, men det er noe forskjell mellom avsnittene i synet på dette ved at Operativt-, Koordinering- og Internasjonalt avsnitt er noe mer positive enn de andre.

I intervjuene kom det fram at mange mente at PU er en svært hierarkisk organisasjon, og at det er viktig å følge tjenestevei. Et inntrykk er derfor at det er skott mellom enhetene. Svarene på spørreskjemaet tyder derimot på at mange av de ansatte (72 pst) mener det er lett å ta *kontakt på tvers i organisasjonen* i faglige spørsmål. Men her er det forskjell i oppfatninger mellom avsnittene og utdanningsgruppene. Internasjonalt avsnitt og juristene er noe mer kritiske enn i andre avsnitt til at det er lett å ta kontakt på tvers.

68 pst er helt eller delvis enige i at de får den *oppfølgingen* de trenger fra sin nærmeste leder for å gjøre jobben sin. Det er noen forskjeller mellom politiutdannede og de med akademisk utdanning, ved at de førstnevnte er noe mer uenige i at de får tilstrekkelig oppfølging. Også på spørsmål om ledelsen i avdelingen delegerer beslutningsmyndighet, er det den samme forskjellen mellom politiutdannede og de med annen utdanning, ved at de politiutdannede er i større grad uenige i at nærmeste leder delegerer beslutningsmyndighet. Totalt er 58 pst er helt eller delvis enige i at ledelsen i avdelingen delegerer beslutningsmyndighet i stor grad. Blant de 34 lederne med personalansvar (unntatt ledere som sitter i ledergruppen) er det noen flere (67 pst) enn snittet som mener at det delegeres, men det er en ikke uvesentlig andel som er uenige i dette. I prosjektoppgaven fra BI står det at delegerende lederstil i liten grad benyttes i PU.

Når det gjelder spørsmålene om *arbeidsbelastningen*, er det færre (43 pst) som uttrykker at arbeidsbelastningen i egen stilling er for stor, enn motsatt (57 pst). Det er en forskjell mellom kjønnene ved at kvinner (69 pst) i større grad enn menn (48 pst), mener at arbeidsbelastningen ikke er for stor i egen stilling. Det er mer enn halvparten (54 pst) av alle som er enige i at arbeidsbelastningen kunne vært bedre fordelt i egen enhet. Flere kommenterer at *arbeidsbelastningen er skjevfordelt*.

”Endringer i arbeidsoppgaver på en del områder kunne medført økte ressurser til andre satsningsområder. Dette har skjedd i svært liten grad, og mange kunne vært overført til andre oppgaver/avsnitt.”

Det er også et stor andel av PUs ansatte (70 pst) som mener at for mange i PU *gjør som de vil*. Dette er et høyt tall og det er få forskjeller i synspunkter mellom avsnittene. Mange av dem som har gitt kommentarer, kommer inn på

dette. Et eksempel er:

”PU må selv være bevisst hvilket ansvarsområde de har. Opparbeide kompetanse på eget felt. Ansatte i PU må begynne å konsentrere seg om hva stillingsinstruksen sier, og ikke hva de selv føler for.”

Det kollegiale arbeidsmiljøet i PU oppleves som godt av 70 pst. Dette er kanskje et overraskende svar, tatt i betraktning mange av de svarene som er kommet på andre spørsmål.

6.7.3 Intern informasjon

Det er noen flere som har inntrykk av at *ledermøtene* fungerer bra (40 pst) enn at de fungerer dårlig (32 pst). (Mange har ikke noen mening om dette). Det er imidlertid mange (60 pst) som sier de er dårlig informert om hva som tas opp på ledermøtene. ID- avsnittet er mest kritiske ved at 70 pst mener de er dårlig informert. Mht *intern informasjonsflyt* generelt, mener 30 pst at denne er tilfredsstillende, mens 69 pst finner den utilfredsstillende.

6.7.4 Kommentarer om utfordringer fra respondentene

Statskonsult har stilt et åpent spørsmål om hva som er de største utfordringene når det gjelder ledelse, informasjonsflyt, kompetanse og arbeidsmiljøet i PU.

Ett synspunkt som kommer frem, er at det er for dårlig kommunikasjon internt i PU (andre mener at informasjonsflyten i PU i og for seg er grei). Dette gjelder både mellom nivåene, og på tvers av avdelinger.

Samtidig pekes det på at det finnes *uformelle informasjonskanaler*, og at vennskap gir utilbørlige fordeler. Benevnelsen kameraderi brukes for å beskrive situasjonen. Noen mener at det er en kvinnefiendtlig macho-kultur til stede⁷⁸, og det påstås at konstruktiv kritikk er uheldig for karrieren.

”Frykt blant ansatte medfører angst for å fronte problemer.”

Noen medarbeidere påstås å ikke være motiverte annet enn av det som gir ekstra inntekt, og disse blir værende, mens medarbeidere som kommer utenfra og som har noe å bidra med faglig, slutter.

Sykefravær og ujevn arbeidsbelastning nevnes som problemer som burde vært håndtert bedre. Mange ledere er faglig dyktige, men ikke opptatt av ledelse og oppfølging i det daglige, og heller ikke av PU som helhet.⁷⁹

⁷⁸ PU har utarbeidet en lokal handlingsplan for likestilling, som skal evalueres og videreutvikles i 2007 (Kilde: Årsrapport 2006).

⁷⁹ I disponeringsskriv for 2004 – Særskilt del for PU - ble det satt et mål for *sykefravær* på under 4 pst. og at IA-avtalen og medarbeidersamtalen skulle brukes aktivt. Dette ble gjentatt for 2005 (for 2006 og 2007 ligger dette muligens i fellesdelen for hele politiet). I 2004 ble sykefraværet meldt å være ”stabilt lavt”, men noe usikkert pga manuell telling (Årsrapport for 2004). Sykefraværet var 6 pst i 2006, fravær pga syke barn ikke medregnet. Når egenmeldinger regnes med, var sykefraværet 7,4 pst (kilde: PUs internanalyse). Pga usikker måling i 2004 og noe underrapportering i 2005 er det vanskelig å si sikkert at sykefraværet er stigende fra år til år, men det er ikke urimelig å anta det.

Kompetansen i PU bør utnyttes bedre på tvers av organisatoriske skiller, og bør utvikles mer enn det som skjer i dag.

Mange av kommentarene må sies å være alvorlige i sitt innhold. Det sies at enkeltpersoner (herunder ledere) og miljøer tenker mer på sitt område og sine oppgaver enn PUs mål. I en del av kommentarene som inneholder kritikk, føyes det imidlertid til positive elementer, for eksempel at det er hyggelige kolleger eller at problemene er avgrenset til visse deler av organisasjonen.

En tydelig tilbakemelding gjennom kommentarene er likevel at det er for mange nivåer i PU, og at man i for liten grad bruker kapasitet og kompetanse på tvers. Man greier ikke å samle seg om felles og langsiktige mål.

6.8 PUs synspunkter på forholdet til andre politiorganer

6.8.1 Ansvarsfordelingen

Når det gjelder *ansvarsfordelingen med andre deler av politiet*, mener nesten alle at denne er klar både når det gjelder ankomstregistrering av asylsøkere og identitetsfastsetting av asylsøkere (hhv 85 og 89 pst sier seg helt eller delvis enige). Når det gjelder identitetsfastsetting for *andre utlendinger*, er imidlertid over 20 pst uenige i at dette er politidistriktenes ansvar.

Ettersom det i intervjuene med både eksterne og interne kom fram ulike oppfatninger om kompetansen og grenseoppgangen mellom PU og Kripos på ID-området, ba vi respondentene ta stilling til utsagnet: ”Kripos er spesialister på ID og bør ha hovedansvaret for dette”. 70 av respondentene er uenige i at Kripos er spesialister på ID og bør ha ansvar for dette.

Kun 8 pst mener at ansvarsfordelingen ikke er klar når det gjelder *effektueringen* av asylsaker, mens et noe større antall (18 pst) er uenige i at ansvarsfordelingen mellom politidistriktene og PU er klar når det gjelder *effektivering av utvisning og bortvisning*.

Respondentene ble bedt om å vurdere utsagnet at politidistriktene kjenner godt til PUs ansvar for iverksettelse, koordinering og kvalitetssikring av all uttransportering av de med ulovlig opphold. Her var 22 pst helt eller delvis uenige i utsagnet, mens 60 pst var helt eller delvis enige.

Flere har i nevnt i intervjuene at ansvaret for det internasjonale arbeidet er uklart. 52 pst av respondentene er enige i at ansvaret for det internasjonale arbeidet og kontakten med internasjonale organer på ansvarsområdet til PU er rotete og uklar, 13 pst er uenige og 35 pst hadde ingen oppfatning.

Kartleggingen gir totalt sett et bilde av at de ansatte i PU i hovedsak mener at ansvarsfordelingen mellom PU og politidistriktene når det gjelder kjerneoppgavene, er klar⁸⁰. Det er noen flere som uttrykker at

⁸⁰ Det er riktignok 10 -15pst som ikke har tatt stilling og krysset av på at de ikke kjenner til

ansvarsfordelingen mellom politidistriktene og PU er uklar når det gjelder ID-fastsettelse av andre enn asylsøkere og effektivering av bortvisning og utvisning. Likeledes at arbeidsfordelingen mellom ulike organer på det internasjonale området er uklar.

6.8.2 Kompetansen på utlendingsfeltet

Vi spurte om *politidistriktenes kompetanse på utlendingsaker* er blitt svekket etter at PU ble etablert. Her mener omtrent like mange at den er blitt svekket som at den ikke er blitt svekket (31 pst helt eller delvis uenige, 35 pst helt eller delvis enige, resten vet ikke). Politifolkene er mer tilbøyelige til å si at kompetanse på utlendingsfeltet i distriktene er svekket enn de med akademisk utdanning. Det er også interessant at blant de som har jobbet lenge innen feltet – mer enn 10 år – er det flere (enn i andre grupper) som er uenige i at kompetansen på utlendingsfeltet er svekket. Mange uttrykte i intervjuene at kompetansen svekkes.

”PU kan bli en hvilepute for resten av politi-Norge om man ikke er aktiv opp mot distriktene.”

6.8.3 Samarbeid mellom PU og politidistriktene

Det er mange som ikke har en oppfatning av samarbeidet mellom PU og politidistriktene, og som derfor ikke har besvart disse spørsmålene. Når det gjelder samarbeidet med politidistriktene om *aksjoner*, var det mange (ca 40 pst) av respondentene som ikke hadde noen oppfatning om dette. Av de resterende var det imidlertid flere som mente at samarbeidet var godt, enn dårlig. 21 pst er enige i at samarbeidet er dårlig, mens 39 pst er uenige i dette. *”Aksjonene har skapt gode kontakter og vært en god reklame for oss.”* *”PUs jurister skulle hatt utvidet påtalekompetanse og vi skulle vært mer synlige i distriktene med flere aksjoner.”*

De fleste av de som har svart, mener også at politidistriktene *benytter seg for lite av den bistand PU kan tilby*. Få (13 pst) var uenige i dette, mens 61 pst var enige i utsagnet. Én har kommentert følgende på dette:

”Man kan kanskje gå ut og informere enda bedre til distriktene om PUs arbeidsfelt og fokusområder, slik at de blir mer obs på oss, og også bistår med lokal info/spaning på bopelsadresser og arbeidsplasser for ulovlig oppholdende og arbeidende. Bruk av Faglig forum og Aktuelt fra PU som kanaler til å vise hva vi kan bidra med kan utnyttes bedre. PU skal være et kompetansesenter så vi må være på tilbudsiden!”

”PU bør ha et fast mannskap som til enhver tid kan rykke ut og bistå distriktene med oppdukkende utlendingsproblematikk. Rett og slett kunne be om bistand som man gjør fra Kripos.

Vi presenterte et utsagn om at samarbeid mellom PU, politidistriktene og særorganene mht å samle inn, bearbeide og analysere informasjon om illegal innvandring og ulovlig opphold fungerer bra. På dette punktet var det langt flere som var uenige (46 pst) enn enige (22 pst). Ca 1/3 hadde ingen oppfatning.

forholdet som spørsmålet omhandler.

Det er meget stor oppslutning om synspunktet at Faglig Forum viser at PU har en viktig *funksjon som kompetansesenter*. Kun 6 pst var uenige i dette, mens 77 pst var enige.

”Politidistriktene kan få bedre samarbeid med PU, da det er kun de som kan ha oversikt over det lokale miljøet. De bør få bedre opplæring i hvordan de kan kontrollere utlendinger og se straffesaker og forvaltningsaker i sammenheng. En hospiteringsordning kunne vært en mulighet, hvor noen i PU også jobber en periode i politidistriktet. Det tror jeg flere i PU også hadde hatt godt av. I tillegg kan man lære opp den personen som kommer fra politidistriktet og denne sprer kompetansen tilbake.”

6.8.4 Endret oppgavefordeling mellom PU og politidistriktene

Det er et flertall (57 pst) som mener at *PU bør overta flere oppgaver* på utlendingsfeltet fra politidistriktene, men også relativt mange (29 pst) som er skeptiske til dette.

På det motsatte spørsmålet, om flere oppgaver som i dag ligger i PU bør *legges til politidistriktene*, var 75 pst helt eller delvis uenige, mens bare 12 pst (18 respondenter) var helt eller delvis enige. Disse 18 er for øvrig alle politifolk.

Respondentene er splittet i sitt syn på om *PU har vanskeligheter med å finne sin plass i politiet*. 15 pst er helt og 30 pst er delvis uenige, 28 pst er delvis enige, mens 10 pst er helt enige. Det er altså vel så mange av de som har en mening, som uttrykker at PU har funnet sin plass som de som mener at særorganet har vanskeligheter med dette.

Oppslutningen i PU om PUs eksistensberettigelse synes med andre ord å være til stede, men det er ulike syn på om PU hittil har funnet sin plass i politiet.

6.8.5 Samarbeidet med andre utlendingsmyndigheter

UDIs syn på samarbeidet med PU vurderes av de fleste som bra (65 pst). Samtidig er det mange som mener at ansvarsfordelingen kan bli klarere (51 pst).

”Et tettere forhold til UDI på det faglige området ville helt klart gitt resultater opp mot ID-biten.”, sier det.

De fleste mener at *UNE* har stor nytte av PU (60 pst; 32 pst har ingen oppfatning). I kommentarene etterlyses et tettere samarbeid og i intervjuene er det kommet frem eksempler på samarbeid som anses som positivt:

”Det bør være tettere samarbeid med UDI og UNE, f.eks. på juristsiden.”

Mange respondenter nevner ID-arbeidet som en viktig utfordring. Det sies at det ikke er Kripas som er faginstansen her, men PU. Uansett antall asylankomster/-registreringer og antall uttransporteringer vil det være svært mange ID-løse å jobbe med, sies det. Det ønskes fra flere respondenter bedre samarbeid med andre når det gjelder ID. Videre er flere inne på at arbeidsbelastningen for dem i PU som arbeider med ID, er større enn på andre områder.

7 Statskonsults vurdering

7.1 Innledning

Målet med evalueringen er å få vurdert sterke og svake sider ved politiets organisering av utlendingsområdet, samt diskutere og skissere mulige tiltak. Dette er konkretisert i følgende tre punkter:

1. Hvor kostnadseffektiv nåværende organisering er innenfor politiets ansvarsområde. Dette omfatter bl.a. å
 - a. Vurdere enhetens ressurser i forhold til arbeidsmengde
 - b. Kompetanse
 - c. Arbeidsprosesser og rutiner
 - d. Kostnader
2. Vurdere om det bør gjøres endringer av PUs ansvarsområde.
3. Brukeres og samarbeidspartneres syn på enheten. Samarbeidspartnere er oppgitt som: Politidistrikt, særorganer, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnden, Arbeids- og inkluderingsdepartementet samt relevante internasjonale politimyndigheter. Overordnede organ er: Politidirektoratet og Justisdepartementet.

I dette kapitlet vil vi med grunnlag i funn fra kartleggingen drøfte

- Om opprettelsen av PU har svart til de forventningene som vi kan lese ut av forarbeidene.
- Politiets organiseringen av utlendingsområdet og PUs plass i dette
- PUs organisering, ressurser, arbeidsprosesser og kompetanse og hvilken innvirkning dette har på kostnadseffektiviteten

7.2 Har opprettelsen av PU svart til forventningene?

I kap. 3 er bakgrunnen og begrunnelsen for å opprette PU beskrevet. Ved gjennomgang av flere dokumenter før opprettelsen, spesielt Utreiserapporten og rapporten fra AsyTrans-prosjektet, har vi listet opp uttrykte forventninger til et nytt organ. Nedenfor vil vi med grunnlag i resultatene fra vår datainnsamling, vurdere om disse forventningene kan sies å være oppfylt.

7.2.1 Vesentlig større registrerings- og uttransporteringskapasitet

Antall asylsøkere var svært stor i 2001 og 2002 og det var ikke tilstrekkelig kapasitet verken til registrering eller uttransportering. Siden etableringen har antall asylsøkere gått kraftig ned, likeledes antall uttransporterte. Antall ansatte i PU har holdt seg stabilt. Kapasiteten må derfor ha blitt betydelig større.

Tidsbruken til *registrering* pr. søker har gått opp. Et måltall i Oslo pd var å registrere innen 16 timer. Per i dag tar hver registrering gjennomsnittlig 3 timer. Måltallet er nå satt til at registreringen skal skje innen 24 timer for å redusere unødig ventetid/overnattinger, men dette nås ikke fullt. Forklaringer på dette er at kvaliteten og profesjonaliteten er blitt bedre. I tillegg er språkstesting tatt i

bruk, noe som tar tid. Et problem er at det er vanskelig å få tilstrekkelig mange politifolk til å jobbe med registrering. Det er nødvendig å bruke politifolk til flere oppgaver knyttet til registreringen, bl.a. ransaking.

Totalt sett har en ved å opprette PU fått et sentralt organ til registrering med større kapasitet. Et spørsmål er imidlertid om denne er utnyttet godt nok ved lave ankomsttall.

Når det gjelder *uttransportering*, må det sies at opprettelsen av PU har bidratt til å få en vesentlig større kapasitet og en relativt god måloppnåelse. PU uttransporterer i alle tilfelle hvor særorganet klarer å avdekke korrekt ID og finne vedkommende. I den forstand kan man si at alle som kan bli uttransportert, blir uttransportert. I arkivene ligger det imidlertid saker som ikke er effektuert, og det er kommet frem synspunkter på at PU bør se nærmere på og redefinere sin bruk av begrepet restanser. Det er likevel rom for forbedringer av denne kjerneoppgaven. En intern arbeidsgruppe har nylig kommet med forslag til tiltak for å forbedre rutiner og andre forhold rundt uttransporteringene, både med hensyn til kostnadseffektivitet og arbeidsmiljø.

7.2.2 Bidra til styrking av ID-undersøkelser i registreringsfasen

Grundigere ID-undersøkelser så tidlig som mulig var et problem før opprettelsen av PU og har ikke fått noen tilfredsstillende løsning ennå. Mer bruk av språktesting, og antagelig bedre søkemuligheter i ulike registre, har bidratt positivt. Det er imidlertid utfordringer både med kapasiteten og tilstrekkelig kompetanse. Kartleggingen viser også at det ikke er godt nok samarbeid og utnyttelse av kompetansen over avsnittsgrensene.

7.2.3 Frigjøre ressurser/politiansatte for å styrke ID-undersøkelser og analyse- og etterretningsarbeid

Denne forventningen er basert på en forutsetning om at ID-undersøkelser og analyse- og etterretningsarbeid i hovedsak må gjennomføres av politiansatte. Det kan stilles spørsmål ved om dette er en nødvendig forutsetning. De fleste som arbeider med ID-undersøkelser er politiutdannete, men det går fram av både spørreundersøkelsen og resultater fra arbeidsseminaret at sivile gjør en utmerket jobb. Det er enkelte oppgaver som innebærer myndighetsbruk, f.eks ransaking og til dels kontakt med andre lands politimyndigheter, og som derfor bør utføres av politiansatte. Annen kompetanse som sivile innehar, for eksempel god land- og språkkunnskap, er også viktig for å få resultater. Bedre organisering og samarbeid etterlyses.

7.2.4 Bidra til stor fleksibilitet ved at politiansatte vekselvis kunne nyttes til registrering og effektivering

En eventuell større fleksibilitet har bidratt til at uttransporteringen synes å fungere bedre, mens dette har ikke fått samme effekt på registrering. Det er vanskelig å få nok politiansatte til å arbeide med dette. Registrering blir lett en rutinejobb og det er slitsomt. Det er langt mer lystbetont å bistå under uttransportering.

Enkelte påpeker at fleksibiliteten i dag er gått for langt, og at det er behov for fastere rammer og struktur i form av rutiner og annen organisering.

At ankomstregistrering synes å ha så lav status blant politiutdannede, er påfallende siden dette er en av PUs kjerneoppgaver. Dette kan anses som et tankekors i forhold til begrunnelsen for å legge registreringsarbeidet til politiet og ikke til den sivile delen av utlendingsforvaltningen. Det er satt i gang arbeid internt for å styrke registreringsarbeidet, men det gjenstår å se om tiltakene vil virke.

7.2.5 Redusere bruken av polititjenestemenn som ledsagere ved uttransportering

Det har vært en intensjon at andre enn politiansatte skal kunne brukes som ledsagere ved uttransportering. Det er også blitt utdannet spesielt personell til dette, men av ulike årsaker blir ikke disse utnyttet til uttransportering i så stor grad som det var tenkt. Relativt sett har ikke bruken av polititjenestemenn gått ned, men bruken er redusert fordi antallet uttransporter er gått kraftig ned. Koordineringen har også hatt en effekt på bruken av polititjenestemenn som ledsagere, men det er vanskelig å angi størrelsen på denne effekten. Det er en oppfatning at situasjonen tidligere var uoversiktlig med mange parallelle uttransporteringer. Nå er samarbeidet bedre med politidistriktene på dette området.

Per i dag er det nesten bare politiutdannede som deltar på uttransporter. Det har imidlertid vært gitt en rekke forklaringer på hvorfor ikke andre enn polititjenestemenn kan ledsage. Krav fra flyselskap og pilot, kontakt med og overlevering til politi i mottakerlandet er noen forklaringer. Videre at transportledsagerne i økende grad er blitt fulltidsbeskjeftiget i internatdriften. Siden nye arbeidstidsbestemmelser (ATB) ikke gjelder sivile ansatte, er disse også underlagt vesentlig strengere arbeidstidsbestemmelser enn politiansatte og kan derfor bare brukes til kortere transporter.

7.2.6 Redusere bruken av overtid

Overtidsbruken har ifølge våre opplysninger ikke gått ned og det er behov for å analysere nærmere årsakene og få satt inn mulige tiltak. Videre kan det være vanskelig å vurdere utviklingen i bruk av overtid i etaten samlet sett på dette feltet før og etter opprettelsen av PU.

7.2.7 Frigjøre ressurser i politidistriktene og høyne kvaliteten på mottaksregistreringen

Gitt at antall saker på utlendingsfeltet generelt har økt kraft (arbeidsinnvandring og familiegjenforening), er det vanskelig å si om opprettelsen av PU har bidratt til å frigjøre ressurser i politidistriktene. Det blir lett et hypotetisk spørsmål og det har vært vanskelig å få tall som viser hvor mye ressurser politidistriktene brukte før og nå. En del utsagn tyder imidlertid på at kostnadskontrollen spesielt med uttransportering var dårligere tidligere.

Politidistriktene mener at PU har bidratt til bedre utnyttelse av ressursene til registrering, identifisering og effektivering av negative vedtak. Politidistriktene benytter PUs kompetanse på ID og de er stort sett fornøyd med den service de får av desken, reisekontoret og andre enheter i PU. En del sier imidlertid at de heller bruker Kripas på bistand til ID-verifisering.

En må anta at ressursene totalt sett, blir utnyttet bedre. Det er imidlertid også flere som i sine kommentarer stiller spørsmål ved om en får nok ut av bevilgningen, og flere skulle gjerne sett at det ble bevilget mer til utlendingsarbeidet i distriktene.

7.2.8 Åpne for etablering av enkle prosedyrer for å fremskaffe reisedokumenter hos hjemlandets ambassade

Det er blitt og blir lagt ned mye arbeid for å få til både returavtaler og å fremskaffe reisedokumenter. AID har hovedansvaret for forhandle frem returavtaler, mens JD og PU bistår i arbeidet. Det er inngått få returavtaler og disse kan være svært generelle. Når det gjelder å utvikle enkle prosedyrer for å skaffe reisedokumenter, er det vårt inntrykk at denne forventningen godt på vei er innfridd. Men det er også kommet kritikk over at PU ikke er godt nok koordinert fordi flere henvender seg til samme ambassade. En årsak som angis er omorganiseringen i 2006 som har ført til at flere har som oppgave å innhente reisedokumenter, bl.a. både Strategisk retur, Koordinering og ID-avsnittet. Organiseringen av denne funksjonen bør derfor vurderes.

7.2.9 Gi en vesentlig reduksjon av kostnader knyttet til uttransporteringer

Det er et inntrykk at kostnadskontrollen av uttransportering er atskillig bedre, men spørsmål er om det har vært en vesentlig reduksjon pr. uttransportert. Regnskapstall gir ikke et entydig svar. Kostnadene pr. uttransportert har ikke blitt vesentlig redusert siden 2004. Det oppgis flere forklaringer på dette, hvorav noen synes å være relativt uviktige i den forstand at de skulle påvirke enhetskostnadene så mye som de gjør. Kostnadene pr. uttransportert som reiser frivillig gjennom IOM, er imidlertid blitt dyrere fordi totaltallet er gått ned og avgiften til IOM opp.

Politidistriktene mener at PU har bidratt til kostnadskontroll. Det arbeides med ulike tiltak, bl.a. via Frontex med såkalt "Joint charter", som på sikt kan bidra til å redusere kostnadene. Disse er vel så mye knyttet til overtid og lønn som billettkostnader. Det er spørsmål om det er behov for å ledsage personen eller om denne kan reise på egenhånd. Videre om det skal være ledsagelse helt frem eller bare et stykke på veien. Dessuten om det er behov for flere ledsagere på samme transport, og om alle disse må være polititjenestemenn. PU har tatt tak i problemstillingen nå gjennom en intern arbeidsgruppe som skal foreslå tiltak som kan redusere kostnadene knyttet til uttransportering. Et tiltak kan være å få frem tydeligere kostnadene ved uttransportering til ulike land.

7.2.10 Gi grunnlag for bedre styring og kontroll på området

Ved å få samlet ansvaret et sted og under en politimester, mener vi at det er lagt et grunnlag for bedre styring og kontroll. Selv om resultatmålingen kan bli bedre spesielt på ID-arbeidet, så er mye samlet på et sted og det er mulighet for å få oversikt og å kunne se sammenhengen mellom ressursbruk og resultater. Kartleggingen har imidlertid vist at det foreligger et betydelig potensial for å forbedre den interne styringen av PU.

Dersom en med ”området ” mener hele utlendingsfeltet i politiet, kan det også stilles spørsmål ved om det er god nok styring fordi det er flere problemstillinger som ikke er tilstrekkelig avklart. Det er uklare grensesnitt mellom organer og ulike oppfatninger av hva det vil si å ha forvaltnings- og kontrolloppgaver for et organ innen politiet.

Grensen mellom forvaltnings- og kontrolloppgavene og strafferettslige forhold er grei på papiret, men ikke alltid like klar i praksis. Informasjon som fremkommer gjennom forvaltnings- og kontrolloppgavene kan i flg samarbeidspartnerne få stor strafferettslig betydning.

Samarbeidet mellom PU og Kripas og mellom PU og spesielt de store politidistriktene bør bli bedre. Dårlig samordning og uklare grenseflater fører til at en enten går i bena på hverandre eller at en ikke gjør noe. Det er forventet at politidistriktene, PU og Kripas selv ordner opp, mens andre mener at direktoratet må ta fatt i dette.

Det stilles krav til å øke den operative aktiviteten i politidistriktene. I 2007 skal PU gjennomføre minst 10 operasjoner mot ulovlig opphold i samarbeid med politidistriktene som ikke har tilsvarende krav i disposisjonsskrivene. Det kan da lett oppfattes som om PU trenger seg på og bare skaper mer arbeid på et lavt prioritert område. I PWCs rapport fra 2005 heter det at resultatkrav på forvaltningsoppgavene innen utlendingsfeltet er fraværende. I St.prp. 1, 2006-2007 sies det at *”Man vil se på muligheten til å innføre målekriterier innen utlendingsfeltet”*.

Statskonsult mener at en forutsetning for godt samarbeid er at det er samsvar mellom kravene til parter som skal samarbeide. PU må både fungere som og bli sett på som en ressurs som kan bidra til å nå felles mål og å løse felles problemer for politiet og samfunnet.

Vi tror ikke at organene selv vil lykkes med å sette dette på dagsordenen og få klarlagt grensesnitt, rolleutøvelse og samarbeidsformene uten initiativ fra POD.

7.2.11 Gi mulighet for en mer fremtidsrettet og offensiv holdning på flere områder som tidligere ikke er blitt ivaretatt på feltet

Denne forventingen er knyttet til den utfordringen som utlendingsfeltet representerer for samfunnet og politiet. PU skal bistå med å øke kompetansen, veilede og gi bistand. Enheten skal være et kompetansesenter. Kravet om å bistå i aksjoner i politidistriktene er blitt sterkere i disposisjonsskrivene og PU har bistått i flere aksjoner.

Kartleggingen viser at mange av politidistriktene er fornøyd med bistanden, og et flertall mener at politidistriktene bør benytte PU mer. Deltakelsen på Forvaltningsforum har økt betraktelig og mange er fornøyd med de råd, bistand og veiledning de får. Behovet og synspunktene varierer med hvor mye kompetanse og saker politidistriktene har. Grensepolitidistriktene mener de har nok kompetanse, men kunne trenge mer ressurser. Området har etter manges

mening ikke vært tilstrekkelig prioritert i politidistriktene, og omtales som et ”stebarn”. Uten PU ville det bli prioritert enda lavere.

På den annen side er det mange som mener at opprettelsen av PU har bidratt til å svekke kompetansen i distriktene og at PU ikke har bidratt til at utlendingssaker er blitt høyere prioritert. PU er blitt en sovepute, er et uttrykk som går igjen.

Det er altså usikkert om vi kan si at PU har bidratt til en mer fremtidsrettet og offensiv holdning på områder som ikke ble ivaretatt tidligere. Et spørsmål er også om dette skyldes opprettelsen av PU alene. Området konkurrerer med andre prioriterte sakskomplekser i politiet, og det har hatt relativt liten oppmerksomhet fra departement og direktorat. Men PU har et uutløst potensial som kompetansesenter. Dette etterlyser flere. Internt blir det også pekt på at PU mangler en gjennomarbeidet strategi for sin virksomhet. Strategiarbeidet er planlagt med oppstart etter evalueringen.

7.2.12 Etablering av en ny nasjonal etterretningsfunksjon som skulle ivareta analyser og etterretning om trender og forslag til målrettede kontrolltiltak i politidistriktene

I instruksene heter det at PU skal ”samle inn, bearbeide og analysere relevant informasjon innenfor særorganets ansvarsområde og informere videre til rett politimyndighet om personer som antas å tilhøre kriminelle nettverk eller antas å ha begått alvorlige straffbare handlinger, herunder terrorhandlinger og krigsforbrytelser”. Dessuten skal PU ”i samarbeid med politidistriktene og særorganene samle inn, bearbeide og analysere informasjon om illegal innvandring og ulovlig opphold”.

Når det gjelder analyse- og etterretningsarbeid, er dette til dels blitt redefinert i PU. Ved omorganiseringen av analysegruppen ble ”etterretning” strøket i navnet, og gruppen har nå bare sivilt ansatte. Oppgavene har mer karakter av intern og ekstern innsamling og analyser av statistikk til rapportering, men også samfunnsanalyser. Det er et spørsmål om ikke innholdet i analysearbeidet bør tas opp, bearbeides og bli tydeligere⁸¹. I den eksterne undersøkelsen kom det fram synspunkter om at PU mangler det politimessige perspektivet som er nødvendig for å gjøre informasjonen relevant nok for andre deler av politiet. Men det var et lite flertall som mente at samarbeidet mellom PU, politidistriktene og særorganene mht å samle inn, bearbeide og analysere informasjon om illegal innvandring og ulovlig opphold, fungerte bra.

Det er behov for å få klarlagt både hva analysearbeidet skal omfatte og ikke minst den organisatoriske plasseringen av dette.

7.2.13 Ivareta internasjonale forpliktelser knyttet til norsk politis ansvar i utøvelsen av registrering, effektivering og analyse/etterretning i utlendingssaker

Denne forventningen er knyttet til den operative virksomheten som må forholde seg til internasjonale avtaler og samarbeid. I instruksene er dette formulert som

⁸¹ Kfr. Nasjonal strategi for etterretning og analyse, POD 2007

”Internasjonalt arbeid i henhold til Politidirektoratets direktiver relatert til særorganets ansvarsområde”. PU deltar i og har jevnlig kontakt med flere internasjonale fora.

Det har ikke vært mulig å få inkludert en vurdering fra internasjonale samarbeidspartnere i PUs internasjonale engasjement, men dette har vært tema både i den interne og eksterne undersøkelsen. Gjennom dette kommer det klart fram at grensegangen mellom Kripos og PU oppfattes som uklar. Hvordan dette får utslag for det internasjonale samarbeidet og oppfattes av samarbeidspartene, har vi ingen formening om. Vi vil imidlertid anta at dette ville vært nevnt i intervjuene dersom dette har ført til problemer i det internasjonale samarbeidet.

Kartleggingen blant ansatte i PU, viser også uklarheter i ansvarsfordelingen og organiseringen av det internasjonale arbeidet internt i PU.

Det er et behov for å få klarlagt PUs og Kripos ansvar, ulike roller og ikke minst hvilket behov PU har for internasjonale kontakter, og hvilken rolle de skal spille i ulike fora.

7.2.14 Administrasjonsavdelingen skulle påvirke operativ tjeneste i henhold til kost/nyttevurderinger, men resultatansvar, personalansvar og økonomiansvar skulle ligge i linjen.

Resultatansvar, personalansvar og økonomiansvar er lagt i linjen. PU har i dag ingen administrasjonsavdeling, men flere stabsenheter. I tillegg er analysegruppen, som bl.a. arbeider med resultatanalyser, lagt til fagavdeling. Ressursene til felles administrative funksjoner er blitt færre, noe som dels har ført til kapasitetsproblemer og manglende gjennomslagskraft overfor linjen. Utvikling av god styringsinformasjon bør styrkes.

Det kritiske er i hvilken grad ”administrasjonsavdelingen”/stabene har kunnet påvirke operativ tjeneste i hht kost/nytte- vurderinger. Det er en ulikevekt mellom stabene og fagavdelingene. Dette fører til at gode intensjoner og ønsker om endringer og utvikling ikke følges opp av fagavdelingene. Erkjente behov for å få bedre resultatmålinger på for eksempel ID-arbeidet, utviklingsarbeid med forslag til forbedringer, kompetanseutviklingsplaner, ledelsesutvikling, bedre styring av ressurser til områder som trenger å bli styrket osv, renner ut i sanden. Etter vår vurdering har PU en svakt utviklet kultur for å implementere og etterleve vedtatte utviklingsplaner og policydokumenter.

Dette temaet vil bli beskrevet nærmere nedenfor i kap. 7.4.

7.3 Politiets organisering av utlendingsområdet og PUs plass i dette

Målet med evalueringen er å få *vurdert sterke og svake sider ved politiets organisering av utlendingsområdet*, samt diskutere og skissere mulige tiltak. Dette var presisert til at vi skulle kartlegge *brukeres og samarbeidspartneres syn på enheten* som er en snevrere avgrensning, enn å se på politiets organisering av utlendingsområdet. I dette kapitlet vil vi imidlertid på grunnlag av de data som er samlet inn, drøfte spesielt organiseringen av utlendingsområdet i politiet og PUs plass i dette. Vi vil understreke at fokus i evalueringen har vært på PU og ikke på hele utlendingsområdet, slik at vurderingen ikke omfatter politiets oppgaver og innsats på andre deler av utlendingsområdet.

7.3.1 PUs bidrag til utlendingsområdet

Vi mener det er klart at PU bidrar til å styrke arbeidet på utlendingsområdet. Det er et organ som kan konsentrere seg om et konkret oppgavesett – registrering, ID-undersøkelser og uttransportering. Det er operativt og anses å være effektivt og serviceinnstilt. Ikke minst UNE ser verdien av å ha denne type organ. Med PU har spesielt uttransporteringen blitt mer profesjonell.

Sentralisering av mottaksregistreringen må antas å ha vært formålstjenlig og bidratt til profesjonalisering. Det samme gjelder ID-arbeidet som både anses å bli mer og mer komplisert, men er ytterst viktig for behandlingen av saken, det endelige vedtaket og eventuell mulighet for uttransportering. Det er en klar sammenheng mellom rask og verifisert ID og effektiviteten i resten av prosessen. Effektiviteten og kvaliteten i ID-arbeidet kan også ha en direkte virkning på effektiviteten i eventuelle straffeprosesser.

Politidistriktene har noe ulikt syn på og nytte av PU, avhengig av hva slags kompetanse de selv besitter, hvilke utfordringer de har på utlendingsfeltet og om PUs bistand er tilpasset de behov de har. Bistanden er dels etterspørselstyrt og dels tilbudsstyrt. Når det gjelder råd, bistand til ID-arbeid og til uttransportering etterspør distriktene dette og de er stort sett fornøyd med bistanden. Aksjonene er i større grad et tilbud fra PU og det er et krav fra POD hvor mange aksjoner PU skal ha. Politidistriktene er derimot lite styrt på dette området og oppfatter i noen tilfelle at de blir pådyttet aksjoner som genererer ekstraarbeid eller at det er noe PU selv får ta ansvar for.

Rollen som kompetanseorgan er mer utydelig, men får et konkret uttrykk gjennom informasjon, Aktuelt fra PU og Faglig forum. Dette anses som nyttig fra mange, men det er også kritikk om at analysene ikke er relevante nok.

Viktigheten av PU må ses i lys av utfordringene på utlendingsområdet, den prioritet dette gis og den kompetanse politiorganer har.

Når PU tilbyr sin kapasitet og sin kompetanse, kan dette bidra til å fylle hull ved politidistriktene, men kan også bli en sovepute. Det er derfor en utfordring å innrette bistanden slik at den blir et supplement til distriktenes egen satsing,

og at den gjennomføres på en slik måte at den fører til kompetanseutvikling hos politidistriktene. Dette skjer ikke i tilstrekkelig grad i dag.

Utsagn som at "PU har bidratt til å svekke og ikke styrke prioriteringen og kompetansen på utlendingsområdet", og kommentarer om at "uten PU ville utlendingsfeltet bli enda mer stemoderlig behandlet", er en indikasjon på at PUs rolle og politidistriktenes ansvar for utlendingsfeltet må klargjøres og eventuelt styrkes. Et operativt organ som PU kan ikke alene tillegges skylden for svekket kompetanse eller ansvaret for å styrke området.

7.3.2 Oppgavefordeling og grenseflater til andre politiorganer

Ansvarsfordelingen mellom PU og politidistriktene er klar når det gjelder PUs kjerneoppgaver, registrering og identitetsfastsettelse av asylsøkerne, effektivering av asylsaker og til en viss grad også ansvaret for å avklare andre utlendingers (ikke asylsøkeres) identitet og effektivering av bortvisning og utvisning.

Men selv om ansvarsfordelingen er klar, så kan det være ulike syn på om noen av PUs oppgaver bør vært lagt til politidistriktene. Det er spesielt de store grensepolitidistriktene som har synspunkter på dette. Noen av disse stiller spørsmål ved nytten av PUs initiativ til aksjoner, men også arbeidsfordelingen på grensen/lufthavnen. Det har ikke vært mulig innenfor rammen av denne evalueringen å gå inn i detalj hvordan arbeidsdelingen ideelt burde vært. Men det er nødvendig å ta dette opp og få klarlagt synspunktene hos PU og disse politidistriktene.

Med mindre press på PU pga atskillig færre asylsøkere, er rollen til PU under endring. Det er imidlertid uklart for omgivelsene i hvilken retning det går og bør gå. De kritiske mener at PU går inn på andres områder, mens andre etterspør et mer aktivt PU som kan utnytte sine ressurser og kompetanse for å styrke den samlede innsatsen. Statskonsults vurdering er at PU bør konsentrere seg om og konsolidere de kjerneoppgavene de har i dag, ved å utvikle kompetanse, metoder, rutiner og organisering og dermed forbedre måloppnåelsen. I tillegg bør særorganet styrke samarbeidet med politidistriktene, Kripos og PST bl.a. ved etterforskning av ulovlig opphold.

Flere i PU mener at de bør få påtalekompetanse. Det er lite motiverende å sende saker over til politidistrikter som ikke fører dem videre. Det oppfattes også som tungvint. Ved opprettelsen av PU ble det sagt at Justisdepartementet ville komme tilbake til spørsmålet om oppgavene var av en slik karakter at det var nødvendig med påtalemyndighet. Dette er slik vi har oppfattet det ikke avklart eller formidlet til PU på en slik måte at spørsmålet anses avklart.

Det finnes gråsoner, særlig til Kripos når det gjelder

- grensesnittet mellom PUs forvaltningsoppgaver på utlendingsområdet og Kripos strafferettslige oppgaver som kan ha eller få tilknytning til noen av sakene
- ansvaret for og nødvendig deltakelse i internasjonalt arbeid
- ansvaret for og oppgaver for å styrke ID-arbeidet i politiet som sådant

St.prp. nr 56 (2006-2007) pkt 3 varsles en ”bred gjennomgang av saksflyten på utlendingsfeltet”. Det er ulike syn på hvordan ansvarsdelingen i stort bør se ut, også mellom politidistriktene. Ulike modeller som har vært nevnt for oss er bl.a. ”den svenske modellen” der all saksbehandling skjer i den sivile utlendingsforvaltningen. Det er også fremkastet løse ideer om overføring av oppgaver mellom Kripos og PU, og om nedleggelse av PU med spredning av oppgavene på andre instanser. Noen peker på at PU er en ung organisasjon som kan tilpasses og endres.

Forslag og ideer spriker mao i mange retninger. Men når det gjelder behovet for kontakt, samarbeid og løpende avklaring av prioritering og ansvar, er tilbakemeldingene entydige: Det er behov for mer av dette.

En mulig konklusjon er derfor at disse behovene må dekkes, uansett organisatorisk løsning. Omorganisering og instruksjoner kan ikke alene fjerne dagens uklarheter. Samarbeidsformer er kanskje vel så interessant å se på som grensdragninger mellom virksomhetene.

7.4 PUs måloppnåelse, organisering, ressurser, arbeidsprosesser og kompetanse

7.4.1 Måloppnåelse

Hva gjelder *ankomstregistrering*, ser vi at antallet som ikke blir registrert innen 24 timer har økt (dataene er omtrentlige og sprikende), til tross for at antall asylsøkere går ned. Tidligere har det vært anslått at det vil være mulig å ankomstregistrere innen 16 timer.⁸²

Registrering av hver enkelt asylsøker tok i snitt ca 1 time da Oslo politidistrikt hadde ansvaret (foto, fingeravtrykk, registrering av personalia og reiserute). Videre blir det opplyst at man det første året registrerte store mengder ankomster hver dag, men at fremgangsmåten og kvaliteten var dårligere i forhold til dagens praksis. I følge opplysninger i intervjudata tar en god registrering i dag gjennomsnittlig rundt 3 timer. Språktesting alene tar ca 1 time.

Hovedproblemet er imidlertid ikke tidsbruken i seg selv, men hvordan registreringen passer inn i hele flyten for den enkelte saken. Det er ifølge PUs egen analyse⁸³ et problem at PU vet for lite hva UDI og UNE ønsker av PU i registreringsfasen. Oppfatninger som ”UDI ikke er så opptatt av ID” og at ”UDI ønsker språktesting” lever side om side. Dessuten har UDI og PU ulike fokus og behov i forhold til ID-arbeidet. Mens UDI og UNE forholder seg til en sannsynlighetsovervekt, har PU behov for verifisering av eksakt ID for å kunne fremskaffe reisedokumenter og effektivere retur ved negative vedtak.

⁸² Utreiserapporten av 22.01.2003.

⁸³ Intern og eksternt analyse, høsten 2006

Måloppnåelsen for *uttransportering/retur* kan sies å være svært god når det gjelder fristene som er satt, men dette har hittil vært basert på skjønn og ikke vært mulig på dokumentere. Når det gjelder antallet som forutsettes uttransportert innenfor ulike kategorier, er måloppnåelsen varierende og langt på vei utenfor PUs kontroll, jf kap 5, avsnittet Oppfatning om måloppnåelse.

På en måte kan en si at PU fungerer best når det er stort trykk på registrering og uttransportering. I slike situasjoner er det at andre instanser lettest ser nytten. Ved lavere oppgavevolum øker kostnadene og tidsbruken per sak og overtidsbruken blir ikke redusert. En forklaring er at kvaliteten blir bedre, men det er vanskelig å verifisere dette. Etter vår vurdering burde ressursene i stedet vært en vridd til oppgaver som blir dårligere ivaretatt, for eksempel grundigere arbeid med saker som ikke er blitt løst, metode- og kompetanseutvikling og kompetansesenterrollen.

7.4.2 Bedre organisering, personalpolitikk og utvikling av kompetanse

PU har per i dag dårlig oversikt over sine egne personalressurser når det gjelder utdanningsbakgrunn og kompetanse. Vi kan verken se hva som var styrende ved rekrutteringen av ca 120 medarbeidere ved opprettelsen, eller hva som er behov og strategi for rekruttering, opplæring og hospitering per i dag.

En del utviklingstiltak er satt i gang, men er stanset eller ikke fulgt opp. Utnyttelse av ressursene er ujevn både mellom enheter og personer. Det er også spørsmål om ”rett kompetanse brukes på rett plass”. Dette gjelder spesielt oppgavefordelingen mellom politiutdannede og sivile.

Omorganiseringene er dårlig dokumentert, med delvis unntak av prosjektet Omstilling 2005. Vi synes også at begrunnelsene for valgte organisatoriske løsninger er vanskelige å få tak på⁸⁴.

PU er en ganske hierarkisk organisasjon med avdelinger som er delt inn i avsnitt, og avsnitt som er delt inn i grupper eller team. Det ligger en del administrativt arbeid innbakt i ledelsen av grupper og team. En løsning med utstrakt delegering av administrative oppgaver til fagavdelingene gir også en fare for dobbeltarbeid.

Hvis antall faglige ledere er høyt ift totalt antall ansatte, vil den reelle ”administrasjonsprosenten” være høyere enn i en organisasjon med flat struktur.

En viktig del ved evaluering av en virksomhet kan være å se om en rimelig andel av ressursene går til kjerneoppgavene, eller sagt på en annen måte: om ressursbruken til internadministrasjon er optimal (både for liten og for stor ressursbruk til internadministrasjon vil kunne virke negativt inn på utførelsen av kjerneoppgavene). Et annet spørsmål, som henger sammen med det første, er å se om de administrative funksjonene er hensiktsmessig organisert. Statskonsult

⁸⁴ Et eksempel er Pågripelsesenheten: I årsmelding for 2004 ble det opplyst at denne bidro til reduksjon i uttransporteringskostnadene. Nå er den nedlagt og oppgaven er rullerende.

mener at en del av de administrative funksjonene og stabsfunksjonene har for lite ressurser og er uhensiktsmessig organisert. Generelt setter vi spørsmålsteget ved utstrakt inkorporering av fellesfunksjoner for PU i fagavdelingene.

Etter vårt syn bør det foretas en total gjennomgang av alle staber eller stabslignende enheter enten disse er av administrativ eller mer faglig art eller formelt plassert i stab eller i en linjeavdeling. Stabsavsnittene er i dag mange og ulikt bemannet og funksjoner som hører sammen, virker spredt og fragmentert uten tilstrekkelig slagkraft. Utviklingen av intern styring og styringsinformasjon bør styrkes.

Ulike løsninger må vurderes i forhold til politimesterens behov for en riktig sammensatt og ikke for stor ledergruppe. Det er for eksempel ikke gitt at alle staber automatisk bør ha direkte representasjon i toppledergruppen.

Analyseenhetens oppgaver og organisatoriske plassering i forhold til dette er viktig. Videre mener vi at antallet jurister, organisatorisk plassering av juristene samt deres oppgaver og fullmakter bør settes på dagsorden.

Etter vårt syn bør også linjeorganisasjonen gjennomgås både med hensyn til antall nivåer (vertikal spesialisering og koordinering) og for å vurdere om inndelingen i og samhandlingen mellom enheter er optimal ift oppgaver og arbeidsprosesser (horisontal spesialisering og koordinering).

Statskonsult mener for øvrig at det ikke bare er den formelle strukturen for PU som det er behov for å gjøre noe med. Vel så viktig er å utvikle godt lederskap, helhetsforståelse for mål, roller og oppgaver, få en åpen kultur og et godt arbeidsmiljø som utnytter og bygger kompetansen og fremmer motivasjon.

7.4.3 Kostnadene er ikke redusert i takt med nedgang i antall saker

Til tross for klare ambisjoner om å få ned overtidsutgiftene, iverksatte tiltak og nedgang i antall saker, har PU ikke klart å redusere overtidskostnadene til registrering. Når det gjelder uttransportering, har det vært en økning i utgiftene per sak. PU forklarer dette primært med at avstandene ved uttransporteringene har økt. Med bakgrunn i hvilke destinasjoner det uttransporteres til, er det vanskelig å se om dette er en god nok forklaring. PU planlegger imidlertid fra 2008 å registrere utgifter på land det uttransporteres til, noe som vil gi bedre styringsinformasjon.

7.4.4 Mer aktiv styring av og større interesse for PU

Statskonsult stiller seg spørsmålet om PU, POD og JD, henger igjen i budsjett- og rapporteringsmodeller som var vesentlige ved opprettelsen, mens det for budsjettering og rapportering hva gjelder de aktivitetene som kan kompensere for bortfall i ankomstregistrering og uttransportering, ikke er funnet gode løsninger. Det er en *overfokusering på tall og regnskapstall* for deler av driften (særlig uttransportering), mens andre viktige forhold ikke er sentrale i styrings- og rapporteringssammenheng (for eksempel kompetanseutvikling i PU og metoder og volum på ID-fastsetting). Styringsdialogen synes til dels å være *aktivitetsorientert* ved at det settes opp aktiviteter PU skal utføre og antallet på

disse (for eksempel aksjoner/ operasjoner i politidistriktene, besøk i politidistriktene), mens kvalitet, metoder, læringseffekt og andre resultater ikke synes å være sentralt i oppfølgingen av PU, men til dels i målformuleringene.

PU har i sin egen analyse på en interessant måte pekt på behov i fremtiden som vil være der uansett asylkomstnivå (internanalysen pkt 1.2.3)⁸⁵. Dette gjelder ulovlig opphold, svart arbeid og kriminell aktivitet. PODs styring av PU og politidistriktene (samt Kripas) burde i større grad bli innrettet på å konkretisere PUs oppgaver og resultater knyttet til dette.

Mye av særtrekkene ved PODs styring av PU blir av mange av våre respondenter (både i den eksterne og interne undersøkelsen) forklart ved at POD ressursmessig og kompetansemessig ikke prioriterer PU og utlendingsfeltet (de få involverte personene får imidlertid godt skussmål). I tillegg kommer at ansvaret for PU i POD er delt på forskjellige enheter. Andre mener at dette ikke avviker vesentlig fra PODs etatsstyring generelt, men at PU representerer et smalt felt i forhold til PODs samlede ansvar og prioritering og oppmerksomhet er i rimelig samsvar med dette. For POD er PU et atypisk politiorgan, i spenningsfeltet mellom forvaltning og kriminalitetsbekjempelse, og utvikling av gode styringsdokumenter for PU kan derfor være en utfordring.

Ikke desto mindre er det slik at fraværet fra PODs side har vært merkbart de første tre og et halvt årene av særorganets virksomhet - både på det administrative området, på det politifaglige området og når det gjelder koordinering i forhold til andre organer i politiet. I en evaluering av PU, som er et nytt særorgan, må dette trekkes inn som en viktig rammefaktor. Hyppige lederskifter i PU kan ha bidratt ytterligere til problemene.

⁸⁵ ”Det er sikre holdepunkter for at det både i Norge og i andre europeiske land er en rekke personer som oppholder seg ulovlig også uten å søke asyl.... Schengen-samarbeidet har gjort det lettere å fange opp såkalte asyl-shoppere.... En kortere saksbehandlingstid og stadig flere restriksjoner, fører muligens til at noen heller oppholder seg ulovlig i et land enn å søke asyl.”

8 Statskonsult konklusjoner og anbefalinger

PU ble opprettet på et tidspunkt da det var kritiske restanser både på registrering og uttransportering av asylsøkere som hadde fått negativt vedtak. Kostnadene var store både som en følge av at mange satt i mottak i påvente av uttransportering og av svak koordinering ved uttransportering. Kostnadskontrollen ble ansett for å være dårlig.

Med PU er kontrollen med kostnadene bedre. Det er et organ med mulighet for å få til nye løsninger og avtaler som kan bidra til enda bedre kontroll og reduksjon av kostnadene.

Utlendingsområdet konkurrerer med andre områder i politiet om ressurser og oppmerksomhet. Oppgavene på dette feltet er i stor grad forvaltningsoppgaver som det generelt sett stadig er blitt færre av i politiet. Kriminalitetsbekjempelse og forebygging er mer sentrale og dette blir prioritert. Men det er overganger mellom utlendingsfeltet og bekjempelse av kriminalitet med både nasjonal og internasjonal tilknytning. Et stikkord er menneskehandel. Et annet forhold er politidistriktenes utnyttelse av mulighetene i utlendingsloven, før et ulovlig opphold kan utvikle seg til en straffesak.

Utfordringene framover representert med stadig større internasjonal mobilitet, blir heller større enn mindre. Det forutsetter at politiet har kompetanse og et operativt apparat til å ha oversikt over hvem som kommer, hvem de er, hvor de oppholder seg og at de som søker en tillatelse får en rask og riktig behandling. Det fremholdes av noen respondenter at politidistriktene, spesielt de med grense til utlandet eller mange utlendingssaker, kunne få gjort mer dersom de hadde mer av PUs oppgaver og ikke minst ressurser. Men det er en stor sannsynlighet for at utlendingsområdet vil drukne.

Hovedspørsmålet er om "utlendingskompetansen" og det operative apparatet skal organiseres sentralt eller fordeles på de ulike distriktene. Et tredje alternativ er at alle distrikter må ha tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å håndtere de sakene som oppstår i deres distrikter, men at det er nødvendig og effektivt med et spesialistmiljø som kan utvikle og forbedre metoder på dette området.

Med grunnlag i den kunnskapen Statskonsult har fått gjennom kartleggingen, mener vi at det bør være et spesialistmiljø som kan betjene politidistriktene og utvikle fagområdet og oppgaveløsningen videre. Dette står ikke i en motsetning til økt oppmerksomhet rundt viktigheten av utlendingsområdet og økt kompetanse i politidistriktene. Snarere må noen være pådriver og en ressurs for politidistriktene.

PU har klart å bygge opp en kompetanse på sine kjerneoppgaver. Denne er etterspurt, men kan utnyttes, tydeliggjøres og markedsføres bedre. Ikke minst kan PU formidle kompetanse mer målrettet. Dette må imidlertid gjennomføres i samarbeid med og ut fra ulike typer politidistrikters behov. Det er forskjell på politidistriktene. De som har mye erfaring og kompetanse, mange saker og er

store bør være sterke samarbeidsparter i stedet for konkurrenter. En må derfor sikre at det blir en dialog og utvikles en samforståelse mellom PU og disse distriktene om hvordan arbeidsdelingen skal være, hvordan de kan samarbeide og styrke hverandre.

Spørsmålet om PU bør få påtalekompetanse har vært reist av flere overfor Statskonsult. Så vidt vi forstår er dette uaktuelt, noe som i så fall bør kommuniseres tydelig til aktørene på feltet.

Det samme gjelder forholdet mellom Kripos og PU. Det er ikke stor uenighet om ansvarsfordelingen på kjerneoppgavene, men det skorter på en felles forståelse for hvordan de skal samarbeide og utveksle informasjon raskt. Forholdet mellom PU og PST er godt fordi de samarbeider der det er nødvendig å samarbeide og utveksle informasjon.

Statskonsult mener at oppgavefordelingen mellom PU og politidistriktene og mellom PU og Kripos, i hovedsak bør være slik de er i dag. Men dialogen og samarbeidet må bli bedre. Dette må POD bidra til både gjennom å adressere utfordringene direkte med samarbeidspartene og klargjøre ansvar og samarbeid i etatsstyringsdialogen med politidistriktene.

Statskonsult er av den oppfatning at PU bør bestå og ha de samme oppgaver som de har i dag. I stedet for å utvide oppgaveporteføljen, må PU utvikle og bli enda bedre på sine kjerneoppgaver. Dette gjelder ikke minst ID-arbeidet som må starte for fullt ved registrering og fortsette gjennom sakens behandling hos andre utlendingsmyndigheter.

For å få styrket oppgaveløsningen må imidlertid mye gjøres internt i organisasjonen. Vi har sett at flere viktige tiltak er satt i gang det siste året, men det er store utfordringer og det kreves et krafttak for å få til en bedre organisering, kompetanseutnyttelse og – utvikling, bedre arbeidsdeling, bedre prioritering, planlegging og resultatmåling, samt bedre personalpolitikk og lederskap.

Statskonsult anbefaler at

- PU beholder den oppgaveportefølje de har i dag og konsentrerer innsatsen om å bli enda bedre på oppgaveløsningen, metoder og resultater.
- Oppgavefordelingen mellom politidistriktene og PU er den samme som i dag.
- Det bør være mer samsvar mellom resultatmålene til PU og politidistriktene når måloppfyllelsen forutsetter et tett samarbeid mellom disse. Det gjelder spesielt kravet om aksjoner.
- PU bør orientere politidistriktene bedre om hva de kan yte bistand til. I praksis vil bistanden være differensiert.
- Ansvars- og oppgavefordelingen og samarbeidsforholdene mellom PU og Kripos tas opp og avklares gjerne med POD som initiativtaker.

Sammen med Kripos bør det utarbeides informasjon som på detaljnivå forklarer ”hvem gjør hva”.

- Det er et behov for mer dialog også med andre aktører på feltet om datautveksling og gjensidige forventninger. Dette gjelder bl.a. ift UDI mht registrering og ID-/nasjonalitetsfastsettelse.
- Behovet for PU er ikke ensidig knyttet til høye asylankomster, og det bør derfor utvikles strategier og planer for hvordan PU skal arbeid ved ulike ankomstnivåer.
- PUs rolle som kompetansesenter må bli tydeligere både i forhold til hvordan rollen skal være, hva dette innebærer i form av konkrete oppgaver overfor distriktene, veiledning, opplæring, analyser og informasjon.
- Det bør satses på utarbeidelse av analyser, trusselvurderinger og veiledninger der juridiske og politifaglige vurderinger er integrert.
- PU må utvikle en mer hensiktsmessig organisasjonsstruktur som sikre at det er et klart og oversiktlig ansvar for oppgavene knyttet til saksflyten fra registrering til uttransportering. PU skal være en fleksibel organisasjon, men spredning av oppgaver i stedet for ressurser, fører til uoversiktlig og ansvarspulverisering.
- Antall jurister, organisatorisk plassering av juristene og oppgaver og fullmakter settes på dagsorden som egen sak.
- Arbeidsbelastningen må bli jevnere og ressurs- og kompetansefordeling må være tilpasset oppgavemengden i større grad enn i dag.
- I en omorganisering av PU bør reduksjon av antall enheter være et sentralt tema. Fellesfunksjoner bør vurderes lagt til sentrale stab-/støttefunksjoner. Personalfunksjonen bør styrkes, og også andre stabs- eller stabslignende enheter bør gjennomgå mht oppgaver og organisering.
- Det bør vurderes om det vil være hensiktsmessig å legge til rette for utvikling av mer spesialisering for eksempel på land/regioner i ID-arbeidet. Spesialisering kan også være et viktig personalpolitisk virkemiddel.
- Det må utvikles bedre styringsinformasjon for både PUs ledelse og for bruk i etatsstyringen. Resultatmåling må ikke bare omfatte antall saker, men også resultat (hva er oppnådd) og hvor mye ressurser og tid som brukes slik at en får et godt grunnlag for å kunne si om PU bidrar til utnyttelse av ressursene og kvalitative gode resultater.
- Innretningen på analyse- og etterretningsarbeidet må avklares og organisatorisk plassering drøftes.
- Igangsatte utviklingstiltak i PU bør fullføres og implementeres i større grad. Dette gjelder særlig innenfor kompetanseområdet.
- Lojalitet til inngåtte interne avtaler og ordninger og til gjeldende administrativt regelverk bør vektlegges sterkere.

Litteraturliste

Aktuelt fra PU, fem numre fra 2007

Ansvarsdelingen mellom JD/Politiet og AID/UDI, internt PU.notat av 05.06.2007

Arbeidsbelastning og ressurstill per år, notat av 21.05.2007 fra PU til Statskonsult

Arbeidsgruppe for gjennomgang av rutiner ved Operativt avsnitt, notat 28.07.2007

BI oppgaver om ledelse, motivasjon, omorganisering mm , skrevet av ansatte i PU

Brev fra POD til JD 02.12.03, ”Rapportering av utgifter for asyl- og utlendingsforvaltningen 2004”

Brosjyre om PU

Disponeringsskriv - særskilt del for PU: 2004, 2005, 2006, 2007

Diverse annet skriftlig materiale om utlendingsfeltet

Fordeling av ansatte i organisasjonen 01.06.07 etter dagens organisasjonskart, notat fra PU

Flytdiagram – diverse i utlendingsforvaltningen og i PU, bla prosessdiagram fra

Returprosjektet

Gjennomsnittstall for 2006 og 2007

Grensenære kontroller -samarbeidsprosjekt mellom PU og Østfold politidistrikt i tidsrommet 18.05.2005 – 31.12 2006, prosjektplan av 10.05.2005

Individuell karriereplanlegging i PU 2006 – 2007

Instruks for PU av 1.juni 2005

Intern og ekstern analyse av PU, intern rapport 2006

Justisdepartementets brev av 23.04.2003 om oppfølging av utreiserapporten

Justisdepartementets brev av 29.04.2003 om kostnadene på asyl- og utledningsfeltet

Justisdepartementets brev av 07.05.2003 om politiets oppfølging av utreiserapporten

Justisdepartementets brev av 19.12.2003 om opprettelse av ny nasjonal enhet

Justisdepartementets notat om prioriterte tiltak i utreiserapporten, 12.02.03

Kgl. res om opprettelse av ny nasjonal enhet av 21. november 2003

Kontrollskjema - eksempel

Kommunikasjonsstrategi for Politiets utlendingsenhet, udatert

Kripos, notat til Statskonsult juni 2007 om grensesnitt

Kvartalsrapportering 1. kvartal 2007 med vedlegg

Lønnspolitikk for PU 2005 – 2006

Mal for utlevering av originale dokumenter

Medarbeiderundersøkelsen POD for PU 2006 (8 dokumenter)

Nasjonal strategi for etterretning og analyse, Politidirektoratet mai 2007

Ombudsmannens undersøkelse av Politiets utlendingsinternat på Trandum, rapport av 15. februar 2007, Sivilombudsmannen, sak 2206/225

Organisasjonskart - ulike versjoner fra 2004 - 2006

OP-kurs 2007, dagsprogram

Oppfølging av virksomhetsplan 2007 – resultatindikatorer og tiltak

Overføring av oppgaver fra PU til Romerike pd

Overordnet kompetanseplan.4., PU 2005

Oversikt over avbrutte transporter, 2007

Personalpolitikk for Politiets utlendingsenhet 2005-2007

Politidirektoratets brev av 30.04.2003 om oppfølging av utreiserapporten

Politidistriktene - diverse notater fra Østfold og Romerike som utfylling til intervju

”Prosjekt omstilling 2005”, intern PU-rapport
Prosjekt uttransportering, intern rapport 04.10.2007
Prosjektskisse for ny nasjonal registrerings- og effektueringsenhet
Prosjektrapport AsyTrans, 13.08.2003 og notat av 24.08.2003 om delprosjekt Trandum
Rapport om utreise for asylsøkere, januar 2003
Politiets utlendingsenhet- tre brev til NOAS desember 2006 vedr. klager
Returprosjektet – rapport arbeidsgruppe 1, 01.09.2006
Returprosjektet – rapport arbeidsgruppe 3, 2006
Rapportering fra PU desember 2006 (statistikkrapport)
Resultat brukerundersøkelse i politidistriktene om bistandsnivå i PU, notat av 20.10.2006
Risikovurdering fra PU til POD, udatert 2006
Rundskriv 63/2000 ” Rutiner for politiets arbeid med asylsaker”
Rundskriv 64/2000 ” Uttransportering av utlendinger etter vedtak truffet i medhold av utlendingslovgivningen”
Saksflyt mellom politiet og UDI i behandling av søknader om opphold. Rapport til UDI fra konsultentselskapet PriceWaterhouseCoopers (PWC), 2005
Saldo og budsjett for Administrasjonen 2004, 2005, 2006 og april 2007
Saldo og budsjett for Asyl april 2007
Saldo og budsjett for Effektueringsavdelingen april 2007
Saldo og budsjett for hele PU 2004, 2005, 2006 og april 2007
Saldo og budsjett for Transittavdelingen 2004, 2005, 2006 og april 2007
Stabsfunksjoner i PU, notat 2004, K. Øvregård og R. Hanssen
St.prp. nr. 1 Justis- og politidepartementet for 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006, 2006-2007
St.prp. nr 56 (2006-2007), Tilleggsbevilgning til utlendingsforvaltningen - økt saksbehandlingskapasitet, nedbygging av restanser og sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket
Statistikk PU 2006 og per februar 2007
Strategisk kompetanseplan for PU, 2005
Strategisk planlegging - Hvorfor og hvordan (foilserie PU, 2006)
Tabeller fra PU- bla om Arbeidsbelastning og resultattall pr.år, Kostnader pr5. år og fordeling på kostnadstyper og –steder, Oversikt over inntekter
Tildelingsbrev fra JD til POD, 2007
Utlendingsloven og utlendingsinstruksen
Utvikling budsjett og kostnader i PU
Utvikling av gjennomsnittstall for uttransportering 2004-2005-2006-2007
Virksomhetsplan for PU 2004, 2005, 2006 og 2007
Økonomiinstruks for PU
Økonomirapport 6. periode 31.12.04 PU
Årsmelding PU 2005
Årsmelding PU 2006
Årsmelding PU 2004
Årsrapporter til POD 2004, 2005 og 2006

I tillegg er det brukt informasjon fra Politiets nettportal og hjemmesidene til bl.a. PU, POD, JD, Kripos, PST, politidistrikter, UDI, UNE, AID, NOAS

Intervjuguide ekstern

Intervjuet blir en samtale rundt temaene og spørsmålene i intervjuguiden må betraktes som ledetråder i intervjuet.

Formålet med intervjuguiden er å:

- strukturere intervjuet
- sikre at alle temaer dekkes
- forberede intervjupersonen på hvilke temaer som vil bli tatt opp

Mål og måloppnåelse	
<i>Mandat: Politiets utlendingsenhet skal sørge for kostnadseffektive operative og administrative rutiner innen sitt ansvarsområde ved håndtering av asylsøkere og andre utlendinger uten lovlig opphold. PUs arbeid med asyl- og utlendingssaker er begrenset til forvaltnings- og kontrolloppgaver.</i>	
1. Er formålet med PU og mandatet til PU klart nok?	
2. Har du/dere noen oppfatning av om PU når de mål som er satt for dem?	
3. Har det vært noen utvikling/endring i PUs rolle siden etableringen?	
Oppgavefordelingen mellom PU og samarbeidende organer	
Hovedoppgaver i flg. instruks: <i>Politiets utlendingsenhets hovedoppgaver er registrering av asylsøkere, undersøkelser omkring asylsøkerens reiserute, fastsetting av identitet, forberedelser og iverksetting av alle negative vedtak i asylsaker og koordinering og kvalitetssikring av alle uttransporteringer fra Norge. Politiets utlendingsenhet skal være politiets kompetansesenter innen eget ansvarsområde (For konkretisering av oppgavene se vedlegg1)</i>	
4. Kan du/dere kort beskrive samarbeidet med PU?	
5. I hvilken grad er oppgavefordelingen mellom PU og egen virksomhet klar og hensiktsmessig?	
6. I hvilken grad er (oppfattes) oppgavefordelingen mellom PU og politidistriktene klar og hensiktsmessig?	
7. I hvilken grad er (oppfattes) oppgavefordelingen mellom PU og andre særorganer klar og hensiktsmessig?	
8. Er oppgavefordelingen mellom PU og POD klar og hensiktsmessig?	
9. Er oppgavefordelingen mellom PU og organer på utlendingsområdet (UDI, UNE, Landinfo) klar og hensiktsmessig? Nevn eksempler på eventuelle uklarheter?	

10. Fungerer varslings-, registrerings-, saksbehandlings-, info systemer som flere instanser er avhengige av godt nok? Hva er eventuelle problemer?	
Erfaringer i samarbeidet	
11. Hvilke erfaringer har dere med samarbeidet med PU? Stikkord: <ul style="list-style-type: none"> • serviceinnstilling, • kompetanse, • hurtighet • effektivitet 	
12. Påvirkes samarbeidets karakter av nivået på asylankomster?	
13. Har du/dere noen synspunkter på hvordan PU fungerer som et nasjonalt kompetansesenter for politiet på utledningsområdet?	
Synspunkter på PUs organisering og funksjonsmåte sett uten i fra	
14. Har dere synspunkter på ressurs situasjonen og ressursbruken i forhold til ansvar og oppgaver i hhv PU og det øvrige politiet? Har dette forholdet blitt vesentlig endret siden etablering?	
15. Har du/dere noen synspunkter på om oppgavefordeling mellom de ulike enhetene i PU er hensiktsmessig?	
16. Har du/dere noen synspunkter på arbeidsprosessene internt i PU? Ser dere noen forbedring muligheter når det gjelder arbeidsprosesser og rutiner?	
Oppsummerende vurdering av PU sett utenfra	
17. Hva er sterke og svake sider ved PU i dag? Hva er årsakene til ev. svakheter?	
18. Hvilke forbedringspunkter er viktigst for PU i tiden fremover?	
19. Hvordan vurderer du/dere politiets utfordringer totalt sett på utledningsområdet?	
20. Hvilke konsekvenser ville det hatt for arbeidet på utlendingsområdet dersom PU ikke fantes?	

Oppgaver i flg instruksen

- a. Registrering av alle asylsøkere, undersøkelser av asylsøkernes reiserute, identitetsfastsettelse og iverksettelse av alle negative vedtak i asylsaker.
- b. Iverksettelse, koordinering og kvalitetssikring av alle uttransporteringer av utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge.
- c. Administrasjon og ledelse av politiets internat for utlendinger som pågripes/fengsles etter utlendingsloven.
- d. Kontinuerlig vurdering av de administrative rutineene i forhold til håndtering av asylsøkere og utlendinger for å sikre at disse gjøres kostnadseffektive.
- e. Det operative og administrative ansvaret for politiets oppgaver knyttet til ordningen med frivillig retur av asylsøkere og andre.
- f. Samle inn, bearbeide og analysere relevant informasjon innenfor særorganets ansvarsområde og informere videre til rett politimyndighet om personer som antas å tilhøre kriminelle nettverk eller antas å ha begått alvorlige straffbare handlinger, herunder terrorhandlinger og krigsforbrytelser.
- g. I samarbeid med politidistriktene og særorganene samle inn, bearbeide og analysere informasjon om illegal innvandring og ulovlig opphold.
- h. Registrere og fremsette omkostningsansvar mot utlendingen selv, garantist eller transportør når en utlending etter reglene i utlendingsloven føres ut av riket.
- i. Bistå politidistriktene med kontrollvirksomhet og identitetsundersøkelser i utlendingssaker.
- j. Internasjonalt arbeid i henhold til Politidirektoratets direktiver relatert til særorganets ansvarsområde.

Intervjuguide - Tema for intervjuene internt i PU

Intervjuet blir en samtale rundt temaene nedenfor. Formålet med intervjuguiden er å:

- strukturere intervjuet
- sikre at alle temaer dekkes
- forberede intervjupersonen på hvilke temaer som vil bli tatt opp

Intervjuobjektets rolle, fagområde og tidligere erfaring:

1. Måloppnåelse og rolle for PU	
<p>Stikkord:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Er formålet med og mandatet til PU klart nok? b. Hva er de viktigste målene for PU? Når PU de mål som er satt? Årsaker til at mål eventuelt ikke nås. c. Har det vært noen utvikling/endring i PUs rolle og oppgaver siden etableringen? 	
2. Oppgavefordeling og samarbeid i utlendingsforvaltningen	
<ol style="list-style-type: none"> a. Beskriv samarbeidet mellom egen avdeling/ avsnitt og andre enheter/virksomheter i utlendingsforvaltningen b. er oppgavefordeling og grenseflater mellom disse <ul style="list-style-type: none"> • klar • effektiv c. påvirkes av nivået i asylkomster? d. Hva innebærer det å være et <i>nasjonalt kompetansesenter</i> for politiet? Hvordan fungerer PU som kompetansesenter i dag ? 	
3. Synspunkter på PUs organisering og funksjonsmåte mht:	
<p>a. Ressursbruk og kostnadsutvikling</p> <ul style="list-style-type: none"> - ressursituasjonen og ressursbruken ift ansvar og oppgaver? - Endringer siden etablering - Hva påvirker ressursbruken og kostnadsutviklingen? - Hvilke incentiver fins/mangler for å optimalisere ressursbruken ? 	
<p>b. Kompetansebehov, utnyttelse, utvikling</p> <ul style="list-style-type: none"> - kompetanse ift ansvar og oppgaver? - Endringer siden etableringen - Utnyttelse av kompetansen - arbeids- og oppgavefordelingen mellom politiutdannet og sivilt personell - basiskunnskap for alle, kjernekompetansen og spesialistkompetanse – kritiske behov fremover - evne til å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse - synspunkter på kompetanseutviklingen i PU, herunder opplæring av nyansatte? 	

<p>e. Organiseringens hensiktsmessighet i fht:</p> <ul style="list-style-type: none"> - oppgavefordeling mellom enhetene - antall enheter og nivåer - koordinering, informasjonsflyt og samarbeid mellom enheter - forholdet mellom linjen og staber - gruppe/prosjektarbeid 	
<p>f. Arbeidsprosesser, beslutningsprosesser, interne rutiner. Synspunkter på:</p> <ul style="list-style-type: none"> - saksbehandlingsprosesser i PU - beslutningsprosesser/ledelsesfunksjoner - administrative rutiner - IKT-støtte (systemer og brukerstøtte) - Hvor er de største forbedrings- mulighetene ? 	
<p>g. Resultatmåling, statistikk</p> <ul style="list-style-type: none"> - styrker og svakheter ved opplegget, systemet, målingene 	
<p>h. Er PU en fleksibel organisasjon</p> <ul style="list-style-type: none"> - kan vri ressursbruk (og kompetanse) over fra ankomst- og uttransporteringsoppgaver til for eksempel grensenære kontroller, analysearbeid og kompetanseheving hos politidistriktene? - Hva er de viktigste utfordringene for å få til ønsket fleksibilitet ? 	
<p>i. Omstilling og forbedring – synspunkter på</p> <ul style="list-style-type: none"> - omorganiseringene i PU (årsaker til, prosessen med, effekten av) - Interne forbedringspunkter - Sterke/svake sider ved PUs organisasjon 	
<p>4. PU og samarbeidet i utlendingsforvaltningen i fremtiden</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - viktigste utfordringene for politiet på utlendingsområdet - forbedringer på asylfeltet mellom aktørene - behov for å endre PUs ansvarsområde / oppgaveportefølje - Hva om PU ikke fantes? - Hva mener samarbeidspartnere, brukere og andre om PU? 	

Vedlegg 3



Evaluering av Politiets utlendingsenhet (PU) - ekstern

Veiledning til spørreskjemaet

Spørreskjemaet består både av spørsmål med faste svaralternativer og åpne spørsmål. Hovedtyngden av spørsmålene er formulert som påstander vi ønsker at du skal ta stilling til. Vi ber om at du bare setter ett kryss for hvert spørsmål.

Det er noen spørsmål om bakgrunnsopplysninger. Disse er viktige for analysen av materialet og for å vurdere i hvilken grad dataene er representative. Statskonsult vil imidlertid være forsiktig med å presentere resultater der det er noen mulighet for å identifisere hvem som har svart hva.

Ønsker du å avbryte besvarelsen, må du lukke vinduet på normal måte (klikk på X øverst til høyre i vinduet eller gå til fil og klikk på "lukk"). Du kan åpne undersøkelsen igjen ved å klikke på lenken i e-posten. Når du er ferdig med å besvare spørsmålene, klikker du på "Send". Du kan ikke gjøre endringer etter at besvarelsen er sendt.

Eventuelle spørsmål kan rettes til:

Inger Johanne Sundby, tlf 22 45 11 90 / 414 59 372 (til stede uke 27, treffes på mobil senere)

Peter Chr. Bøgh, tlf 22 45 12 80/918 85 927 (til stede uke 28 og 29)

Mette Haarstad, tlf 22 45 12 81/480 84 970. (til stede uke 27)

Lykke til!

Ditt svar vil være anonymt

(QuestBack ivaretar din anonymitet)



2) Bakgrunn

Vi vil først be om at du fyller inn noen bakgrunnsopplysninger.

4) Hva er din posisjon?

- Politimester
- Forvaltningssjef
- Annet

5) Vi har behov for å skille mellom politidistriktene med mange utenlandssaker og de med få. Kryss av den kategorien som passer best:

- Grensepolitidistrikt med stor trafikk fra utlandet (land, sjø, luft)
- Politidistrikt med liten trafikk fra utlandet, men med mange utlendingssaker
- Politidistrikt med få utlendingssaker og liten trafikk fra utlandet



6) Om Politiets utlendingsenhet (PU)

PU ble opprettet 1.1.2004. Formålet er i hht instruksen: Politiets utlendingsenhet skal sørge for kostnadseffektive operative og administrative rutiner innen sitt ansvarsområde ved håndtering av asylsøkere og andre utlendinger uten lovlig opphold. PU skal også (i flg instruksen) være politiets

kompetansesenter innen eget ansvarsområde.

I hvilken grad har opprettelsen av PU etter din mening bidratt til:

	Ingen grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Kjenner ikke til
Å øke kostnadseffektiviteten innen ansvarsområdet ved håndtering av asylsøkere og andre utlendinger uten lovlig opphold?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At kostnadene til håndtering av utlendingssaker i vårt distrikt har gått ned siden opprettelsen av PU?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Å utvikle gode administrative rutiner innen ansvarsområdet ved håndtering av asylsøkere og andre utlendinger uten lovlig opphold?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Å profesjonalisere og bedre kvaliteten på registreringen av asylsøkere?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Å profesjonalisere og bedre kvaliteten på uttransporteringen av asylsøkere og andre uten lovlig opphold?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Å øke kvaliteten på arbeidet med identitetsfastsettelse?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Å spre relevant kunnskap og informasjon om dette området til politidistriktene på en proaktiv måte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8) Ønsker du å utdype svarene på noen av spørsmålene over?



9) Om endring i roller og oppgaver

Under ber vi deg ta stilling til spørsmål om PUs rolle og oppgaver er blitt endret siden opprettelsen:

	Ingen grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Kjenner ikke til
Vil du si at PUs rolle er blitt endret siden opprettelsen?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er hovedidéen med PU like aktuell nå som før?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Har nedgangen i antall asylsøkere medført at rollen og eventuelt oppgavene er blitt endret?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Har PU tatt på seg oppgaver som dere mener tilhører andre særorganer eller politidistriktene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vil du si at det er behov for PU uavhengig av lave eller høye ankomsttall for asylsøkere?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bør prioriteringen av PUs oppgaver og aktiviteter endres og rettes mot det du mener er de største behovene innen utlendingsfeltet?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11) Ønsker du å utdype svarene på noen av spørsmålene over?

**12) Ressursbruk, kvalitet og kompetanse**

Nedenfor har vi satt opp noen påstander om ressursbruk, kvalitet og kompetanse som vi ønsker at du skal ta stilling til:

	Ingen grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Kjenner ikke til
Opprettelsen av PU har bidratt til bedre utnyttelse av ressursene til registrering, identifisering og effektivering av neg. vedtak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg er trygg på at det arbeidet som utføres i PU har tilfredsstillende kvalitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg er urolig for at PUs virksomhet ikke makter å ivareta rettssikkerhetshensyn godt nok	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uten PU ville kontrollen med kostnadene til uttransportering vært atskillig dårligere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kompetansen i PU burde jevnt over vært bedre for å ivareta rollen som kompetansesenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vårt politidistrikt har egen kompetanse og lite behov for bistand fra PU	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi henvender oss heller til Kripas enn til PU for å få bistand til ID saker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
PU har kompetanse og informasjon som er svært nyttig for oss i vårt i arbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
PU er raske og effektive	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
PU gir jevnt over god service når vi henvender oss	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14) Hvilke utfordringer ser du for PU for å få til effektiv ressursbruk, god kvalitet og kompetanse?

**15) Forholdet mellom PU og andre deler av politiet med oppgaver på utlendingsområdet**

Evalueringen omfatter vurdering av sterke og svake sider ved politiets organisering av utlendingsområdet og samarbeidspartenes syn på PU. Nedenfor er noen påstander som vi ber deg ta stilling til.

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Kjenner ikke til/uaktuelt
Ansvarsfordelingen mellom PU og politidistriktene er klar når det gjelder registrering av asylsøkerne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er klart at PU har hovedansvaret for arbeidet med identitetsfastsettelse av asylsøkerne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er klart at politidistriktene har ansvar for å avklare andre utlendingers identitet (unntatt de som søker asyl)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansvarsfordelingen mellom politidistriktene og PU er klar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

når det gjelder effektivering av asylsaker

Ansvarsfordelingen mellom politidistriktene og PU er klar når det gjelder effektivering av bortvisning og utvisning

Politidistriktene kjenner godt til PUs ansvar for iverksettelse, koordinering og kvalitetssikring av all uttransportering av de med ulovlig opphold

Politidistriktenes kompetanse på utlendingssaker er blitt svekket etter at PU ble etablert

Det er for dårlig samarbeid mellom PU og politidistriktene om aksjoner

Politidistriktene kunne benytte seg mer av den bistand PU kan tilby

PU bør ta over flere oppgaver på utlendingsområdet fra politidistriktene

Samarbeid mellom PU, politidistriktene og særorganene mht å samle inn, bearbeide og analysere informasjon om illegal innvandring og ulovlig opphold fungerer bra

Flere av PUs oppgaver i dag bør legges til politidistriktene

PU har gjennom sin veiledning til politidistriktene bidratt til at utlendingssaker blir høyere prioritert

Deltakelsen på Faglig forum viser at PU har en viktig funksjon som kompetansesenter

Ansvaret for det internasjonale arbeidet og kontakten med internasjonale organer på ansvarsområdet til PU er rotete og uklar

PU har vanskeligheter med å finne sin plass i politiet

17) Hvilke forbedringsmuligheter ser du i forhold til ansvarsfordeling og samarbeidet mellom PU og andre enheter innen politiet?

18) Hvilke forbedringsmuligheter ser du i forhold til ansvarsfordeling og samarbeidet mellom PU og andre organer innen utlendingsforvaltningen (utenfor politiet)?



19) Utfordringer fremover

Til sist vil vi be deg om å beskrive de tre viktigste utfordringene PU står overfor de neste årene:

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

Vedlegg 4



Evaluering av Politiets utlendingsenhet (PU)

Takk for at du vil svare på undersøkelsen.

Spørreskjemaet består både av spørsmål med faste svaralternativer og åpne spørsmål. Hovedtyngden av spørsmålene er formulert som påstander som den enkelte må ta stilling til. Det er noen spørsmål om bakgrunnsopplysninger. Disse er viktige for analysen av materialet og for å vurdere i hvilken grad dataene er representative for hele PU. Statskonsult vil imidlertid være forsiktig med å presentere resultater der det er noen mulighet for å identifisere hvem som har svart hva.

Ønsker du å avbryte besvarelsen, må du lukke vinduet på normal måte (klikk på X øverst til høyre i vinduet eller gå til fil og klikk på "lukk"). Du kan åpne undersøkelsen igjen ved å klikke på lenken i e-posten. Når du er ferdig med å besvare spørsmålene, klikker du på "Send". Du kan ikke gjøre endringer etter at besvarelsen er sendt.

Eventuelle spørsmål kan rettes til: Inger Johanne Sundby, tlf 22 45 11 90 / 414 59 372 (til stede uke 27, treffes på mobil senere) Peter Chr. Bøgh, tlf 22 45 12 80/918 85 927 (til stede uke 28 og 29) Mette Haarstad, tlf 22 45 12 81/480 84 970. (til stede uke 27)

Lykke til!

Ditt svar vil være anonymt
(QuestBack ivaretar din anonymitet)



2) Bakgrunn

Vi vil aller først be om at du fyller inn noen opplysninger om din bakgrunn.

4) Stillingskategori:

- Leder med personalansvar
- Saksbehandler
- Kontormedarbeider
- Annen type stilling

5) Avdeling/avsnitt/enhet:

- Ledergruppa (møter fast på ledermøtet)
- Sentral stab (men er ikke fast med på ledermøtet)
- Juridisk avsnitt
- Operativt avsnitt
- ID avsnittet
- Internasjonalt avsnitt
- Koordineringsavsnittet
- Internat- og varetektsavsnittet
- Fellesfunksjoner (alle tre avdelingene)

6) Utdanning:

- Politiutdannet
 Jurist
 Utlendingskontroll/transportledsager (i tillegg til event. annen utdanning)
 Annen akademisk utdanning fra høyskole/universitet
 Annen utdanning


7) Ansatt i PU siden:

- 2004
 2005
 2006
 2007

8) Arbeidserfaring med utlendingsområdet innen politiet:

- Mindre enn 3 år
 3 – 5 år
 6 – 10 år
 Mer enn 10 år

9) Kjønn:

- Mann
 Kvinne


10) Om PUs måloppnåelse

PU ble opprettet 1.1.2004. Formålet er i hht instruksen: Politiets utlendingsenhet skal sørge for kostnadseffektive operative og administrative rutiner innen sitt ansvarsområde ved håndtering av asylsøkere og andre utlendinger uten lovlig opphold. I hvilken grad har opprettelsen av PU etter din mening bidratt til:

	Ingen grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Kjenner ikke til
Å øke kostnadseffektiviteten innen ansvarsområdet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Å utvikle gode administrative rutiner innen ansvarsområdet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12) Har du andre synspunkter på mål og måloppnåelse?

**13) Endringer i rolle og oppgaver frem til nå**

Under følger noen spørsmål om endringer i PUs rolle og oppgaver frem til i dag.

	Ingen grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Kjenner ikke til
Vil du si at PUs rolle er blitt endret siden opprettelsen?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Har nedgangen i antall asylsøkere medført at rollen og eventuelt oppgavene er blitt endret?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er hovedidéen med PU like aktuell uavhengig av lave eller høye ankomsttall for asylsøkere?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
PU skal (i flg instruksen) være politiets kompetansesenter innen eget ansvarsområde. Er det enighet i PU om hva denne rollen innebærer?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15) Har du andre synspunkter om endringer i rolle og oppgaver?



16) Planlegging og styring

Under følger noen spørsmål om planlegging og styring.

	Ingen grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Kjenner ikke til
Er prioriteringen av aktiviteter i PU kunnskapsbasert (basert på relevante analyser fra ulike fagmiljøer)?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brukes egne analyser aktivt til planlegging av aktiviteter, aksjoner og lignende?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er PU mer hendelsesstyrt enn nødvendig?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er målene i de årlige styringsdokumenter fra POD (JD) formålstjenlige?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Måler statistikken det som er relevant for PUs virksomhet?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gir PUs planer og policydokumenter et godt grunnlag for styring internt?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18) Har du andre synspunkter om planlegging og styring?



19) Ressursbruk, kostnadsutvikling og kvalitet

Under følger noen påstander om endringer av ressursbruk, kostnadsutvikling og kvalitet. Ta stilling til disse påstandene ved å krysse av for i hvilken grad du er uenig eller enig. (Sett kun ett kryss for hver påstand)

Med "enhet" mener vi i det følgende minste organisatoriske enhet, dvs gruppe, team, lag eller lignende.

Kjenner

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	ikke til/uaktuelt
PU har mer enn nok ressurser til å utføre de oppgavene som er tillagt særorganet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
PU har god styring og kontroll med kostnadene knyttet til uttransportering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Min enhet har ikke tilstrekkelige ressurser (antall personer) for å utføre oppgavene tilfredstillende (raskt, effektivt, kvalitetsmessig)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er enheter i PU som kunne tatt på seg flere oppgaver	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er ansatte i PU som kunne vært utnyttet bedre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi kunne vært mer kostnadsbevisst i min enhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
PU kunne vært mer kostnadsbevisst	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fagsystemer og registre er for dårlige/dårlig samordnet og hemmer effektiviteten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg er trygg på at det arbeidet som utføres i PU har tilfredsstillende kvalitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg er urolig for at PUs virksomhet ikke ivaretar rettssikkerhetshensyn godt nok	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er mulig å sette inn flere tiltak for å få ned overtidsbruken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21) Hvilke utfordringer ser du for PU for å få til effektiv ressursbruk og god kvalitet?



22) Organisering

Under følger noen påstander om organiseringen av PU. Ta stilling til disse påstandene ved å krysse av for i hvilken grad du er uenig eller enig. (Sett kun ett kryss for hver påstand)

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Kjenner ikke til/uaktuelt
Organiseringen av PU legger til rette for effektiv oppgaveløsning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansvarsfordelingen mellom de ulike avdelingene i PU fungerer hensiktsmessig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansvarsfordelingen mellom de ulike avsnittene, gruppene og andre enheter i PU fungerer hensiktsmessig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politifolk brukes i dag til oppgaver som sivilt personell kunne ivareta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sivilt personell settes ofte til oppgaver som i prinsippet skal gjøres av politiutdannede	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg er stort sett fornøyd med praktiseringen av personalpolitikken i PU	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er uklar oppgavefordeling mellom plan- og strategiavsnittet og analysegruppen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Oppgavefordelingen mellom økonomiavsnittet og fellesfunksjonene i fagavdelingene fører til få problemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansvarsfordelingen for det internasjonale arbeidet i PU er uklart	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er for mange enheter i PU	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er for mange ledernivåer i PU	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det etableres for mange ad hoc arbeidsgrupper i PU	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organiseringen av min avdeling er hensiktsmessig sett i forhold til de oppgavene som skal løses	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
PU er en fleksibel organisasjon ved at ressurser (personell) ved behov kan benyttes på tvers av organisatoriske enheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

24) Hvilke forbedringsmuligheter ser du i forhold til organiseringen av PU?



25) Arbeidsformer, ledelse og kompetanse

Under følger noen påstander om arbeidsformer, ledelse og kompetanse. Ta stilling til disse påstandene ved å krysse av for i hvilken grad du er uenig eller enig. (Sett kun ett kryss for hver påstand)

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Kjenner ikke til/uaktuelt
Arbeidsformene (måten oppgavene løses på) i PU er godt tilpasset oppgavene som skal løses	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mitt inntrykk er at ledermøtet fungerer bra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg er for dårlig informert om hva som tas opp på ledermøtet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det foretas tydelige prioriteringer av oppgaver i PU	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utviklingsarbeid følges ikke opp og renner ut i sanden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den interne informasjonsflyten er tilfredstillende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Datasystemene understøtter arbeidet på en god måte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er lett å ta kontakter på tvers i organisasjonen i faglige spørsmål	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
PU har tilstrekkelig kompetanse til å løse sine oppgaver	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kompetanseutviklingen i PU ivaretas på en god måte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg får muligheter til å utvikle kompetansen min gjennom utfordrende oppgaver	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg opplever at jeg ikke får brukt min kompetanse godt nok i min nåværende jobb	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Min nærmeste leder gir meg den oppfølging jeg trenger for å utføre jobben min	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Ledelsen i min avdeling delegerer beslutningsmyndighet i stor grad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg synes arbeidsbelastningen i min stilling er for stor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeidsbelastningen kunne vært bedre fordelt i min enhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For mange ansatte i PU gjør som de vil	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg opplever at det er et godt kollegialt arbeidsmiljø i PU	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

27) Hva vil du si er de største utfordringene når det gjelder ledelse, informasjonsflyt, kompetanse og arbeidsmiljøet i PU?



28) Forholdet mellom PU og andre deler av politiet angående oppgaver på utlendingsområdet

Evalueringen omfatter vurdering av sterke og svake sider ved politiets organisering av utlendingsområdet og samarbeidspartenes syn på PU. Ta stilling til følgende påstander ved å krysse av for i hvilken grad du er uenig eller enig. (Sett kun ett kryss for hver påstand)

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Kjenner ikke til/uaktuelt
Ansvarsfordelingen mellom PU og politidistriktene er klar når det gjelder registrering av asylsøkerne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er klart at PU har hovedansvaret for arbeidet med identitetsfastsettelse av asylsøkerne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er klart at politidistriktene har ansvar for å avklare andre utlendingers identitet (unntatt de som søker asyl)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
KRIPOS er spesialister på ID og bør ha hovedansvaret for dette	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansvarsfordelingen mellom politidistriktene og PU er klar når det gjelder effektivering av asylsaker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansvarsfordelingen mellom politidistriktene og PU er klar når det gjelder effektivering av bortvisning og utvisning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politidistriktene kjenner godt til PUs ansvar for iverksettelse, koordinering og kvalitetssikring av all uttransportering av de med ulovlig opphold	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politidistriktenes kompetanse på utlendingssaker er blitt svekket etter at PU ble etablert	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er for dårlig samarbeid med politidistriktene om aksjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politidistriktene benytter seg for lite av den bistand PU kan tilby	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
PU bør ta over flere oppgaver på utlendingsområdet fra politidistriktene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samarbeid mellom PU, politidistriktene og særorganene mht å samle inn, bearbeide og analysere informasjon om illegal innvandring og ulovlig opphold fungerer bra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Flere av PUs oppgaver i dag bør legges til					

politidistriktene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
PU har gjennom sin veiledning til politidistriktene bidratt til at utlendingssaker blir høyere prioritert	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Deltakelsen på Faglig forum viser at PU har en viktig funksjon som kompetansesenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansvar for det internasjonale arbeidet og kontakten med internasjonale organer på ansvarsområdet til PU er rotete og uklar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
PU har vanskeligheter med å finne sin plass i politiet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Min oppfatning er at UDI syns samarbeidet med PU er bra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansvarsfordelingen mellom UDI og PU kan bli klarere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Min oppfatning er at UNE har stor nytte av PU	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

30) Hvilke forbedringsmuligheter ser du i forhold til ansvarsfordeling og samarbeidet mellom PU og andre enheter innen politiet?

31) Hvilke forbedringsmuligheter ser du i forhold til ansvarsfordeling og samarbeidet mellom PU og andre organer innen utlendingsforvaltningen (utenfor politiet)?



32) Utfordringer fremover

Til sist vil vi be deg om å beskrive de tre viktigste utfordringene PU står overfor de neste årene:

34) Andre synspunkter og kommentarer?

Omstillinger og omorganiseringer

PU har siden 1.1.2004 hatt flere omstillinger i organisasjonen. Prosjektsekretariatet har valgt å følge utviklingen i organisasjonskartene til PU for å få en indikator på omfanget av omstillinger.

01.06.04. Andre organisasjonskart. Avsnittene deles inn i egne grupper, avdelingene og avsnittene er uforandret.

08.11.04 Tredje organisasjonskart, med følgende endringer:

- Administrasjonen deles opp i staber
- Avdelingene får fellestjenester på org. kartet
- ID-avsnittet gjøres noe om
- Saksbehandleravsnittet blir registreringsavsnittet
- Effektivering får nytt Dublinavsnitt
- Reisekontoret får egen plass på org. kartet
- Transittgruppe Kastrup fjernes og helsegruppe fjernes på Transittavdelingen

04.07.05 Fjerde organisasjonskart. Prosjekt omstilling fører til følgende endringer:

- Staber i administrasjonen blir avsnitt
- Egen juridisk enhet
- Desken opprettes(?), erstatter registreringsavsnittet
- Analyse flyttes fra asyl til effektivering
- Hospitant-gruppe opprettes
- Dublinavsnittet forsvinner
- Vedtaksavsnittet forsvinner
- Nytt avsnitt opprettes, Internasjonalt avsnitt. Tar over deler av tidligere vedtaksavsnittet, analyse fra asyl og etterretning kommer inn
- Fengslingsgruppe forsvinner
- Flere navneendringer

31.01.06: Femte organisasjonskart: Oppsplitting/sammenslåing av grupper ved Koordineringsavsnittet. IDF sak: Bort og utvisningssaker flyttes fra Koordinering Asyl til Koordinering Dublin. Nytt navn for gruppen er: Dublin/Bort og utvisning.

03.05.06: Sjette organisasjonskart: IDF sak 10/06

- ASO opprettes i stedet for landgruppe
- Transittavdelingen får vaktlag på org.kartet
- Desken blir lagt under ID-avsnittet
- Saksbehandlingsgruppe under operativt (tidligere under desken?)
- Transittavdelingen får egen boks for rådgiver/sikkerhet
- (IDF sak fra 31.01.06 er ikke med - eller er det byttet navn igjen?)

03.07.06. IDF sak 09/06 Omstilling ved Asylavdelingen, med følgende endringer:

- Hovedtyngden av tjenestemennene ved Operativt avsnitt går over på dagtid, begrenset gruppe opprettholder turnus.
 - To lederfunksjoner fases ut
 - Oppgavene ved avsnittet forandres ikke, får i tillegg oppgave med å bistå ved fengslinger.
- Desken endrer tjeneste noe; skal ivareta skrankefunksjonen i 1.etg på alle kvelds og helgesett.

19.10.06 Syvende organisasjonskart: IDF sak F 15/06: Operativ tilpasning - omstrukturering ved Asyl og effektueringsavdelingen:

- ASO gruppen omorganiseres. Arbeidsoppgavene som berører enkeltsaker, fastsettelse av utreisefrist, ID-vurdering og søk om reisedokumenter til ambassader vil bli flyttet til ID avsnittet. På den måten samles alt ID arbeidet i PU på ett sted.
- Resterende av ambassadesamordningsgruppen får nytt navn: Strategisk retur
- Desken ved ID avsnittet blir overført til Effektueringsavdelingen og underlagt internasjonalt avsnitt som egen gruppe og får tilført en politibetjent og politiførstebetjent.
- Journalgruppen får tilført to konsulentstillinger

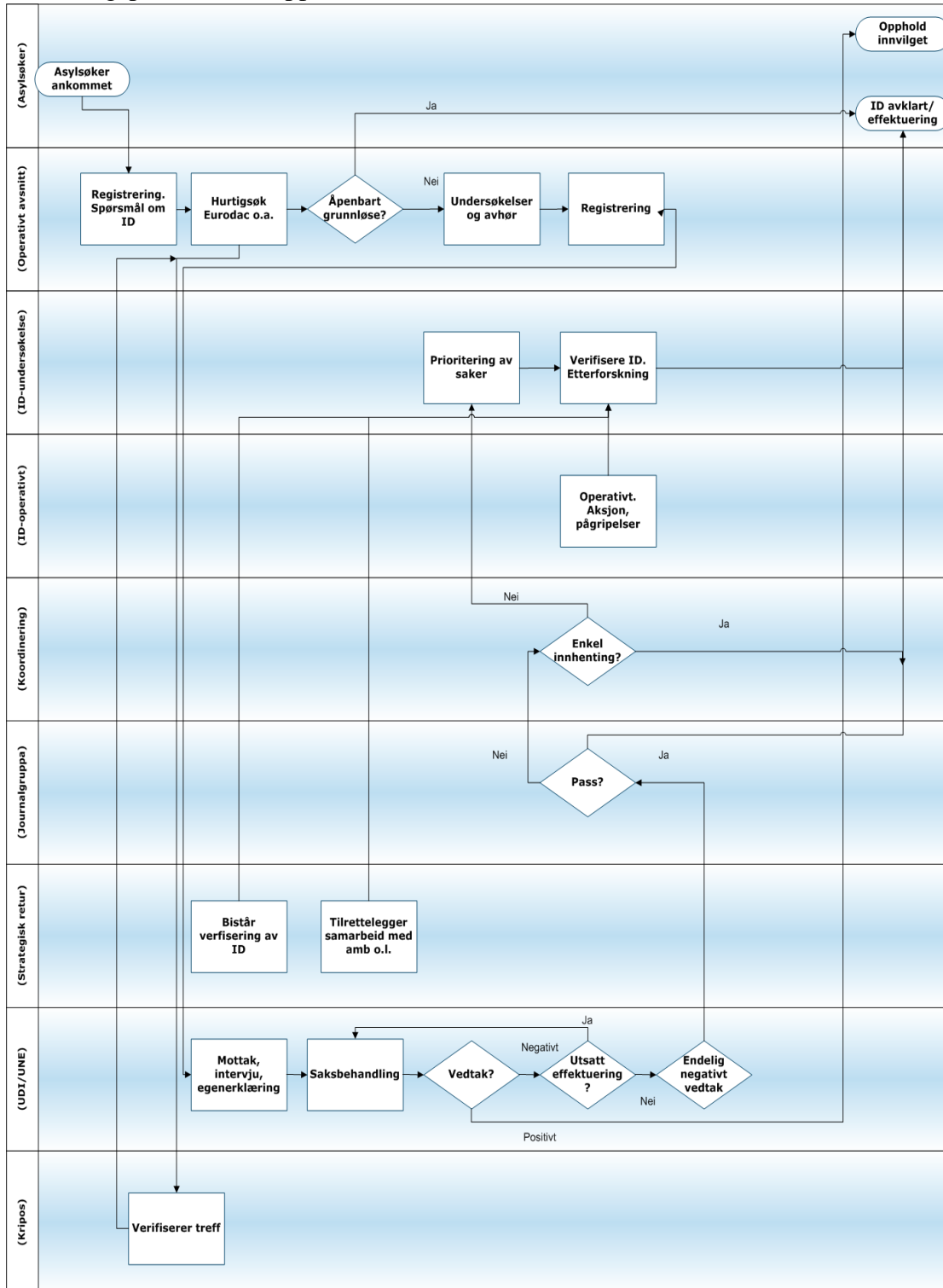
01.01.07: Deler av ovennevnte blir presentert på intranett med nytt organisasjonskart og følgende tilleggsopplysninger:

- Landteamet er nedlagt og overført ID-avsnittet. 3 personer er flyttet ned fra 5 etg til 4. etg

Informasjonsavsnittet har flyttet opp til 5. etg.

ID-arbeidet. Resultater fra arbeidsseminar 22. august 2007

Nedenfor er flytdiagram over prosessen fra registrering til avklart identitet og forbedringspunkter som opp i seminaret.



Det kom inn forslag på en rekke forbedringspunkter som går i forskjellige retninger og som det er ulike oppfatninger om. Men det full enighet om at noe må gjøres med prioriteringen og ansvarsfordelingen rundt ID-arbeidet. Nedenfor gjengis hele listen over hvordan primært ID-arbeidet kan forbedres:

- Mer bør gjøres tidlig i prosessen i forbindelse med registrering, før saken går til UDI.
- Gjennomgå alle saker etter registrering for å identifisere hva som må/kan gjøres (i perioden søknadene ligger i UDI)
- Spesialkompetanse på ulike land ifm første del av ID-prosessen. Gjennomgang av søknader.
- Tiltrekke seg dyktige folk (både politi og sivile). Bør kunne utvikle eksperter.
- Har hatt vellykket prøveprosjekt mellom to saksbehandlere på hhv Operativt avsnitt (registrering) og ID-undersøkelser. Samarbeidet gikk ut på å konsentrere etterforskning i forbindelse med registrering for å kunne avklare ID. Jobbet særlig med de som hevdet å komme fra Tsjetsjenia. Så på mønstre.
- Generelt - få til mer spesialisering
- ID-etterforskningskapasiteten spises opp av:
 - tid til registrering
 - reiser
 - pågripelser
- Kapasiteten på registrering må økes for at PU skal være gode nok på ID.
- Kvalitetsvurdering og prioritering av mappene som kommer fra UDI (etter negativt vedtak) Hva mangler mht id-verifisering.
- Problem at UDI gir arbeidstillatelse til personer de ikke kjenner ID'en til. (Følge loven)
- Kommunikasjon med UDI om å få alle ID-dok. som kommer til underveis. Reg. ikke alltid i DUF. Mappa går fra UNE til UDI ikke til PU.
- Bruk av politifolk til politioppgaver, bruk av sivile til sivile oppgaver
- Behov for mer kompetanse. Alle med ledig kapasitet kan jobbe med sakene eks. desken
- ID-undersøkelse har 19 stillinger. Vil gjerne styrkes, også med sivile.
- Todelt registreringsfase. Prioriterte og uprioriterte saker. Behov for to avdelinger: registrering og etterforskning. Eller holder det med en felles avdeling.
- Alle i PU bør kunne ha saksansvar, ikke bare ID-undersøkelse. ID- operativt har ikke dette i dag.
- Bemanning ift fluktuasjonen i året. Vet når det er topper.
- Ønsker også mer bruk av turnus for å kunne ferdigstille saker på kveldstid når sakene kommer inn på ettermiddagen. Lett turnus, ikke natt.
- Lite kontakt og infoflyt mellom avsnittene. Jobber litt med hver sin bit. Ønsker organisering mer i landgrupper og samtidig jobbe tett med servicegruppene som f.eks. strategisk retur
- Mange ledd i organisasjonen. Unødvendig med avsnitt.
- Mer konsentrasjon av arbeidet og oppfølging rundt den enkelte sak. Ikke splitte opp ved at koordinering skal overta når uttransporteringen skal ordnes. Id-undersøkelse har ikke fullmakt til å bestille reise.
- Motsatt syn: ID-undersøkelser må ikke "eie" sakene for lenge. Koordinering kan/bør få sakene når id er fastlagt.
- Desken kan flyttes til Kripos (ett forslag)
- Regelendring: I DK kan de holde asylsøkerne i 6 mndr for å undersøke ID ifm registreringen. Ingen realitetsbehandling av asylsøknad før ID er avklart. Behov for regelendringer i Norge.
- Mer kontakt med Schengen- verdenen
- POD må gi signal til distriktene om at de skal prioritere ID-etterforskning
- ID-saker og uttransportering av straffesaksdømte. Eks. oppgavene som gjøres for Oslo. Gjøres for hele landet??
- Bistå i oppfølging av straffesaker i pd-ene.
- Oppfølging av saker etter aksjoner. Mappene blir liggende i PU. Politidistriktene tar ikke fatt i dem. Anmeldelse av pågrepne etter utlendingsloven blir henlagt.
- PU er blitt en sovepute for distriktene.

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Evaluering av Politiets utlendingsenhet
Statskonsults rapportnummer:	2007: 26
Forfatter(e):	Inger Johanne Sundby, Mette Haarstad, Peter Chr. Bøgh
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	-
Prosjektnummer:	131498
Prosjektnavn:	Evaluering av Politiets utlendingsenhet
Prosjektleder:	Inger Johanne Sundby
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	Politidirektoratet
Resymé/omtale:	<p>Etter fire års drift er Politiets utlendingsenhet (PU) evaluert av Statskonsult. Bakgrunnen for opprettelsen var høye asylkomster, og behov for å sentralisere og effektivisere bl.a. registrering og uttransportering av asylsøkere. Evalueringen ser på PUs rolle og oppgaver i forhold til andre aktører på utlendingsfeltet, herunder politidistriktene og KRIPOS. Statskonsult har også sett på interne forhold i PU, slik som organisering, kompetanse og styring. Det er gjennomført intervjuer med samarbeidspartnere, en spørreundersøkelse overfor politidistriktene og en spørreundersøkelse blant alle ansatte. Statskonsults funn er bl.a. at opprettelsen av PU har vært et godt grep. Det er imidlertid behov for mer dialog mellom PU og brukerne av PUs tjenester når det gjelder hva PU skal bistå med, særlig når antall asylsøkere er lavt. Mye internt utviklingsarbeid i PU er ikke fullført, og PU bør bl.a. kartlegge og utvikle kompetansen sin. Antall enheter kan reduseres, og styringen bør bli mindre ad hoc.</p>
Emneord:	asylkomster, asylregistrering, ID-fastsetting, utlendingsforvaltning, uttransportering,
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	131
Dato for utgivelse:	22.10.2007
Utgever:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no