

Organisering teller, ressurser avgjør

Asylsaksbehandlingen i norsk utlendingsforvaltning i et komparativt perspektiv

August 2010

Oxford Research er et skandinavisk konsulentselskap som dokumenterer og utvikler kunnskap i analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Oxford Research ble etablert i 1995 i København og har kontorer også i Norge (Kristiansand) og Sverige (Stockholm).

Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet.

Tittel:	Organisering teller, ressurser avgjør
Undertittel:	Asylsaksbehandlingen i norsk utlendingsforvaltning i et komparativt perspektiv
Oppdragsgiver:	Justis- og politidepartementet
Prosjektperiode:	Desember 2009- juli 2010
Prosjektleder:	Harald Furre
Forfatter(e):	Harald Furre, Mariana S Gustafsson, Jannecke Quarles, Tor Egil Viblemo
Kort sammendrag:	Rapporten inneholder en komparativ studie av asylsaksbehandlingen i Norge, Sverige, Danmark, Nederland og Storbritannia. Hovedformålet med studien er å få mer kunnskap om hvordan asylsaksbehandlingen er organisert og fungerer i disse landene og identifisere styrker og svakheter for å gi anbefalinger som kan optimalisere asylsaksbehandlingen i Norge. Studien baserer seg i stor grad på intervjuer med strategiske aktør/ledere i de fem utlendingsforvaltningene og brukerorganisasjoner/NGOer. Dokumenter har også vært en sentral kilde.

Forord

Oxford Research har sammen med andre gjennomført denne analysen på oppdrag fra Justis- og politidepartementet.

Arbeidet med rapporten er utført av et team i Oxford Research. Prosjektleder har vært adm. dir. Harald Furre. Videre har teamet bestått av analytiker Tor Egil Viblemo, analytiker Marianna S. Gustafsson og universitetslektor Jannecke Quarles. Maritta Soininen, førsteamanuensis og lektor ved Stockholms universitet, har bidratt med innspill og kvalitetssikring.

Underveis i prosjektet har vi hatt tett dialog med Justis- og politidepartementet. Våre hovedkontaktpersoner i Justis- og Politidepartementet har vært Marte Lauvhjell og Elisabeth Tombre Neergaard. Videre har en referansegruppe oppnevnt av Justis- og politidepartementet kommet med nyttige og viktige innspill.

Vi vil takke Justis- og politidepartementet for oppdraget og godt samarbeid. Videre vil vi takke ansatte i UDI og PU (Norge), Udlændingesservice (Danmark), Migrationsverket (Sverige), IND (Nederland) og UKBA (Storbritannia) for å gitt viktig informasjon og stilt opp på intervju. Vi vil også takke alle andre som har bidratt med informasjon og deltatt på intervjuer.

Kristiansand, 16. august 2010



Harald Furre

Oxford Research AS

Innhold

Executive Summary.....	9
Sammendrag.....	14
Kapittel 1. Innledning	21
1.1 Formål med studien.....	21
1.2 Asylsøknader, asylsbehandling, konsekvenser og utfordringer	22
1.3 Utviklingsarbeid i norsk utlendingsforvaltning.....	23
1.4 Leanmodell og Case Owner-modellen.....	23
1.5 Om anbefalingene.....	25
1.6 Balanse mellom det spesifikke og det generelle.....	25
1.7 Innhold i rapporten.....	25
Kapittel 2. Metode.....	27
2.1 Forskningsspørsmål.....	27
2.2 Forskningsdesign.....	28
2.3 Datainnsamling.....	30
Kapittel 3. Norge.....	36
3.1 Asylsaksbehandlingen i Norge og utfordringer	36
3.2 Organisasjonsstruktur og aktører	37
3.3 Asylsaksbehandlingen i PU.....	39
3.4 Asylsaksbehandlingen i UDI	52
3.5 Prosedyrene i UDI.....	55
3.6 Ressurser.....	57
3.7 Basiskrav for saksbehandlingen	65
3.8 Brukerorganisasjonenes vurdering.....	66
3.9 Forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet	67
3.10 Oppsummering.....	68
Kapittel 4. Danmark.....	71
4.1 Organisasjonsstruktur og aktører	71
4.2 Prosedyrene i asylprosessen.....	74
4.3 Ny modell for asylarbeidet: ”Den håndholdte prosedyre”	76
4.4 Ressurser.....	81

4.5	Basiskrav for saksbehandlingen	82
4.6	Forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet	84
4.7	Brukerorganisasjonenes vurdering	85
4.8	Oppsummering	88
Kapittel 5.	Sverige	90
5.1	Organisasjonsstruktur og aktører	90
5.2	Prosedyrer i asylprosessen	93
5.3	Prosjektet ”Kortare väntan” og Leanmodellen	95
5.4	Ressurser	100
5.5	Basiskrav for saksbehandlingen	102
5.6	Forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet	103
5.7	Brukerorganisasjonenes vurdering	107
5.8	Oppsummering	108
Kapittel 6.	Nederland.....	111
6.1	Organisasjonsstruktur og aktører	111
6.2	Prosedylene i asylprosessen	115
6.3	Ressurser	123
6.4	Basiskrav for saksbehandlingen	124
6.5	Forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet	125
6.6	Brukerorganisasjonenes vurdering	126
6.7	Oppsummering.....	126
Kapittel 7.	Storbritannia.....	128
7.1	Organisasjonsstruktur og aktører	128
7.2	”The New Asylum Model”	130
7.3	Prosedylene i asylsaksbehandlingen.....	133
7.4	Ressurser	134
7.5	Basiskrav for saksbehandlingen	137
7.6	Forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet	138
7.7	Brukerorganisasjonenes vurdering	143
7.8	Oppsummering	144
Kapittel 8.	Komparative funn og anbefalinger	146
8.1	Struktur og organisering.....	146
8.2	Prosedyrer	149
8.3	Effektivitet	150

8.4	Kvalitet	160
8.5	Fleksibilitet	169
Litteraturliste		173
Vedlegg 176		
8.6	Informantliste	176
8.7	Ordliste	179
8.8	Vedlegg Figurer Norge.....	184
8.9	Vedlegg Figurer Danmark	185
8.10	Vedlegg Storbritannia	186

Tabelliste

Tabell 1 : Analytiske parametre	28
Tabell 2 : Fordelingen av saker fordelt etter prosedyre i PU	41
Tabell 3: Antall ansatte - primæroppgave registrering av asylsøkere	47
Tabell 4 : Utdanningsbakgrunn	47
Tabell 5: Kostnader asylregistrering PU årene 2006-2009	49
Tabell 6 : Prosedyrer	55
Tabell 7 : Saker behandlet etter prosedyre.....	56
Tabell 8: Utdanningsbakgrunn	58
Tabell 9: Gjennomsnittstid Fartstid ansatte – antall år	59
Tabell 10: Gjennomsnittlig alder – antall år	59
Tabell 11: Median saksbehandlingstid	60
Tabell 12: Antall dager til de ti prosent raskeste vedtakene foreligger	61
Tabell 13: Antall dager til de nitti prosent raskeste vedtakene foreligger.....	61
Tabell 14: Aktiviteter og tidsbruk i timer.....	61
Tabell 15: Aktiviteter og tidsbruk i timer, prosentvis fordeling.....	62
Tabell 16: Kostnader 2006-2009	63
Tabell 17: Enhetskostnader 2006-2009, kroner	63
Tabell 18: Kostnader asylvedtak 2006-2009 i kr. (Kostnadene til asylintervju er ikke regnet med).....	64
Tabell 19: Saker avgjort pr. Årsverk	65
Tabell 20: Kostnader/utgifter knyttet til asylsaksbehandlingen	101
Tabell 21: Antall vedtak pr årsverk	102
Tabell 22 : Cost of typical asylum cases 2007-08.....	135
Tabell 23: Organisasjonsstruktur.....	146
Tabell 24: Arbeidsmåte og informasjon.....	148
Tabell 25: Prosedyrer	149
Tabell 26: Lean og Caseowner med implikasjoner	151
Tabell 27: Kvalitet og hovedutfordringer for myndighetene	161
Tabell 28: Leanmodellen og caseownermodellen	162
Tabell 29: Landkompetanse	165
Tabell 30: Intern opplæring og kompetanse.....	166

Figurliste

Figur 1: Utlendingsforvaltningen.....	21
Figur 2: Forskningsdesign	29
Figur 3: Oppgavefordelingen mellom PU og UDI.....	38
Figur 4: Organisasjonskart PU	39
Figur 5 PU ankomstregistrering	43
Figur 6: Organisering i asylavdelingen	53
Figur 7: Hovedprosess- Asylsaksbehandling (Forkortet versjon).....	54
Figur 8: Saksgangen i typiske asylsaker Danmark	72
Figur 9: ”Den håndholdte prosedyre”	77
Figur 10: Migrationsverkets organisation	91
Figur 11: Asylprövning. Organisation.....	92
Figur 12: Asylbehandlingen i første instans, Sverige.	94
Figur 13: Slik vil Migrasjonsverket korte nede ventetiden.....	96
Figur 14: Organiseringen av IND (2008)	113
Figur 15: Ny organisasjonsstruktur.....	114
Figur 16 : AC-procedure (fast track).....	117
Figur 17: Regional Asylum teams.....	129
Figur 18 The Asylum Process	131
Figur 19 The New Asylum Model	132
Figur 20 Timeliness of the Case Owner’s decision to grant or refuse Asylum, discretionary leave to remain or humanitarian protection.....	136
Figur 21: Total UK asylum applications 2002 to 2008.....	140

Executive Summary

This is a summary of the comparative study of asylum processing in the 1st instance ordered by the Ministry of Justice and the Police in Norway, presenting the background, the purpose, the method of the study and the main findings and recommendations.

Background

The increase and variation in asylum intakes experienced in the last years poses tough challenges in asylum processing in a number of European countries, leading to a buildup of balances and an increase in processing time. In connection with this, the receiving countries have to cope with the need of creating flexible organizations, capable of dealing effectively with variable amounts of asylum applications, based on high quality asylum decisions.

Optimizing the asylum processing in the 1st instance is a central issue for the Norwegian system as well. The number of asylum applicants has heavily increased in the last 5-6 years and the daily intake of about 8-15 nationalities complicates the situation even more. Moreover, increased quality demands in asylum processing implied an increase in processing time for the individual cases and an increase in competence demands for the personnel. As a result the budget related to asylum processing and reception has increased from 1,4 billion NOK (Norwegian kroner) in 2007 to 4,8 billion. NOK in 2010.

Purpose

The purpose of the study is to compare Norwegian practice of asylum processing with that of Sweden, Denmark, the Netherlands and UK, in order to identify the different asylum systems' strengths and weaknesses with regards to effectiveness, quality and flexibility dimensions in asylum processing in the 1. instance. Based on these and on an analysis of best practices, the aim is to provide suggestions for improvement to ensure optimization of the Norwegian asylum processing practice.

The study is limited to the asylum processing in 1st instance, i.e. from the moment the asylum application has been received until the initial decision has been issued by the immigration authority. The appeal process is not the focus in this study, but it is addressed in the discussions in order to understand the continuity of the asylum process and the influence that the 1st instance and the subsequent ones have on one another. Parameters which are considered in the study are: rules, laws and regulations, organization structure, procedures, asylum processing time and costs. Effectiveness and quality in the asylum processing on the one hand, and flexibility of the organization on the other hand, are analyzed in a comparative perspective. Finally, recommendations for the optimization of the Norwegian asylum processing system are developed based on an analysis of strengths and weaknesses found in the different systems and on the discussion upon 'best practices' found in the reported coun-

tries.

The Method

The methodology used in this study comprised an in depth literature and document analysis, a series of qualitative semi-structured interviews and a statistical analysis. The documents which were consulted were laws and regulations, public reports, yearly reports and other information, such as articles and evaluation reports, available on the immigration authorities', UNHCR and other NGOs' websites. A total of 48 interviews, out of which 14 in Norway, 6 in Denmark, 8 in Sweden, 8 in the UK and 11 in the Netherlands were carried out. Most of the interviews were carried out in the respective agencies with personnel having strategic or leadership functions in the systems. The other part of the interviews was carried out with NGOs working with asylum seekers and with legal representatives, such as NOAS and an independent lawyer in Norway, the Danish Red Cross and the Danish Refugee Council, Amnesty International and the Refugee Council in the UK and the Swedish Refugee Advice Center and the Swedish Red Cross. A statistical analysis has been employed as well, although not in a depth, due to difficulties in data collection and data comparability.

The analysis developed throughout the country studies, which intended to describe the asylum systems and the organization of work, aiming to bring understanding of the main problems, the overview picture, the best practices, the strengths and the weaknesses with regards to effectiveness, quality and flexibility dimensions in asylum processing in the 1st instance. Further analysis compared the two models of work employed by the countries, *case-owner* and *lean model*, in order to find their strengths and weaknesses with regards to effectiveness, quality and flexibility in asylum processing. Finally, the relevance and the implications of the models' strengths and the best practices for the Norwegian system and context are discussed, with recommendations following out of it.

The Findings and the Recommendations

The main finding of this study was the two asylum models, *case-owner* in the UK and *lean model* in Sweden and Denmark, according to which the countries operate (or plan to- in case of the Netherlands) their asylum processing. Although the models are relatively new and not much experience has been acquired, some of their effects, but also shortcomings can already be seen with regards to effectiveness, quality and flexibility in asylum processing in the 1st instance. The most evident finding in this study is the effect of using *lean model* upon the decrease in processing time of asylum cases in the 1st instance.

The analysis of the best practices and of the potential of the lean model and the case-owner model for the Norwegian system resulted in the following recommendations for improving *effectiveness* in asylum processing:

Main recommendations:

- **Correct and early differentiation of asylum cases** is extremely important for subsequent processing of the case. This can be done by setting up an organizational unit responsible for the initial differentiation of the asylum cases

(Denmark) or by teamleaders as in Sweden (not organizational unit). The organization should include most experienced personnel.

- Invest the **most experienced personnel with management functions** on the operative level. The manager function is important for ensuring timely and effective conclusion of cases, goal fulfillment, as well as allocation of cases and follow up of the work on the operative level. Team-leader function from the lean-model can be considered in this respect. A proactive and coaching type of leadership is recommended.

Other recommendations:

- Develop clear regulations and criteria for the differentiation of asylum cases.
- Consider the continuity of asylum processing on the operative level. Ensure that one person is accountable for the case processing throughout the entire process in the 1st instance. Best practice experience from UK and Sweden, as well as the two models, show positive effects of having the person deciding upon the case involved throughout the whole process.
- Time and production targets should be clear and realistic.
- Ensure effectiveness of support functions, such as support in application of the case law and regulations, IT-support and other.
- Invest in goal-oriented competence development and practice-, work place learning.
- Develop and apply a system of indicators for measuring and follow up of the production in asylum processing.
- Consider the team-structure as the basic unit of work. The potential of the team as a basic unit of work lies in its flexible structure, transparency, shared responsibility for goal fulfillment and shared learning opportunities.
- If the asylum processing in the 1st instance will continue to be controlled by the two authorities, Norwegian Directorate of Immigration and National Police Immigration Service, consider locating them together in one place, for practical and organizational reasons.
- Reconsider the value of having asylum organization based on country divisions.

Another main finding in the study was about the challenge that the asylum systems in the reported countries encounter with regards to balancing efficiency targets with quality demands. There is a risk that the leadership prioritizes efficiency before quality during their efforts to reach the targets especially during increased asylum intakes. The recommendations on quality issues are the following:

Regarding consistent and legitimate decision making:

- There should be a clear differentiation of the management role and the quality assurance role in the organization of asylum. Although both are central in the process, they tend to challenge each other in practice, especially in unstable situations created by variations in asylum intake.

- Ensure systematic and thorough quality audits of asylum decisions in the 1st instance. Consider developing an organizational unit integrating quality audits with learning and development. There is a certain potential in a mechanism which systematically audits the quality of decision making, uncovers the quality problems and prescribes competence development measures, which can be followed up in subsequent audits.
- Ensure early and continuous quality insurance. A quality insurance mechanism capable of uncovering quality problems in an early phase of the asylum processing is extremely important, especially in case of newly employed personnel. Make sure thus that the inexperienced personnel get enough and continuous support in form of guidance, mentoring, feedback and follow up practices.
- Insure clear quality targets and develop a robust quality assurance framework.
- It is important to ensure the feedback and information exchange mechanisms between the 1st instance and the subsequent ones. There is a lot of learning potential when the 1st and the 2nd instances meet, which can contribute to the quality of decision making in the 1st instance.
- Employ a systematic follow up and analysis of the decisions overturned in the appeal. Trace their causes and connect them to the quality assurance framework.

Regarding information of the asylum seekers upon the asylum processing:

- Measure the quality and the frequency of the contact between the asylum personnel and the asylum seeker. Measure the user satisfaction among the asylum seekers upon the asylum processing. There is potential for quality improvement in learning about how the asylum seekers perceive the asylum process, especially in relation with the person deciding upon their case.
- Consider the case-owner model which, through personal accountability and continuity, present mechanisms of ensuring a more transparent and active involvement of the asylum seeker in the process.

In terms of dealing with variable asylum intakes, flexibility is an extremely important dimension in the organization of asylum processing. The findings show that a *flexible competence base* is needed when coping with drastic variations in asylum intakes. Training and developing the personnel to deal with different types of asylum cases plays an important role in terms of creating a flexible competence base in the organization. Through knowledge, practice and experience of working with a variety of cases, valuable competence is created which allows personnel to be able to deal with any types of cases.

One of the main conclusions in this respect is that fast, consistent and legitimate decision making in asylum processing, based on proof assessment and rule of law, which is acquired through work with a variety of asylum cases and a systematic quality assessment, is a key feature of flexible competence base in the organization. The recommendations on optimizing the flexibility of the asylum organization in Norway are summarized below:

Main recommendations:

- Consider acquiring **economic flexibility**, which gives additional space of maneuver in economic terms especially in unstable situations created by strong variations in asylum intakes. Consider reinforcing the initiative to the Ministry of Finance with regards to an automatic increase in budget in case of a higher than 15% increase in asylum intakes. An alternative solution can be the Swedish example of a variable 3% of the budget credit-base, which can, in case of necessity, be used by the authority to cover the costs related to additional resources.
- Undertake a strategic analysis of the competence base in asylum processing with regards to flexibility of the personnel to deal with a variety of cases. The core competence - fast, high quality and legitimate decision making should be in focus for competence development and training practices. We thus recommend Norwegian Directorate of Immigration to emphasize and put high demands on the **personnel's ability** to take fast, high quality and legitimate decisions.

Other recommendations:

- Reconsider how the country based asylum organization contributes to creating a flexible competence base in asylum processing.
- Consider the basic structure of work in terms of its capacity to operate flexibly in case of variations in asylum intakes. Although little experience exists in Sweden and Denmark, a team-based structure of work seems to have a certain potential for flexibility.
- Consider the span of responsibilities of the Norwegian Directorate of Immigration in asylum processing in the 1st instance. In order for the Norwegian Directorate of Immigration to respond flexibly to the challenges posed by variations in asylum intake, it needs to have control over the organization of the 1st instance of asylum processing.

Finally, it is important to emphasize that the effectiveness, the quality and the flexibility dimensions connect with each other, enforce each other and support the organization in coping with challenges posed by strong variations in the asylum intake. We consider economic flexibility to be an important prerequisite for implementing measures on quality and effectiveness. A combination of effectiveness measures, with quality assurance mechanisms, on the basis of flexible organization of work, flexible competence base and flexible economic resources may have stronger effects upon optimization targets in asylum processing.

Sammendrag

Utlendingsdirektoratet (UDI) og Politiets Utlendingsenhet (PU) er ansvarlig for asylsaksbehandlingen i første instans. Det er igangsatt flere prosjekter for å effektivisere asylsaksbehandlingen. Denne studien er et ledd i effektiviseringsarbeidet. Sammen-
draget oppsummerer bakgrunn for prosjektet, formålet med studien, metoden og de viktigste konklusjoner og anbefalinger.

Bakgrunn

De siste årene har vært utfordrende i forhold til en effektiv og kvalitetsmessig god asylsaksbehandling. Samtidig med mange og økende antall asylsøknader¹, er kravene til saksbehandlingen også blitt mer omfattende de siste 5-6 årene, noe som både innebærer økt tidsbruk per sak og økt kompetansekrav til den enkelte saksbehandler.

Disse forholdene fører samlet til store utfordringer for Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Politiets utlendingsenhet (PU), og gjør det krevende å få til rask saksbehandling både i første og andre instans. Det er også betydelig usikkerheten mht ankomstnivået av asylsøkere. Dette er også et strukturelt organisatorisk dilemma som også gjør det vanskelig å planlegge for riktig dimensjonering av saksbe-
handlingskapasiteten. Lang saksbehandlingstid av asylsøknaden medfører en rekke uheldige konsekvenser både økonomisk, menneskerettslig og sett fra et integrerings-
perspektiv:

- Lang saksbehandlingstid fører med seg en betydelig utgiftsside knyttet til lange mottaksopphold.
- Vanskeliggjør også arbeidet med retur av personer med endelig avslag på søknad om asyl.
- Forsinker integrering og bosetting av dem som innvilges opphold.

Å optimalisere asylsaksbehandlingen har dermed betydelig nytte både for enkeltindi-
videne som søker og for samfunnet som helhet.

Bevilgningene relatert til asylsaksbehandling og asylmottak økte fra om lag 1,4 mrd.
kroner i 2007 til 4,8 mrd. kroner i 2010.

Formål

Formålet med oppdraget er å gi en analyse av førstegangsbehandlingen av asylsaker i norsk utlendingsforvaltning i komparativt perspektiv.

Et viktig formål med studien er å få mer kunnskap om saksbehandlingsprosessen og særlig identifisere fortrinn og mangler i gjennomføringen av saksbehandlingen. Vi har forsøkt å gi relevante forslag til forbedringer som øker effektiviteten, men som

¹ I 2010 har det vært en nedgang i antallet asylsøkere, etter sterk økning i 2008 og 2009.

samtidig ivaretar kvaliteten. Både *saksflyt/effektivitet* og *kvalitet* evalueres og balanseres mot hverandre.

Hensikten er å gi innspill til endringer av UDIs og PUs arbeidsmetoder og organisering med sikte på å effektivisere saksbehandlingen. En viktig del av prosjektet har på denne bakgrunn, basert på analysen, vært å formulere et antall anbefalinger til direktoratet. Oxford Research har fokusert på å diskutere og trekke frem ”best practice” fra den komparative studien for å finne optimalisere tids- og ressursbruk, organisering, arbeidsmåter, samarbeid og saksflyt.

Metode

Studien baserer seg i stor grad på intervjuer med strategiske aktør/ledere i de fem utlendingsforvaltningene og brukerorganisasjoner/NGOer. Dokumenter har også vært en sentral kilde. Dokumentene som i særlig grad har vært sentrale er årsrapporter, virksomhetsrapporter og evalueringer.

Det er blitt gjennomført totalt 14 intervjuer i Norge, 6 i Danmark, 8 i Sverige, 8 i Storbritannia og 11 i Nederland. De fleste intervjuene er gjennomført med strategiske aktører/ledere i utlendingsforvaltningene i de fem landene. Det er også intervjuet NGOer eller jurister som arbeider med spørsmål knyttet til asylsøkere og asylsaksbehandling. Eksempler på ikke-offentlige organisasjoner som har blitt intervjuet er NOAS og en uavhengig advokat i Norge, Dansk Røde Kors og Dansk Flyktningehjelp i Danmark, i Storbritannia Amnesty og Refugee Council og i Sverige Flyktningbyrå og Røde Kors.

Det er forsøkt samlet inn statistikk om median og gjennomsnittlig saksbehandlingstid, enhetskostnader for en asylsak, samt opplysninger om personell og kompetanse. Det har vist seg vanskelig å få tilgang til disse opplysningene. Delvis skyldes det at enkelte land i liten grad har slike opplysninger.. Oxford Research har henvendt seg til myndighetene i de ulike landene, men har i forholdsvis liten grad fått statistikken vi har etterspurt. Imidlertid har dette ikke etter Oxford Research vurdering særlig betydning i forhold til denne rapportens hovedkonklusjoner og anbefalinger. De ordninger og tiltak vi vurderer, har uansett vært implementert i kort tid, slik at statistikken ikke kan vise resultater og effekter. Statistikken er også i liten grad direkte komparativ siden det er noen ulikheter i hva som er inkludert og asylsakssystemene også er ulike.

Optimalisering av effektivitet og kvalitet er svært viktige problemstillinger for å sikre en effektiv og god utlendingsforvaltning. I studien har det følgende vært sentrale spørsmål for å belyse effektivitet og kvalitet.

- Utlendingsforvaltningens organisering og aktører
- Saksbehandlingsprosedyrer
- Tidsbruk
- Kostnader
- Basiskrav for saksbehandlingen
- Forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet til varierende ankomster
- Brukernes vurderinger av utlendingsforvaltningen

I analysen ble asylsakssystemene i Storbritannia og Sverige særlig viktige. Disse to systemene er henholdsvis kalt *case-owner modell* og *lean modell*. I analysen blir det redegjort for styrker og svakheter med disse modellene knyttet til effektivitet, kvali-

tet og fleksibilitet. Til slutt diskuteres implikasjoner av modellenes styrker og svakheter og det redegjøres for anbefalinger i norsk asylsaksbehandling.

Konklusjoner og anbefalinger

Et hovedfunn i denne studien er identifiseringen av to distinkte modeller for asylsaksbehandling, Case Owner-modell i Storbritannia (deler planlagt implementert også i Nederland) og leanmodell i Sverige og Danmark. Modellene har vært implementert i forholdsvis kort tid og det er følgelig noe begrensede erfaringer og ikke minst statistisk dokumentasjon på resultater og effekter. Det er likevel mange nyttige lærdommer og synspunkter knyttet til disse modellene. En av de tydeligste er leanmodellens potensial for å redusere saksbehandlingstiden og få bedre saksdifferensiering og saksflyt i asylsaksbehandlingen i 1. instans.

Analysen av best practices og potensialet i leanmodellen og Case Owner-modellen har resultert i følgende hovedanbefalinger for å *effektivisere* asylsaksbehandlingen i 1. instans i Norge:

Vurdere differensieringen av saker

Utlendingsforvaltningen bør vurdere om *differensieringen* av saker i UDI er god nok. UDI har arbeidet med å øke differensieringen, men i flere av intervjuene pekes det på et potensial for en enda bedre differensiering av sakene basert blant annet på vanskelighetsgrad. Økt fokus på saksdifferensiering kan forsøkes løst både gjennom teamarbeid hvor teamledere med en klart definert oppgave og rolle er sentrale (Sverige) og innenfor en egen organisasjonsenhet (Danmark).

Vurdere arbeidsmåter og prosessstyring for å øke saksflyten

Studien viser at en av utfordringene i asylsaksbehandlingen bl.a. i Norge og Sverige, har vært passiv liggetid. Dette kan det være mange årsaker til. For å sikre bedre saksflyt i UDI, vil vi anbefale at Utlendingsmyndighetene særlig ser på og vurderer løsningene som er valgt i Sverige og Storbritannia.

Basert på erfaringene og synspunktene i Sverige og Danmark bør særlig følgende elementer vurderes:

- Det bør innføres en styrket teamlederfunksjon som består av erfarne medarbeidere. Det er viktig at temalederne er proaktive og løpende tilgjengelig for medarbeiderne. Temalederfunksjonen som ble introdusert i Leanmetoden i Sverige kan konsulteres som referanse.
- Utlendingsmyndighetene bør vurdere egen organisasjon og særlig ledelsens rolle i asylsaksbehandling. Er ledelsen en styrende ledelsestype eller en coachende ledelsestype, eller begge deler? Er det ulike roller med tanke på disse? I dette tilfellet bør rollene avklares. Rollene og ansvar må også være veldefinerte i organisasjonsstrukturen.

Vurdere å innføre "sakseierskap"

Eksemplene fra Storbritannia kan illustrere måter å øke ansvarligheten og en mer integrert asylsaksbehandling ved å holde den individuelle saksbehandleren ansvarlig for hele saksbehandlingen i den enkelte sak i asylsaksbehandlingen i 1. instans

(Nederland skal også implementere en liknende arbeidsmodell).

Case Owner-modellen i Storbritannia gir også en løsning på hvordan en kan sikre en mer transparent og involvert prosess for asylsøkerne og har potensial i forhold til økt brukerkvalitet og ansvarliggjøring av saksbehandler. Denne modellen har imidlertid som påvist også en del svakheter

Fokuser på effektive støttefunksjoner

Erfaringen fra denne komparative studien tyder på at det er svært viktig å fokusere på å ha effektive støttefunksjoner. Erfaringen fra Sverige viser at støttefunksjoner når det gjelder praksisavklaringer, IT-støtte og andre praktiske støttefunksjoner må fungere.

Fokusere på målrettet kompetanseutvikling og praktisk opplæring

Asylsaksbehandling er krevende og fordrer både innsikt i forvaltning, rettslige regler, faktakunnskap om land og ikke minst praktiske ferdigheter. En utfordring er å bli målrettet i asylsaksbehandlingen, få praktiske ferdigheter og få del i den ”tause” kunnskapen.

Basert på ordningene i disse landene er vår anbefaling:

- Legg vekt på målrettet kompetanseutvikling og *praktisk* opplæring. Dette er viktig både i et effektivitetsperspektiv og kvalitetsperspektiv.
- Det bør være en mentor eller teamleder med ansvar for oppfølging for hver enkelt ansatt.

Kompetanse er en nøkkel også til å sikre kvaliteten.

Fokusere på verktøy og systemer for mål og resultatstyring

Det bør fokuseres på å utvikle og forankre verktøy og systemer for mål og resultatstyring av asylsaksbehandlingen. Det bør utvikles indikatorer som belyser både kvantitative og kvalitative sider ved asylsaksbehandlingen.

Landinndelingen i asylavdelingen i UDI bør vurderes

Landinndelingen i UDI bør vurderes. Det er ikke noen klare svar i den komparative undersøkelsen på om landinndelt vedtaksfatting er mest optimalt med tanke på effektivitet. Det er likevel verd å merke seg at UDI er den eneste organisasjonen som har en landinndelt *organisasjonsstruktur* i vedtaksarbeidet. Utlendingsmyndighetene bør nærmere vurdere konkrete fordeler og ulemper med en landinndeling i asylavdelingen i UDI.

Det er en sammenheng mellom en del av de momenter vi drøfter i forhold til effektivitet og de funn og momenter vi diskuterer under kvalitet. Perspektivene er imidlertid noe forskjellige. I det følgende listes opp hovedanbefalinger knyttet til *kvalitet*. Noen av tiltakene og anbefalingene gjøres allerede i noen grad i norsk utlendingsforvaltning.

Klare kvalitetsmål og indikatorer

Det er viktig å sikre klare kvalitetsmål og indikatorer. Kvalitetsarbeidet i Storbritannia og Sverige kan være et eksempel å se nærmere på. Dette punktet har også klar sammenheng med anbefalingen foran under effektivitet om å sikre verktøy for mål- og resultatstyring.

Tidlig og løpende kvalitetssikring

Den komparative analysen viser at det er et grunnleggende problem å sikre løpende veiledning og kvalitetssikring operativt. Oxford Research anbefaler at man i tråd med leanmodellen vektlegger å sikre prosess og kvalitet løpende og så tidlig som mulig i prosessen. Sverige gir eksempler på hvordan en både kan øke saksflyten og effektiviteten og sikre tidlig og løpende kvalitetssikring gjennom teamledere. Storbritannia har også arbeidet med kvalitetsreformer som gir konkrete eksempler på mulige tiltak.

Grundige kvalitetsrevisjoner

Studien viser at kvalitetsrevisjonene bør være grundige og sikre kvalitetsrevisjoner av ulike vedtak fra ulike asylsaksbehandlere som er involvert i beslutningstakingen i første instans. Som en del av kvalitetsrevisjonene bør det vurderes en systematisk analyse av årsakene for innvilgelse av klager. Det er viktig at kvalitetsrevisjonene knyttes opp til det generelle kvalitetssikringsrammeverket og systemer for mål- og resultatstyring.

Sikre sammenheng mellom kvalitetsrevisjoner og utviklingsfunksjonen

Utlendingsmyndighetene bør vurdere om det bør utvikles en mekanisme som kombinerer kvalitetsrevisjonsfunksjonen og lærings- og utviklingsfunksjonen. Systemet i Storbritannia er et eksempel på en sammenkobling av kvalitetsrevisjon og utviklingsfunksjon.

Gjennomføre brukerundersøkelser

Det bør vurderes å innføre enda mer systematiske brukerundersøkelser. Dette kan omfatte og måle kvaliteten, hyppigheten av kontakt mellom asylsaksbehandler og søkeren og opplevd brukertilfredshet blant asylsøkerne. Det er en svakhet at en har noe manglende kunnskap om hvordan brukerne opplever prosessen.

I forhold til anbefalinger som gjelder kvalitet som effektivitet, viser vi til diskusjonen under effektivitetsdelen. Hovedpoenget her er å vise at også lang saksbehandlingstid er et vesentlig kvalitetsproblem både for myndigheter og asylsøkere. En situasjon der det er lite informasjon, uforutsigbarhet kombinert med lang saksbehandlingstid, er svært uheldig for asylsøkerne.

Når det gjelder *fleksibilitet*, har Oxford Research følgende hovedanbefalinger:

Vurdere kompetansebasen

En sammenlikning av erfaringene i landene som er inkludert i studien viser at en fleksibel kompetansebase er nødvendig dersom man skal være i stand til å takle økt antall asylsøkere. Erfaring fra Sverige og Storbritannia viser at nøkkelkomponenten

når det gjelder fleksibel kompetansebase ikke ligger i saksbehandlerens ekspertkunnskap knyttet til spesifikke land, men snarere på deres evne til å fatte og begrunne kvalitativt gode og legitime avgjørelser i asylsaksbehandlingen. Oxford Research anbefaler UDI å foreta en strategisk analyse av sin kompetansebase vedrørende asylsøknadsbehandling i lys av personalets fleksibilitet knyttet til å takle et variert utvalg saker.

Vurdere å styrke teamet som arbeidsmetode

Det er funn som viser at en teambasert arbeidsstruktur i asylsaksbehandlingen har et potensial i forhold til å skape en mer fleksibel organisasjon som er i stand til mer effektivt å takle variasjon i ankomsten av asylsøkere. Team, som ledes av teamleder og som består av asylsaksbehandlere, som jobber med saker gjennom hele 1. instans sammen med assisterende personell viser et potensial for en fleksibel organisering av asylsaksbehandling i 1. instans. Dette viser særlig erfaringen fra Sverige

Vurdere tiltak for å styrke samhandlingen mellom UDI og PU, herunder vurdere samlokalisering av PU og UDI

En annen faktor som kan ha betydning for fleksibiliteten er oppgavefordeling og styring av ulike myndigheter som er involvert i asylsaksbehandlingen. Basert på intervjuer i bl.a. Sverige og Storbritannia er konklusjonen at desto mer fragmentert asylsaksprosessen er i 1. instans mellom ulike myndigheter, desto mindre fleksibel blir den når det kommer til endringer som må implementeres, særlig når det kommer til målsetting, prioritering, implementering og oppfølging av strategiske endringer.

Basert på at man i Norge har to ulike aktører involvert i 1. instans, anbefaler Oxford Research at styringen og samhandlingen mellom PU og UDI i asylsaksbehandling i 1. instans vurderes. Det er nå felles overordnet politisk styring gjennom Justis- og politidepartementet. Studien indikerer at samhandlingen mellom UDI og PU fungerer tilfredsstillende i enkeltsaker, men har vært svakere på overordnet, strukturelt nivå. Det bør vurderes flere samarbeidsarenaer.

Spørsmålet om samhandling bør ses i sammenheng med spørsmålet om samlokalisering.

Det bør vurderes en samlokalisering mellom deler av PU og UDI. Danmark gir et eksempel på at det er mulig å implementere. Det er viktig å presisere at det største gevinstpotensialet ligger i å få bedre saksflyt i UDI og unngå passiv liggetid. Likevel synes det å være potensial i å få en mer integrert asylsaksbehandling. Erfaringene fra Danmark bør følges opp og Center Sandholm bør besøkes dersom en prosess om samlokalisering igangsettes.

Sikre nok ressurser til asylsaksbehandlingen

Det er viktig å understreke betydningen av nok økonomiske ressurser til asylsaksbehandlingen. Erfaringen fra Sverige tyder på at det er mulig å effektivisere asylsaksbehandlingen med kortere saksbehandlingstid og sikre bedre saksflyt. Men kortere saksbehandlingstid og bedre saksflyt betyr ikke nødvendigvis lavere ressursinnsats og mindre økonomiske rammer. Tvert imot vurderer Migrasjonsverket i Sverige at man på kort sikt trenger minst like mye ressurser.

Vurdere finansieringsmodellen

Basert på erfaringene i alle landene, vurderer Oxford Research den økonomiske fleksibiliteten til å være nøkkelen i forhold til å få en effektiv, helhetlig asylsaksbehandling som i størst mulig grad gir en effektiv saksbehandling og som også håndterer restanser. En mer effektiv organisering og Leanmetodikk vil ikke fungere optimalt uten at den økonomiske fleksibiliteten er tilstrekkelig. Dette kommer også klart frem i Oxford Researchs undersøkelse av asylsaksbehandlingen i Sverige.

Det betyr nødvendigvis ikke at dagens finansieringsmodell for asylsaksbehandlingen i Norge gjennom statsbudsjettet ikke er tilstrekkelig fleksibel. Det er imidlertid grunn til og nærmere å vurdere om dagens finansieringsmodell kan håndtere de *særlige* utfordringer som asylsaksbehandlingen står overfor over tid.

Denne studien kan ikke gi svar på *hvilken* konkret finansieringsmodell som er best egnet i norsk asylsaksbehandling.

Det er viktig å understreke at det er en nær sammenheng mellom de tiltak vi har anbefalt. Kvalitet, effektivitet og fleksibilitet henger sammen. De tiltak som er foreslått anbefalt i 1. instans i norsk asylsaksbehandling, må også ses i sammenheng med hele asylsaksbehandlingen.

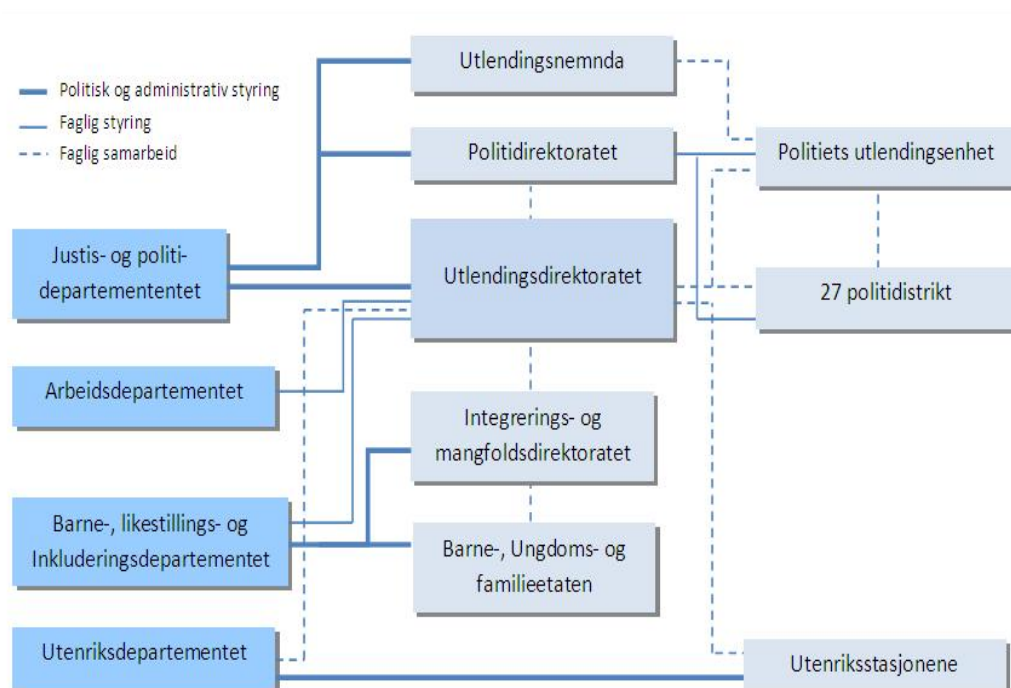
Kapittel 1. Innledning

1.1 Formål med studien

Formålet med oppdraget er å gi en analyse av førstegangsbehandlingen av asylsaker i norsk utlendingsforvaltning i komparativt perspektiv. Det er asylsaksbehandlingen i 1. instans som er problemstillingen.

Asylsaksbehandlingen i 1. instansbehandlingen i Norge omfatter flere aktører. Figuren nedenfor illustrer organisasjon og aktører.

Figur 1: Utlendingsforvaltningen



Kilde: UDIs nettsider

Det er Justis- og politidepartementet som har overordnet politisk- og administrativ styring av asylsaksbehandlingen. Den ene sentrale myndigheten for det operative arbeidet innen asylsaksbehandling er Utlendingsdirektoratet (UDI) som siden 1. januar 2010 er direkte underlagt Justis- og politidepartementet. Den andre er Politiets utlendingsenhet (PU) som er underlagt Politidirektoratet, som igjen er underlagt Justis- og politidepartementet. PU har sentrale oppgaver i forhold til ankomstregistrering og klargjøring av identitet. Det er videre UDI som foretar saksbehandlingen og vedtak. De sentrale utøvende myndigheter innenfor asylsaksbehandlingen er underlagt politisk styring ved at praksisavklaringer må gjøres av departementet.

De sentrale operative aktører er altså UDI og PU. Utlendingsnemndas arbeid er knyttet til klager og er 2. instansbehandling. Dette er utenfor denne utredningens prob-

lemstillinger.

Et viktig formål med studien er å få mer kunnskap om saksbehandlingsprosessen og særlig identifisere fortrinn og mangler i gjennomføringen av saksbehandlingen. Vi har forsøkt å gi relevante forslag til forbedringer som øker effektiviteten, men som samtidig ivaretar kvaliteten. Både *saksflyt/effektivitet* og *kvalitet* evalueres og balanseres mot hverandre.

Hensikten er å gi innspill til endringer av UDIs arbeidsmetoder med sikte på å effektivisere saksbehandlingen. En viktig del av prosjektet har på denne bakgrunn, basert på analysen, vært å formulere et antall anbefalinger til direktoratet. Effektivitet og forslag til endringer skal ikke gå på bekostning av kvalitetskrav til saksbehandlingen. Forslagene skal således ikke bety en lemping av de krav som per i dag er gjeldende. Oxford Research har fokusert på å diskutere og trekke frem ”best practice” fra den komparative studien for å optimalisere tids- og ressursbruk, organisering, arbeidsmåter, samarbeid og saksflyt.

Optimalisering av effektivitet og kvalitet er svært viktige problemstillinger for å sikre en effektiv og god utlendingsforvaltning. Den faktiske situasjonen i dag når det gjelder asylsaksbehandlingen skaper ekstra mange utfordringer.

1.2 Asylsøknader, asylsbehandling, konsekvenser og utfordringer

De siste årene har vært utfordrende i forhold til en effektiv og kvalitetsmessig god asylsaksbehandling. Samtidig med mange og økende antall asylsøknader, er kravene til saksbehandlingen også blitt mer omfattende de siste 5-6 årene, noe som både innebærer økt tidsbruk per sak og økt kompetansekrav til den enkelte saksbehandler.

Disse forholdene fører samlet til store utfordringer for Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Politiets utlendingsenhet (PU), og gjør det krevende å få til rask saksbehandling både i første og andre instans. Det er også betydelig usikkerheten mht ankomstnivået av asylsøkere. Dette er også et strukturelt organisatorisk dilemma som også gjør det vanskelig å planlegge for riktig dimensjonering av saksbehandlingsskapasiteten. Lang saksbehandlingstid av asylsøknaden medfører en rekke uheldige konsekvenser både økonomisk, menneskerettslig og sett fra et integreringsperspektiv:

- Lang saksbehandlingstid fører med seg en betydelig utgiftsside knyttet til lange mottaksopphold
- Vanskeliggjør også arbeidet med retur av personer med endelig avslag på søknad om asyl
- Forsinker integrering og bosetting av dem som innvilges opphold.

Å optimalisere asylsaksbehandlingen har dermed betydelig nytte både for enkeltindividen som søker og for samfunnet som helhet.

Bevilgningene relatert til asylsaksbehandling og asylmottak har økt fra om lag 1,4 mrd. kroner i 2007 til 4,8 mrd. kroner i 2010. Det er en meget stor ressursinnsats og dermed er det potensielt store økonomiske, menneskerettslige og integreringsmessige gevinster i forhold til å forbedre saksflyt/effektivitet og kvalitet. Det kan være en konflikt mellom økt effektivitet og kvalitet, men på den andre siden kan bedre effektivitet også medføre bedre kvalitet i form av kortere saksbehandlingstid, mindre

frustrasjoner hos søker og mer intensiv jobbing med saker.

1.3 Utviklingsarbeid i norsk utlendingsforvaltning

En rekke tiltak er allerede satt i gang i UDI og PU for å optimalisere asylsaksbehandlingen i 1. instans:

- Det er satt i gang et omfattende utviklingsarbeid med elektronisk saksbehandling for å modernisere og effektivisere utlendingsforvaltningen.
- Asylavdelingen i UDI har våren 2010 satt i gang et prosjekt for å utvikle en mer effektiv asylsaksbehandling gjennom leanmetodikken, der fokus er på å forbedre saksflyten og kutte ned liggetider. Pr 1. juli har nesten 500 saker blitt behandlet i den nye flyten i de tre pilotenhetene (Torshov, B2 og C4). Erfaringene fra pilotene så langt tilsier at det er mulig å kutte vesentlig i liggetider; foreløpig ser det ut til at ca. 70% av nye saker kan få første vedtak innen 3 uker fra søkt dato. I de resterende sakene er det behov for ytterligere informasjonsinnhenting i tillegg til asylintervjuet, slik at saksbehandlingstiden der blir noe lengre. Dette er imidlertid ikke passiv liggetid.
- Det er utført vurderinger og analyser av en endret ansvars- og oppgavefordeling i utlendingsforvaltningens førstelinje, se bl.a. Førstelinjeprojektets sluttrapport
- I 2010 etableres et nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter.
- Det er endelig nedsatt et offentlig utvalg som skal se på klagesaksbehandlingen og avgi rapport innen 1.12.2010.

Det er også stort fokus på å få ned saksbehandlingstidene internt i UDI. Det er utført interne revisjoner og reformer for å forkorte saksbehandlingstidene. I et brev fra UDI til Justis- og Politidepartementet av 01.03.2010 foreslås flere tiltak for å forkorte saksbehandlingstiden i asylsaker. Et av hovedtiltakene er å innføre en mer effektiv saksflyt og arbeidsmåte etter modell av Leanmetodikken som er implementert i svensk asylsaksbehandling. Det foreslås også endringer i den innledende asylsaksbehandlingen og oppgavefordelingen mellom UDI og PU.

1.4 Leanmodell og Case Owner-modellen

I denne utredningen har to ulike modeller for organisering av asylsaksbehandlingen i 1. instans blitt sentrale i diskusjonen av effektivitet og kvalitet: leanmodellen og Case Owner-modellen

1.4.1 Leanmodellen

Leanmodellen tar utgangspunkt i prinsipper for lean organisering. Lean betegner en organisering som bygger på tydelighet, oversikt og fleksibilitet. Det er sentralt at det er et løpende effektiviserings- og kvalitetsarbeid. Det sentrale er et løpende effektiviserings- og kvalitetsarbeid hvor målet er å skape merverdi.

Lean kan hevdes å være en organisasjonsoppskrift eller en ledelsesstrategi. Målet med denne strategien er å effektivisere prosessene i organisasjonen (mindre ressurser, men

også bedre kvalitet). Lean bygger bl.a. på viktigheten av å identifisere problemer og deretter målrette løsningene i forhold til den aktuelle organisasjonen.

: I 2008 startet Migrasjonsverket et utviklingsarbeid for å reformere arbeidet og organiseringen av asylsaksbehandlingen i Sverige. Reformen er blitt gjennomført under prosjektnavnet ”Kortare Väntan”. Reformen forsøker å effektivisere og forkorte saksbehandlingstiden. Målet er å få ned saksbehandlingstiden i tre måneder².

Med leanmodellen i *denne* rapporten om norsk asylsaksbehandling, menes den organiseringsmodell og hovedprinsipper som er blitt innført i Sverige under prosjektnavnet ”Kortare Väntan”:

- Metoden tar utgangspunkt i Leanmodeller der vurderinger av saker og differensiering skjer på et tidlig tidspunkt.
- En fundamental ide i modellen er at tyngden av arbeidsprosesser skiftes til innledningsprosessen, hvor man konsentrerer seg om den første undersøkelsen.
- Den mest *erfarne* delen av arbeidsstokken jobber i denne innledningsprosessen og kanaliserer saksflyten til de relevante prosedyrene.
- Teamet er en basisenhet i modellen. Det er teamet, og ikke individet, som møter arbeidsmengden og utfordringer på daglig basis.
- Leanmodellen sørger for *verktøy* for å *oppdage* og *følge opp* problemer i en tidlig fase av prosessen, med mulighet for å ta problemet opp på et høyere nivå i organisasjonen.
- Arbeidsmodellen forutsetter effektive kommunikasjonskanaler

Det ble første gjennomført et pilotprosjekt i Göteborg og deretter har arbeidsmodellen blitt innført i flere enheter. Detaljene er fremstilt i landkapitelet om Sverige.

1.4.2 Case Owner-modellen

Med Case Owner-modellen menes i *denne* rapporten om norsk asylsaksbehandling, den organiseringsmodell og hovedprinsipper som er blitt innført i Storbritannia. I mars 2007 innførte UKBA en ny modell: The New Asylum Model (NAM). Ett av hovedelementene med innføringen av denne var:

- Innføring av ”Case Owners” som var ansvarlige fra søknad til enten innvilgelse eller avslag.
- Modellen ble utviklet for å øke effektiviteten og ansvarligheten, noe som var ment å resultere i ferdigstillelse av flere saker, og å redusere tiden det tok for få en konklusjon i sakene.
- Man så også for seg at å ha en person ansvarlig for saken fra start til slutt ville tillate at søkerne, deres representanter og saksbehandlerne kunne utvikle en relasjon, noe som kunne bedre søkerens opplevelse av prosessen.
- En annet viktig element i NAM og Case Owner-modellen, er innføring av et *seksmånedersmål*. Målet er å få sakene hele veien gjennom behandlingssystemene og få et resultat i form av innvilget opphold eller returnering.

Detaljene rundt NAM og Case Owner-Modellen, blir redegjort for i landkapitelet om Storbritannia.

² <http://www.migrationsverket.se/download/18.5973fd1412535304f668000862/KV4.pdf>

1.5 Om anbefalingene

Et sentralt punkt i analysen har vært å identifisere de elementer som kan bidra til å effektivisere saksbehandling og rutiner i den norske utlendingsforvaltningen.

Dette prosjektet har identifisert noen ordninger eller funn som i seg selv gir en effektivisering eller forbedring. Innføringen av Leanmodellen i Sverige har med høy sannsynlighet medført kortere saksbehandlingstid. På den andre siden er det avdekket mange andre ordninger og funn som vi ikke nødvendigvis kan si vil medføre en effektivisering og/eller bedre kvalitet. En utfordring i en effektivitets- og kvalitetsanalyse av asylsaksbehandlingen i de landene Oxford Research har undersøkt, er at det er innført mange organisatoriske endringer i løpet de siste årene eller det siste året. Det betyr at en har begrenset erfaringer med reformene og tiltakene. Dette medfører en del usikkerhet i forhold til vurderingene av ulike ordninger.

En annen utfordring, som særlig gjelder Storbritannia og Danmark er at det både har blitt gjennomført organisatoriske endringer og endringer i noen av landenes innvandringspolitikk. Dette har medført lavere antall asylsøkere og er viktig å være klar over, selv om denne rapporten undersøker saksbehandlingen. Det er en rekke kontekstfaktorer som legger rammevilkårene som asylsaksbehandlingen i 1. instans opererer under. Den komparative analysen viser også at implementering av ordningene og hvordan de faktisk virker ikke er mulig å forutse i detalj. Både organisatoriske forhold og eksterne faktorer kan medføre at virkningene ikke er helt de samme i Norge.

Konklusjonen er at det er funnet enkelte tiltak eller ordninger som med relativ stor sikkerhet vil medføre effektivisering av saksbehandlingsordninger og rutiner. På den annen side har prosjektet kartlagt en rekke ordninger som virker å være nyttige, men som det er knyttet en del usikkerhet til. Disse har vi også pekt på, og det anbefales at man tar disse opp til vurdering. I konklusjons- og anbefalingskapittelet, har vi konkretisert en rekke tiltak som vi vurderer som mulig å prøve ut i Norge - og som etter en tilpasning til norske forhold vil kunne medføre at saksbehandling og rutiner o.a. blir effektivisert.

1.6 Balanse mellom det spesifikke og det generelle

I en kartlegging som dette kommer det frem mye detaljer. Det er som regel på det høyeste detaljeringsnivået at flest ulikhetsfaktorer avdekkes. På den annen side vil et høyt detaljnivå gi en omfattende og svært uoversiktlig rapport. Kartleggingen har imidlertid gitt god oversikt over hovedlinjene som har relevans og betydning. En ren presentasjon av hovedlinjene gir en enkel og oversiktlig fremstilling. Problemet med en ren beskrivelse av hovedlinjene er at mange av forskjellene mellom Norge og rapportlandene går tapt. Vi har følgelig forsøkt å balansere mellom detaljrikdom på den ene side og generaliserbarhet på den annen side.

Størst detaljrikdom er gitt i landkapitlene, mens sammenlikningen i det avsluttende kapittelet om komparative funn er mer generelt.

1.7 Innhold i rapporten

Dette er en omfattende rapport med beskrivelser og vurderinger av asylsaksbehand-

lingen i 5 ulike land. Ulike lesere vil ha ulike behov.

Rapporten består av foruten av innledningskapittel av tre hoveddeler:

- Metodekapittel
- Landkapittel for hvert av landene Norge, Danmark, Nederland, Sverige og Storbritannia
- Avsluttende kapittel med komparative funn og anbefalinger

I metodekapitlet redegjør vi kort for sentrale spørsmål, datainnsamling, datakilder og metode.

Landkapitlene er i hovedsak likt strukturert. Alle landkapitelene har en introduksjon som kort beskriver hva de hovedelementer som tas opp i landkapitelene. Alle landkapitelene har også en oppsummering med hovedkonklusjonene og hovedpoengene fra kapitlet.

Strukturen i kapitlet om Norge har noen små forskjeller mellom de andre kapitelene siden det redegjøres både for asylsaksbehandlingen i PU og i UDI. I de fire andre kapitelene er strukturen som følger:

- Organisasjonsstruktur og aktører
- Prosedyrer i asylprosessen
- (Eventuelt et underkapittel om reformer/ny modell for asylsaksbehandling)
- Ressurser
- Basiskrav for saksbehandlingen
- Forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet
- Brukerorganisasjonenes vurdering
- Oppsummering

Det avsluttende kapitlet om komparative funn og anbefalinger, gir som sagt i størst grad oversikt. Kapitlet fokuserer på:

- Noen sentrale hovedforskjeller og likheter mellom landene
- Identifisere styrker og svakheter med ulike organiseringer av
- Diskutere hovedfunn i forhold til effektivitet, kvalitet og fleksibilitet.
- I det avsluttende kapitlet har vi videre listet opp anbefalinger.

Dersom man er interessert i konklusjoner, anbefalinger og oversikt, bør man lese det avsluttende kapitlet og også de ulike oppsummeringene i landkapitelene. Dersom man er interessert i mer detaljer og beskrivelse og vurderinger av et enkelt system, bør man lese hele eller deler av landkapitelene.

Kapittel 2. Metode

I dette kapitlet presenteres sentrale forskningsspørsmål, forskningsdesignet og datainnsamlingsmetoder som har vært brukt og hvordan datainnsamlingen har foregått i praksis.

2.1 Forskningsspørsmål

Hovedproblemstillingen har vært å undersøke effektivitet og kvalitet i asylsaksbehandlingen i 1. instans.

Hvert lands ordninger har blitt analysert og rapportert hver for seg i ulike landkapitler. Hoveddimensjonene som asylsaksbehandlingsprosessen er analysert ut fra er saksflyt/effektivitet og kvalitet. Følgende momenter har blitt undersøkt i forhold til effektivitet og kvalitet:

- Utlendingsforvaltningens organisering, arbeidsdeling og samarbeid mellom virksomhetene
- Saksbehandlingsprosedyrer
- Tidsbruk
- Kostnader
- Forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet til varierende ankomster
- Brukernes vurderinger av utlendingsforvaltningen
- Utlendingsforvaltningens egenvurdering
- Rammevilkår som lovverk og basiskrav/føringer for saksbehandlingen

I praksis er det særlig effektivitet, kvalitet og fleksibilitet som vi har diskutert i de ulike landene og i kapitlet om komparative funn og anbefalinger. I det følgende diskuterer vi kort hva som menes med disse begrepene i denne studien.

Hva betyr så effektivitet? I denne sammenheng knyttes effektivitet til å unngå liggetid, oppnå tidsfrister. Dette er tidsmåloppnåelsen eller tidsdimensjonen av effektivitet. Effektivitet knyttes i denne analysen også til god saksflyt og organisering. Dette er effektivitet som struktur og prosess. I analysen diskuteres begrepet i forhold til ulike lederskapsperspektiver og ledelsesmodeller. Dette er et mer overordnet perspektiv på effektivitet. Effektivitet knyttes i denne utredningen primært til to dimensjoner

- Effektivitet som tid
- Effektivitet som prosess og struktur

Hva betyr så kvalitet? Kvalitet er et vidt begrep som kan ha mange betydninger og inneholde ulike dimensjoner. UDI har i et rundskriv definert UDIs forståelse av kvalitet i saksbehandlingen. UDIs saksbehandling skal være ”legitim, effektiv og brukerorientert. I denne analysen har Oxford Research fokusert på kvalitet i forhold til tre hoveddimensjoner:

- Som rettslig riktig beslutning (rettslig dimensjon av kvalitet).
- Effektiv saksbehandling innen tidsfrister (unngå lang saksbehandlingstid)
- Opplyst og informert prosess (rettsikkerhet og forutberegnelighet)

Hva betyr så fleksibilitet? Kjernen i fleksibilitet er evne til å tilpasse seg endringer. Dette er svært viktig i asylsaksbehandlingen.

Mange av de analytiske parametrene har vært relevante i forhold til både en diskusjon av effektivitet, kvalitet og fleksibilitet.

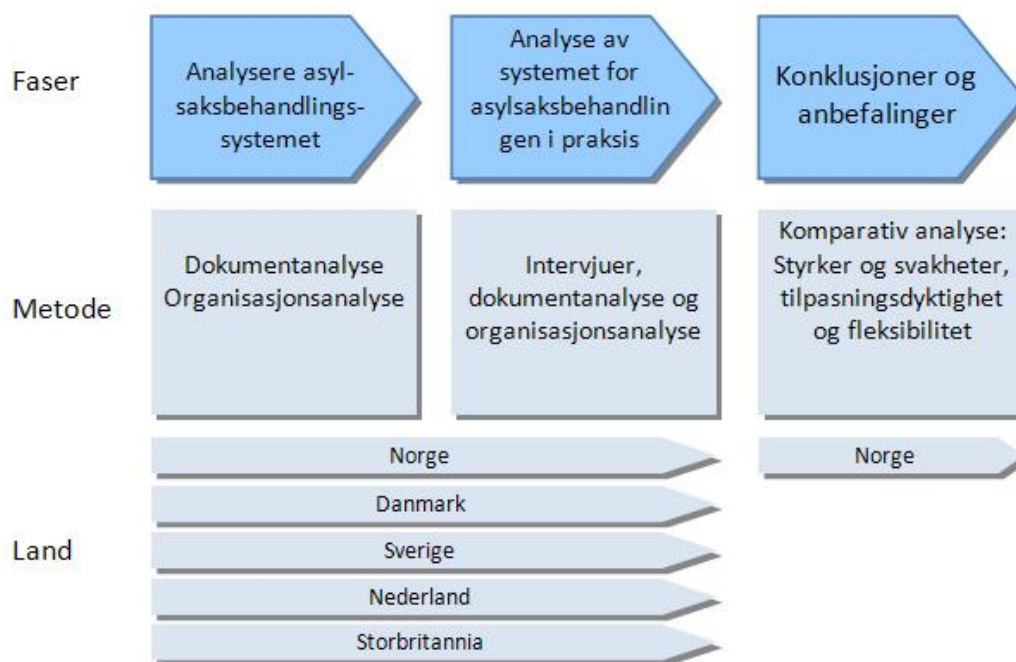
Følgende tabell illustrerer de analytiske parametrene som er blitt analysert og den felles analysemodellen.

Tabell 1 : Analytiske parametre					
Saksflyt/effektivitet, kvalitet og fleksibilitet					
	Norge	Sverige	Danmark	Nederland	Storbri- tannia
Utlendingsforvaltningens organi- sering m.m.					
Saksbehandlingsprosedyre					
Tidsbruk					
Kostnader					
Tilpasningsdyktighet og fleksibili- tet					
Brukernes vurderinger					
Utlendingsforvaltningens egen- vurdering					
Rammevilkår som lovverk og basiskrav/føringer for saksbe- handlingen					
Kilde: Oxford Research					

2.2 Forskningsdesign

Arbeidet har blitt strukturert som illustrert nedenfor. Figuren nedenfor illustrerer det forskningsdesignet som ble etablert tidlig i prosjektet.

Figur 2: Forskningsdesign



I den første fasen ble det samlet inn relevante dokumenter. Dette gav oversikt over hvordan asylsaksbehandlingen foregår i de ulike land, særlig organisasjonsoversikt, prosedyrerarbeidsfordeling mellom organisasjoner etc. I praksis var det en glidende overgang mellom fase 1 og 2. Dette hadde sammenheng med at en del dokumenter ikke ble gitt tilgang til før under intervjuene.

I intervjufasen fremkom det informasjon om endringer og vurderinger av kvalitet, effektivitet og fleksibilitet. Det som viste seg vanskelig å få informasjon om, var mer detaljert informasjon om tidsbruken. Dette har bakgrunn i at man i flere land har forholdsvis mangelfull registrering av tidsbruken. Det man kunne få noe informasjon om var hovedaktiviteter som tidsbruken relaterer seg til, som asylintervju og vedtaks-skriving. Det viste seg også krevende å få detaljert informasjon om basiskravene og de juridiske rammevilkårene i de ulike landene. Oxford Research har særlig fått informasjon om følgende:

Kunnskap om basiskravene

- Er det særlig krav til saksbehandlingen som skiller seg fra generell forvaltning?
- Hvordan fungerer informasjon/veiledningen?
- Hva er kravene i forhold til kvalitetssikring av riktig beslutning?

Vurdering av basiskravene

- Har det vært store endringer i basiskravene?
- Er basiskravene tilstrekkelig for å sikre kvalitet?

Denne informasjonene har i varierende grad vært mulig å få kunnskap i de land vi har undersøkt.

I fase tre har vi fokusert på anbefalinger og konklusjoner.

2.3 Datainnsamling

Undersøkelsen omfatter landene Norge, Danmark, Sverige, Nederland og Storbritannia. Valget av land ble bestemt av oppdragsgiver, Justis- og politidepartementet.

Datakildene har vært dokumenter og litteratur, kvalitative intervjuer og statistikk. I det følgende redegjøres det for de ulike datakildene og datainnsamlingen.

2.3.1 Dokumenter og litteratur

Oxford Research har gjennomgått mange rapporter og dokumenter. En god del er tilgjengelig på internett, men noen av dokumentene er interne. Den type dokumenter vi har gjennomgått er særlig:

Tilgjengelig skriftlig material på web og i trykt form:

- Lover og forskrifter
- Relevante offentlig tilgjengelig utredninger (bl.a. i Nederland og Sverige)
- Informasjonsmateriell som gis til/gjøres tilgjengelig for potensielle søkere
- Årsrapporter for de institusjonene som er involvert i asylsaksbehandlingen.

Vi har også gått gjennom og fått tilgang til en del interne dokumenter. Noen av disse kan tilgjengeliggjøres for andre, mens andre er gitt tilgang til med klausul om at de ikke tilgjengeliggjøres for andre.

- Prosedyrehåndbøker
- ”Kokebøker” for hvordan gjøre saksbehandlingen
- Praksisnotater
- Interne strateginotater vedrørende kvalitet og effektivitet

2.3.2 Kvalitative dybdestudier

Dybdeintervju er en kvalitativ studiemetode. Metoden brukes vanligvis når en ønsker seg bedre innsikt i et område en kjenner lite fra før av, eller dersom den aktuelle informasjon er vanskelig kvantifiserbar. Det sentrale i denne type intervju er ikke å kartlegge representativitet, men å få frem meninger og synspunkter for derigjennom å oppnå økt kunnskap på området. Dersom en ønsker å finne representativiteten i et synspunkt, brukes vanligvis kvantitative metoder. De kvalitative metodene gir altså økt innsikt uten at de gir oss mulighet til å kunne si noe om omfang og utbredelse.

Hvordan har så intervjuprosessen foregått i praksis? I intervjuene benyttet vi oss av en tematisert intervjuguide. Intervjuene har imidlertid vært relativt åpne og det en kaller semi-strukturert. Dette har bakgrunn at de vi særlig har vært interessert i er komplekse organisasjons- og strategiske spørsmål.

Informantutvalg

Ved utvelgelse av informanter forsøkte vi å sikre at vi intervjuet personer som hadde kunnskap om de forholdene vi skulle kartlegge. Det ble tidlig i prosjektperioden, i samråd med referansegruppen, besluttet å fokusere på *strategiske aktører*, dvs. ledere og personer med operativ og helhetlig kunnskap om asylsaksbehandlingen og inkludere informanter med ansvar for strategi og utvikling/regelverk og policy. Det ble videre avklart at brukerperspektivet inkluderer intervjuer med juridiske eksperter/organisasjoner (advokatforeningen) og Innvandrersorganisasjoner. Asylsøkere intervjues ikke.

Rekruttering av informanter og organisering av intervjuene.

Når det gjelder intervjuene med myndighetene har representanter og kontaktpersoner bidratt til å finne frem til de personene som vi har intervjuet. Oxford Research har sendt informasjonsskriv om oppdraget og diskutert på telefon og e-post med kontaktpersoner for de ulike myndighetene før intervjuene ble booket.

Intervjutyte.

Intervjuene er blitt utført som semi-strukturerte intervjuer. Intervjuene viste seg å være svært viktige kunnskapskilder, ikke bare om hvordan asylsaksprosessen fungerer i praksis i forhold til de operasjonaliserte parametrene, men også et nåtidig og fremtidskuen perspektiv på strategisk utvikling av asylsaksbehandlingen; endringer og reformarbeid.

2.3.3 Intervjuene i de ulike caselandene

Norge

I Norge er asylsaksbehandlingen delt mellom UDI og PU.

Intervjuene i Norge ble gjennomført i perioden januar til april 2010. Intervjuene ble organisert delvis ved hjelp av UDI og delvis ved at Oxford Research selv tok kontakt med informantene og avtalte intervju. Det ble gjort 4 eksplorative intervjuer med UDI i januar 2010. Videre ble det foretatt 3 fokusgruppeintervjuer i mars og 3 enkeltintervjuer. Det ble også foretatt 1 enkeltintervju i PU og ett fokusgruppeintervju. Videre ble det foretatt 2 intervjuer med representanter for brukerperspektivet. Samlet har vi foretatt:

- 7 enkeltintervjuer i UDI
- 3 fokusgruppeintervjuer i UDI
- 1 enkeltintervju i PU
- 1 fokusgruppeintervju i PU
- 2 intervjuer med representanter for brukerperspektivet

Alle intervjuene i Norge ble gjennomført som personlige intervjuer. I noen av intervjuene var det to analytikere fra Oxford Research representert.

Danmark

I Danmark er asylsaksbehandlingen i 1. instans delt mellom Rigspolitiet og Udlændingsservice. Systemet i Danmark likner det norske systemet i forhold til at både politiet og Udlændingsservice (kan sammenliknes med UDI) normalt er involvert i førstegangsbehandlingen.

- Registrering hos Rigspolitiet
- Saksbehandling av asylsøknaden skjer hos Utlændingsservice

Det er Rigspolitiet i Danmark som foretar registrering og første kontakt med asylsøkeren og skal forsøke å finne ut av hvem asylsøkeren er, dvs. søkerens nasjonalitet og identitet. Politiet tar deretter fingeravtrykk og foto av søkeren og avhører søkeren om reiseruten.

Intervjuene ble gjennomført i første uken i mai 2010. Det var krevende å få gjennomført intervjuer i Danmark siden Udlændingsservice implementerte flere endringer i organisasjonen som gjorde at særlig strategiaktører og ledere var meget opptatt frem til utgangen av april 2010. Det var Udlændingsservice som organiserte og rekrutterte informanter basert på epostkontakt og telefonkontakt med Oxford Research. I Danmark gjennomførte vi totalt 6 intervjuer. Oxford Research avtalte selv intervjuer med interesseorganisasjonene. 5 av intervjuene ble foretatt på Sandholm og 1 i København. Følgende intervjuer ble gjennomført:

- 1 intervju med Rigspolitiet
- 3 intervjuer med Udlændingsservice
- 2 intervjuer med interesseorganisasjoner.

Sverige

I 2008 har Migrasjonsverket startet på et utviklingsarbeid med å reformere arbeidet og organiseringen av asylsaksbehandlingen i Sverige. Reformen forsøker å effektivisere og forkorte saksbehandlingstiden. Målet er å få ned saksbehandlingstiden til tre måneder³. Reformens innhold og oppfatninger av resultatene i forhold til effektivitet og kvalitet, har vært interessante spørsmål å belyse⁴. Derfor fokuserte vi på informanter som kunne gi kunnskap om reformforslaget og resultater. Dette er primært ansatte med ansvar for strategi og utviklingsarbeid. Disse informantene intervjuet vi også i forhold til andre mer overordnede organisatoriske spørsmål, men med særlig fokus på utviklings- og reformarbeidet. Følgende strategiske informanter ble intervjuet:

- Prosjektlederen/sentrale prosjektmedarbeidere – ”Kortare Väntan”
- 2 eksperter – ”Expertgruppen/Staben – verksamhetsområde”
- Sjefen for ”Verksamhetsområdet Asylprövning”
- Juridisk sjef.

Kontakten med Migrasjonsverket ble etablert gjennom Sverker Lemark, ekspert på Asylprövning ved Migrasjonsverkets Stab, som kontaktperson og Elisabeth Lundin

³ <http://www.migrationsverket.se/download/18.5973fd1412535304f668000862/KV4.pdf>

⁴ På hjemmesiden til Migrationsverket, hevdes det at forsøkene med reformarbeidet så langt er positive i forhold til effektivitet og kvalitet: <http://www.migrationsverket.se/info/1632.html>. Av betydelig interesse er også rapporten: ”Med sikte på en snabbare asylprocess”, som viser hvordan Leanmodellen kan brukes i svensk asylsaksbehandling.

ved ”Internationella strategienheten”. Kommunikasjonen skjedde per epost og telefon. Migrasjonsverket bidro til å rekruttere informanter og organisere intervjuene.

Det ble gjennomført intervjuer både i Malmö, Göteborg og Stockholm. Intervjuene ble gjennomført i april 2010. Det ble til sammen gjennomført:

- 6 intervjuer med Migrasjonsverket
- 2 intervjuer med representanter for brukerperspektivet.

Storbritannia

UK Border Agency (UKBA) er underlagt det britiske Home Office. Hovedkvarteret ligger i Croydon i Sør-London. Hovedkontoret har bl.a. ansvar for policy og regelverk. I tillegg er det 6 regionkontorer med stor grad av autonomi. UKBA har ansvaret for 6-12 saksområder på utlendingsområdet, og de fleste som arbeider der har erfaring fra operativt arbeid (saksbehandling.) I Storbritannia er det nå fokus på forenkling av utlendingslovgivningen med bakgrunn i at gjeldende Immigration Act er komplisert og revidert en rekke ganger. Det har vært tatt sikte på å introdusere deler av en ny lov fram til 2012, men arbeidet har blitt forsinket. UKBA har vært sentrale i dette forenklingsarbeidet, som tar sikte på å gjøre regelverket enklere for både saksbehandlere og søkere⁵.

De fleste intervjuene i Storbritannia ble gjennomført av to analytikere fra Oxford Research i april 2010. Intervjuene og informantene ble organisert av UKBA. Det ble gjennomført følgende intervjuer:

- 2 gruppeintervjuer med UKBA
- 2 enkeltintervju med UKBA
- 2 telefonintervjuer med UKBA
- 2 intervjuer med brukerorganisasjoner

Nederland

Alle intervjuene i Nederland ble foretatt av en nederlandsk analytiker i perioden mars-april 2010. Alle intervjuene ble foretatt på nederlandsk.

Det var Oxford Research som tok kontakt med myndighetene. Når det gjelder rekruttering, skaffet lederen for avdeling asyl ved IND to informanter; en manager for en asylenhet og en ansatt fra strategiavdelingen. Den tredje informanten blant IND har tidligere vært frivillig medarbeider ved ”Vluchtelingenwerk” og jobbet som saksbehandler ved enhet på Schiphol. Oxford Research tok direkte kontakt med kommunene og frivillige organisasjoner for å rekruttere informanter.

Det er blitt gjennomført følgende intervjuer:

- 2 personlige intervjuer med myndighetene (IND)
 - En manager for en asyldeling
 - En ansatt fra strategiavdelingen
 - En saksbehandler ved enheten for asylankomster ved Schiphol
- 4 telefonintervjuer med myndighetspersoner (IND)
- 2 intervjuer med kommuneansatte

⁵ ”Rapport fra tjenestereise til Storbritannia 20. januar 2009” – internt notat UDI.

- To ansatte fra helse- og sosial etaten i en stor kommune
- 3 intervjuer med frivillige organisasjoner
 - Frivillige organisasjoner som har stor kontakt med asylsøkere

I forhold til intervjuer og caseundersøkelsen i Nederland er det to forhold vi vil påpeke. Det første er at det var stor enighet blant informantene om problemer og vurderinger av effektivitet og kvalitet. Det andre er at kombinasjonen av intervjuer og dokumentstudier var meget viktig i Nederland.

Siden samarbeidet i forhold til asylsøkere i Nederland er formalisert i "Vreemdelingenketen" ble det stilt noen spørsmål om opplevelsen av samarbeidet. Medarbeideren fra vluchtelingenwerk og ansatte fra IND var samstemte i opplevelsen og vurdering av samarbeidet. Samarbeidet fungerer bra. Ansatte fra helse- og sosialetaten og de frivillige organisasjonene i kommune var også samstemte i vurderingen av samarbeidet. Dette er et eksempel på stor enighet blant informantene i Nederland.

I analysen av Nederland har kombinasjonen av intervjuer og dokumenter vært viktig. Utlendingsloven 2000 ble evaluert i 2003. Scheltemakommisjonen leverte en omfattende rapport i 2005 i to deler. Del 2 handler om kvalitet og vurdering av informasjon og beslutningsprosesser i asylsaksbehandling. Innholdet i de nye asylprosedyrene som innføres i juli 2010 stemmer overens med anbefalingene i evalueringsrapporten. En kombinasjon av dokumentanalyse og samtaler har vist seg verdifull ikke minst fordi det er sammenheng mellom informasjon som har kommet fram ved bruk av de ulike informasjonskildene.

2.3.4 Statistikk

Det er forsøkt samlet inn statistikk om median og gjennomsnittlig saksbehandlingstid, enhetskostnader for en asylsak, samt opplysninger om personell og kompetanse. Det har vist seg vanskelig å få tilgang til disse opplysningene. Oxford Research har henvendt seg til myndighetene i de ulike landene, men har i forholdsvis liten grad fått statistikken vi har etterspurt. Delvis skyldes det at enkelte land i liten grad har slike opplysninger.

Imidlertid har dette ikke etter Oxford Research vurdering avgjørende betydning i forhold til *denne* rapportens hovedkonklusjoner og anbefalinger.

Statistikk kunne gitt nyttig informasjon om resultater og effekter, men siden statistikken både er lite komparativ og kontekstavhengig, ville statistikken ha hatt usikkerhet og ikke vært avgjørende for konklusjoner og anbefalinger. De ordninger og tiltak vi vurderer, har videre vært implementert i forholdsvis kort tid, slik at statistikken i liten grad kan vise resultater og effekter over tid.

Etter vår vurdering er det intervjuene og dokumentene som i størst grad er egnet til å gi informasjon om effektivitet og kvalitet i asylsaksbehandlingen. Intervjuene kan gi informasjon om hva som fungerer og optimaliserer asylsaksbehandlingen og *hvorfor* det fungerer/ikke fungerer. Dette er viktig informasjon.

Det er også viktig å understreke at anbefalingene på grunn av manglende sikker kvantitativ informasjon om resultater og effekter, først og fremst peker på noen viktige fokusområder som norske utlendingsmyndigheter bør vurdere nærmere.

2.3.5 Verifisering

Denne studien bygger på et omfattende kvalitativt material om de ulike landenes organisering og asylsaksbehandlingens virkemåte. Kvalitative intervjuer har vært en viktig kilde og det anvendes også en del sitater i rapporten. På denne bakgrunn er det sentralt at informasjonen som brukes er kontrollert og verifisert.

Alle sitater og informasjonen om organisering og asylsaksbehandlingens virkemåte som fremkommer i de fem landkapitlene er verifisert. Vi har sendt hele landkapittelet til informantene slik at de har kunnet se konteksten som informasjonen fremkommer i. Når det gjelder Nederland, ble landkapittelet skrevet både på norsk og nederlandsk, slik at informantene kunne ha mulighet til å verifisere informasjonen. landkapittelet som gjelder Storbritannia ble skrevet på engelsk og er så oversatt til norsk. Kapitlene som gjelder Danmark og Sverige ble skrevet på norsk og sendt til informanter i Sverige og Danmark. Etter verifiseringen har landkapitelene blitt noe redigert og omstrukturert.

Kapittel 3. Norge

I dette kapitlet er formålet å gi en beskrivelse av sentrale elementer i norsk asylsaksbehandling. Kapitlet starter med en beskrivelse av utfordringene i asylsaksbehandlingen i Norge. Deretter gir en kort oversikt over oppgavefordelingen mellom de to sentrale operative aktørene PU og UDI.

Det neste underkapitlet redegjør for asylsaksbehandlingen i PU. Det gis en relativt grundig beskrivelse av og oppgavene PU gjør i den innledende asylsaksbehandlingen. Det redegjøres også for ressurser. I underkapitlet om PU diskuteres også oppgavefordelingen mellom PU og UDI nærmere.

Deretter redegjøres det for asylsaksbehandlingen i UDI. Kapitlet avsluttes med en oppsummering

3.1 Asylsaksbehandlingen i Norge og utfordringer

Når det gjelder asylsaksbehandlingen i Norge, har organiseringen, saksflyt og barrierer og suksessfaktorer tidligere vært analysert i flere utredninger og analyser. Problemerkene og organiseringen er i hovedsak kjent. Oxford Research har lagt vekt på å gå gjennom den eksisterende kunnskapen, men har samtidig gjort omfattende egen datainnsamling og dataanalyse med intervjuer og dokumentanalyse for å sikre oppdatert kunnskap og god forståelse av problemstillingene og hvordan asylsaksbehandlingen virker. En god forståelse av problemer og virkemåter er avgjørende for en hensiktsmessig komparativ analyse og relevante policyanbefalinger.

Tidligere utredninger har pekt på flere hovedutfordringer i norsk asylsaksbehandling. Et problem har vært lang saksbehandlingstid. I sammenheng med dette problemet er det også hevdet at det til dels er overlappende arbeid og dobbeltarbeid mellom PU og UDI. Dette hevdes blant annet i Førstelinjeprojektets sluttrapport⁶:

”Det er til dels overlappende arbeidsprosesser og dobbeltarbeid mellom PU og UDI i identitetsarbeidet, for eksempel ved at mange identitetsspørsmål som det er spurt om under registreringer gjentas av UDI under asylintervjuet”

Det pekes videre på at man ikke har hatt en felles organisasjonsmessig styring og prioritering mellom PU og UDI. Dette problemet er blitt potensielt noe mindre etter at både PU og UDI er underlagt samme departement.

Basert på tidligere kunnskap og Oxford Research undersøkelse, antas hovedproblemer i norsk asylsaksbehandling å være:

- I for liten grad en tett, helhetlig asylsaksbehandling
- Lang saksbehandling som skyldes en rekke forhold.
 - Lite fleksibel finansieringsmodell
 - Overlappende arbeid og dobbeltarbeid mellom PU og UDI
 - Ikke felles organisasjonsmessig styring og prioritering. Det kan være en utfordring i forhold til å få til en integrert og helhetlig asylsaksbehandling.

⁶ Førstelinjeprojektets sluttrapport Anbefalinger om fremtidig oppgave- og ansvarfordeling i utlendingsforvaltningen, side 81.

- Ikke optimal arbeidsorganisering i forhold til saksflyt og differensiering av saker i UDI
 - For lang liggetid på enkle saker

Når disse hovedutfordringene er påpekt, kan inntrykket bli at UDI og PU ikke gjør en god innsats. Oxford Research vurderer at fokuset på effektivitet og kvalitet er stort både i PU og UDI. Asylsaksbehandling er etter sakens natur komplisert. Det er som påpekt også satt i gang flere prosjekter og tiltak for å sikre en tettere og mer helhetlig asylsaksbehandling.

Forslaget om en endret oppgavefordeling mellom UDI og PU når det gjelder den innledende asylsaksbehandling, er i en utredningsfase, hvor involverte aktører skal komme med synspunkter innen 20. september 2010.

Oxford Researchs utredning av norsk utlendingsforvaltning i et komparativt perspektiv, er følgelig innenfor et svært dynamisk og omskiftelig område i forhold til organisering og tiltak. Dette gjelder også i de andre landene vi har analysert.

I det følgende redegjør vi kort for organiseringen, aktører og oppgavefordelingen i norsk asylsaksbehandling.

3.2 Organisasjonsstruktur og aktører

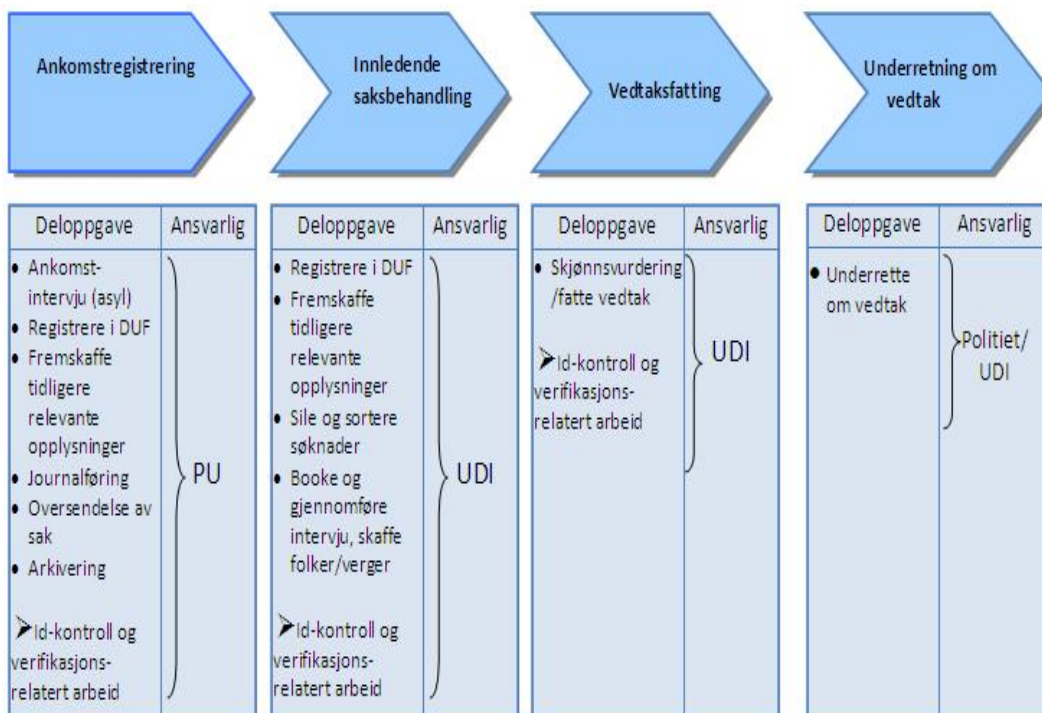
Nedenfor gis en nærmere beskrivelse av oppgavefordelingen mellom PU og UDI.

Både politiet og UDI har oppgaver i den innledende asylsaksbehandlingen. I asylsaker er dermed førstelinjen delt, noe som i komparativ sammenheng i dag ikke er så vanlig. Politiet foretar ankomstregistreringen og UDI asylintervjuet. Vedtakskompetansen tilligger UDI⁷.

Oppgavefordelingen mellom UDI og PU er beskrevet i førstelinjeprojektets slutt-rapport. Her peker vi på hovedtrekk som er nødvendige å fremstille for den senere analyse. Figuren nedenfor er en forenklet fremstilling av oppgavefordelingen mellom PU og UDI.

⁷ Førstelinjeprojektets sluttrapport Anbefalinger om fremtidig oppgave- og ansvarfordeling i utlendingsforvaltningen, side 80

Figur 3: Oppgavefordelingen mellom PU og UDI



Kilde: Førstelinjeprojektets sluttrapport, side 83.

PUs ansvar: Ankomstregistrering og identitet

PUs hovedoppgaver er knyttet til å registrere opplysninger om asylsøkerne og ikke minst klargjøre identitet, nasjonalitet og reiserute. Disse opplysningene sikres gjennom samtale med asylsøkerne.

UDIs ansvar: Innledende asylsaksbehandling og vedtaksbehandling

UDI har ansvar for hoveddelen av selve saksbehandlingen av asylsøknaden. Det gjelder koordinerende aktiviteter, asylintervju og vedtaksfatting. I UDI foretas det en *differensiering*⁸ av saker. UDI skiller bl.a. ut Dublinsaker, enslige mindreårige asylsøkere og hurtigprosedyresaker.

I det følgende redegjør vi for asylsaksbehandlingen i PU. I denne redegjørelsen gjennomgår vi organisering, ressursbruk og synspunkter på oppgavefordelingen mellom PU og UDI. Vi har valgt å fremstille en samlet diskusjon om oppgavefordelingen mellom PU og UDI i delen om PU. Den kunne likeså godt vært plassert i diskusjonen under UDI. Etter gjennomgangen av asylsaksbehandlingen i PU, redegjør vi for asylsaksbehandlingen i UDI.

⁸ Differensiert asylsaksbehandling forklares slik av UDI: UDI deler søknadene om asyl etter situasjonen i søkers opprinnelsesland. Sakene som realitetsbehandles, deles i tre ulike kategorier: 48-timersaker, 3-ukersaker og normale saker. I tillegg er det egne prosedyrer for EMA- og Dublin-saker (Kilde: UDIs nettsider. <http://www.udi.no/Oversiktsider/Ordliste/>)

3.3 Asylsaksbehandlingen i PU

I det følgende redegjøres det for organiseringen og saksflyten i PU. Fokuset i vår redegjørelse er i forhold til organisering og saksflyt i normale saker.

3.3.1 Organisasjonsstruktur

PU ble etablert i 1. januar 2004 – for å styrke, effektivisere og samordne politiets innsats på utlendingsfeltet. PU er et særorgan underlagt Politidirektoratet, som igjen er underlagt Justis- og politidepartementet.

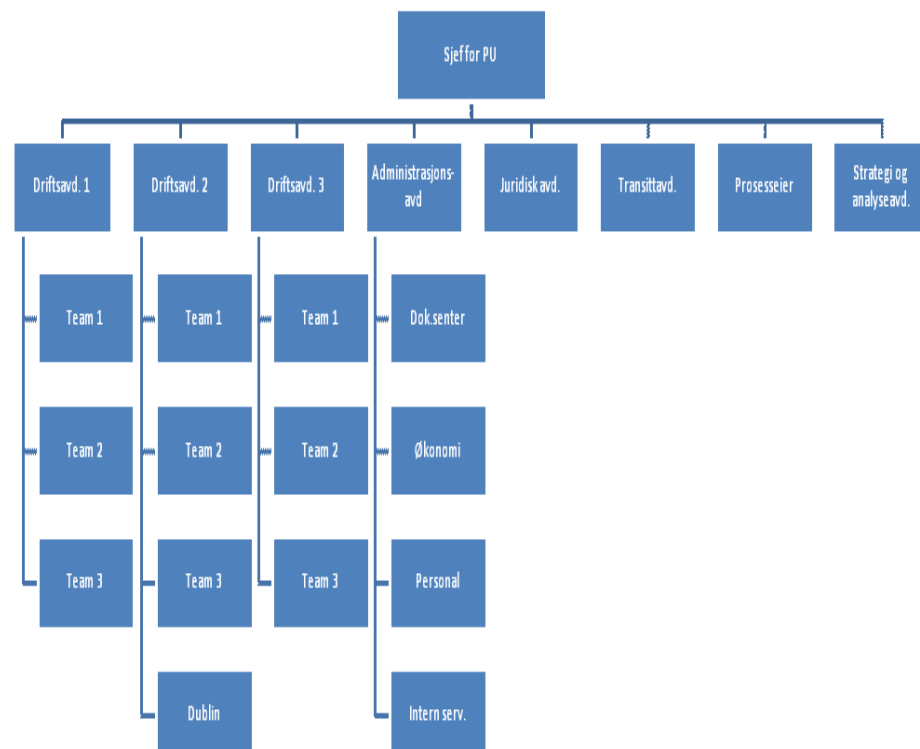
Hovedoppgaver:

- Registrere og identifisere asylsøkere
- Uttransportere asylsøkere som har fått avslag på søknadene og andre utlendinger som skal bort eller utvises
- Drifte politiets utlendingsinternat på Trandum.

PU som organisasjon ble evaluert i 2007. Evalueringen pekte på en del områder som kunne forbedres organisasjonsmessig. På bakgrunn av blant annet evalueringen ble det innført en ny organisasjonsmodell fra 2009.

Nedenfor presenteres organisasjonsstrukturen.

Figur 4: Organisasjonskart PU



I gruppeintervjuet med sentrale ledere ved PU, ble det understreket at formålet med den nye organisasjonsstrukturen var å sikre en organisasjon som medfører høy grad av fleksibilitet, kompetanse og effektivitet. En sentral bakgrunn for organisasjonsut-

viklingen var anbefalingene i Statskonsults rapport av 15. oktober 2007⁹.

Det sentrale i organisasjonsstrukturen er at organisasjonen er delt inn i tre driftsavdelinger, en avdeling og for strategi- og analyse, en administrasjonsavdeling og en juridisk avdeling, samt å en enhet som kalles prosesseier. Avdelingen for strategi- og analyse og prosesseier er nye avdelinger.

Driftsavdelingene har hovedansvaret for å ivareta selve *registreringen, identifisering og uttransportering*.

Driftsavdelingene har inndeling basert på asylsøkernes geografiske tilhørighet, religion, språk og kultur:

- Driftsavdeling 1 har ansvar for Nord-Afrika og arabisktalende land
- Driftsavdeling 2 for Europa og Dublin-sakene
- Driftsavdeling 3 for Afrika sør for Sahara og resten av verden.

Driftsavdelingene registrerer alle asylsøkere som kommer til Norge og jobber med å avklare identiteten på personer som har uklar identitet. Figuren viser at hver driftsavdeling videre er delt inn i tre *team*. Organisasjonsstrukturen forutsetter tett samhandling i teamene og avdelingene og mellom avdelingene.

I PU er det en vaktordning og det er alltid en operasjonsleder på jobb som har ansvar for den daglige ledelse og drift av vakten. Operasjonslederen har oversikt over og koordinerer PUs operative aktiviteter.

De andre avdelingene er primært avdelinger som støtter opp om driftsavdelingene:

- Strategi- og analyseavdelingen støtter og bidrar til utvikling i organisasjonen
- Administrasjonsavdelingen, Juridisk avdeling og Prosesseier støtter den øvrige organisasjonen.

Den administrative støtten og styringen er forsøkt økt, bl.a. med bakgrunn i statskonsults anbefalinger. I gruppeintervjuet med PU ble det særlig fremhevet betydningen av strategi- og analyseavdelingen, juridisk avdeling og prosesseier. Det er fokus på prosess og prosessstyring. Prosesseier skal ha ansvar for overordnet styring og oversikt over prosesser. Strategi- og analyseavdelingen er viktig for å sikre god styringsinformasjon. PU mener de har implementert en organisasjonsmodell som i stor grad er egnet til å løse de utfordringer de står overfor.

I gruppeintervjuet peker PU på at de selv erfarer å være en effektiv og fleksibel organisasjon. Informantene i PU peker på at ankomsttallene har vært svært høye i 2008 og 2009 og samtidig har PU omorganisert internt med nye rutiner for oversendelse av saker til UDI. Derfor må saksbehandlingstider for 2008 og 2009 leses på bakgrunn av disse ekstraordinære forholdene.

⁹ "Evaluering av Politiets Utlendingsenhet", Statskonsult rapport 2007:26

3.3.2 Prosedyrer

Saksbehandlingsprosedyrene for de forskjellige prosedyrekodene fremgår av PUs Saksbehandlingsinstruks kapittel 6: Registrering. Rutinene ved registrering av de forskjellige prosedyrekodene fremgår videre av PUs opplæringsperm for registrering jf avsnitt om prosedyrekoder.

Tabell 2 : Fordelingen av saker fordelt etter prosedyre i PU								
	2006		2007		2008		2009	
Dublin	867	17 %	934	14 %	2204	15 %	4319	27 %
48-timer	33	1 %	21	0 %	23	0 %	22	0 %
Asyl	975	19 %	1292	20 %	2688	19 %	8194	51 %
Andre	3357	64 %	4281	66 %	9451	66 %	3649	23 %
Totalt registrert	5232		6528		14366		16184	
EMA	306	6 %	315	5 %	1000	7 %	1893	12 %
Kilde: PU								

Vi ser av tabellen at Dublinsaker utgjør 27 % av sakene i 2009 og asyl 51 %.

Det er opplyst fra PU at inndelingen i sakstypen ikke får store konsekvenser for asylregistreringen i PU. Det er to hovedunntak, der sakstypen får betydning for asylregistreringen.

- Enslige mindreårige asylsøkere (EMA). Man går ikke inn på asylgrunnen for EMA. For EMA under 14 år tas det ikke fingeravtrykk, og man bruker mindre tid på selve intervjuet.
- Kriminelle. Dersom en utlending ikke allerede har søkt asyl, fremsettes ofte asylsøknad i forbindelse med anholdelse, innbringelse og pågripelse. I slike tilfeller skal politiet også kartlegge søkerens asylgrunnlag gjennom en utvidet registrering istedenfor ordinært asylintervju foretatt av UDI. Dette i henhold til føring gitt av UDI i RS 2004-059.

PU har påpekt at de ikke lenger har den samme muligheten som tidligere til å skille ut Dublin-saker i forbindelse med ankomsten av søkerne. I august 2009 opphørte mulighetene for såkalte "hurtigsøk" i Eurodac. PU forteller at disse søkene var gode verktøy for raskt å avdekke personer som er registrert i andre Schengen-land, og som dermed vil få saken sin behandlet i henhold til Dublin II-forordningen. Konsekvensen er økt tidsbruk i PU. Det følgende er informasjon som PU har gitt til Oxford Research skriftlig:

"Ettersom registreringen i åpenbare Dublin-saker er forenklet i forhold til ordinære asylregistreringer, betyr dette også at tiden som benyttes til registrering per sak har økt. Det må nå foretas ordinære "ti-fingersøk" som behandles av Kripos. Kripos behandler sakene innen ordinær arbeidstid. Ordningen medfører at PU ikke lenger får svar på fingeravtrykk-søk på kveldstid eller i helgene. Dette medfører at vi ikke har mulighet til å sortere ut de sakene som kan behandles i henhold til Dublin-forordningen. Ordningen medfører også faglige og kvalitetmessige utfordringer knyttet til korrekt registrering av søkerens identitet. PU har anslått at denne praksisen, ut fra oppdragsmengde i 2009, medførte et økt års-

verksbehov på ca 5-6 personer, samtidig som ordningen i seg selv vanskeliggjør målet om at søkerne skal registreres innen 24 timer”

3.3.3 Innledende asylsaksbehandling i PU

Asylsøkere fremmer asylsøknaden og registreres hos PU. I den innledende fasen er PUs overordnede målsetting å avklare identitet, nasjonalitet og reiserute. Ankomstre-gistreringen foregår ved at PU tar fingeravtrykk av alle asylsøkere over 14 år og foretar språktester ved behov. En annen vesentlig oppgave for PU er fingeravtrykk for søk i Eurodac og PU utfører også søk etter Dublinforordningen.

For å sikre en effektiv prøving av de gitte opplysninger har politiet en rekke *tvangsmid-ler*. I norsk rett er det et viktig hovedprinsipp at det bare er politiet som kan bruke tvangsmidler i kontrollsammenheng. For å avdekke identitet og reiserute kan politiet anvende en rekke tvangsmidler slik som undersøkelse av person, bagasje og opptak av fingeravtrykk og foto (se utlendingsloven). Etter at PU har registrert og avhørt asylsøker og gjort eventuelle ytterligere undersøkelser, sendes saksmappe fysisk til UDI.

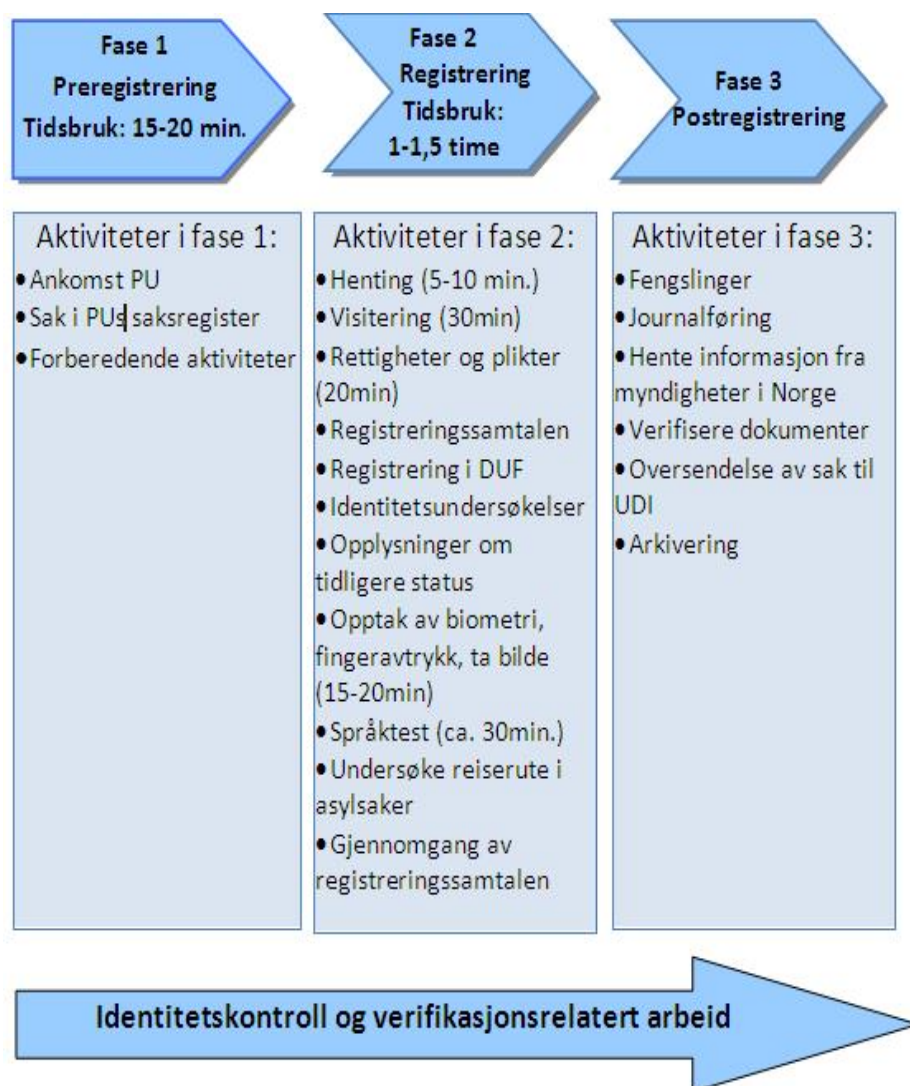
Prosessene og rutinene ved ankomstreregistrering er som nevnt beskrevet i Saksbe-handlingsinstruksen og Registreringspermen. Dette er omfattende og detaljerte ma-nualer.

PU har påpekt at selv om ankomstreregistreringen kan splittes ned i ulike deler, er det viktig å poengtere at de gjøres som en integrert del av andre prosesser under registre-ringen. PU har som mandat å foreta asylregistrering, men også å kontrollere og fast-sette identitet, avdekke reiserute, avdekke kriminalitet knyttet til innvandring, krigs-forbrytelser og terrorhandlinger, samt samle inn, bearbeide og analysere relevant in-formasjon om bl.a. illegal innvandring og ulovlig opphold. PU poengterer at alle disse oppgavene skal ivaretas under politiet første møte med asylsøkerne og kompli-serer analysen av de foreslåtte delprosessene, både hva gjelder systematisering og fordeling i tidsbruk

Nedenfor beskrives de ulike stegene i registreringen med informasjon om hvilke ak-tiviteter PU gjør og et estimat på tidsbruken. Informasjonen er i utelukkende grad basert på skriftlig redegjørelse fra PU i juni 2010.

For å forenkle og illustrere stegene har vi laget en figur med hovedfasene, aktivitete-ne og tidsbruk.

Figur 5 PU ankomstregistrering



I det følgende redegjøres det for aktivitetene i de ulike fasene.

Fase 1: Preregistrering

I denne fasen har PU estimert behandlingstiden til ca. 15-20 minutter per søker. Hovedaktivitetene er som følger:

- Asylsøker ankommer PU og møter opp i skranken. Bagasjen mottas av ansatt i PU. Dersom søkeren har ID-dokumenter avleveres dette i skranken.
- Det opprettes sak i PUs saksregister og søkeren får en kølapp nummerert som saksnummeret i PUs saksregister.
- Søkeren henvises så til venterommet. På det nåværende tidspunkt bestilles det inn tolk og saken fordeles til en saksbehandler.
- Asylsøker venter på å bli registrert. Ventetiden avhenger av mengden asylsøkere og PUs kapasitet på det gitte tidspunktet. PUs målsetning er at ingen asylsøker skal vente mer enn 24 timer før han/hun blir registrert. Familier og enslige mindreårige får prioritet.

Fase 2: Registrering

Ifølge PU fremlegger ikke det store flertallet som søker asyl i Norge bevis på egen identitet i form av identitetsdokumenter eller liknende. Identitetsdokumenter og reiseruter henger ofte sammen, og derfor har som regel asylsøkeren liten interesse i å opplyse om den reelle måten han/hun kom til Norge. Fokuset på å avdekke identitet og reiserute er svært tid- og ressurskrevende, og det meste av registreringssamtalen benyttes til dette arbeidet.

Arbeidet med å etablere en søkers identitet starter idet asylsøkeren møter i skranken hos PU, og pågår i varierende grad inntil saken avsluttes. Flertallet av asylsøkere (ca 95 % i 2009¹⁰) fremlegger ikke ID-dokumenter *når de søker asyl*. PU understreker derfor at det er viktig at søkerens identitet blir avdekket så godt som mulig på et så tidlig stadium av asylsøknadsprosessen som mulig. Erfaringsmessig vet man at det er lettere å finne dokumentasjon og å avdekke identiteten til en person tidlig i prosessen.

- Søkeren blir hentet av saksbehandler.
Søker møter saksbehandler og får forklart saksgangen. Registreringssamtalen, med spørsmål om reiserute og identitet, begynner allerede på dette tidspunktet. Saksbehandler observerer søkeren for om mulig å finne indikasjoner på uriktig identitet og informasjon om reiserute.
Dette anslås å ta ca. 5-10 minutter
- Visitering av søker og bagasje
Søkeren og bagasjen blir visitert. Dette er et tvangsmiddel og kan kun gjennomføres av personer med politimyndighet. Det søkes etter spor som kan antyde søkerens identitet og/eller reiserute. I mange tilfeller gir funn ved visitering avgjørende spor som bidrar til å fastsette identitet og/eller grunnlag for mistanke om opphold i et annet land.
Dette anslås å ta ca. 30 minutter per søker.
Dersom man finner grunn til det gjennomgås elektroniske medier som søker har med seg, slik som telefoner, minnepinner, PC, kamera, etc. Dette vil ytterligere øke saksbehandlingstiden.
- Rettigheter og plikter
Søkeren blir gjort oppmerksom på rettigheter og plikter, inkludert lover og regler ved tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, fyller ut registreringsskjema, samtykkeerklæring, og lignende. Dette anslås å ta ca 20 minutter.
- Registreringssamtalen
Det er viktig å poengtere at registreringssamtalen faktisk pågår fra søker hentes av saksbehandler til søker blir sendt videre til transittmottak.
Søkeren blir intervjuet spesifikt om personalia, reiserute, familierelasjoner, tidligere adresser, kontaktinfo, arbeidsgivere, utdanning, politisk aktivitet, helse, litt om asylgrunnlaget. Hovedfokuset i intervjuet ligger på å avdekke identitet og reiserute.
- Registrering i DUF
Det opprettes en ny sak i DUF. Dette gjøres som regel parallelt med andre prosesser. Informasjon om personalia, saksprosedyrer, personlige dokumenter, reiserute, relasjoner, asylregistreringsrapport, med mer, legges inn i DUF. Dette gjøres fortløpende i løpet av registreringsintervjuet.

¹⁰ Opplysninger fra PU, juni 2010

- **Identitetsundersøkelser**
Identitetsundersøkelsene er integrert i hele registreringsprosessen. Det vises derfor til de opplistede punktene for et mer helhetlig bilde av prosessen. Det er vanskelig å kvantifisere tiden som går med til identitetsundersøkelse, ettersom både registreringsprosessen og etterarbeidet i stor grad dreier seg omkring dette.
- **Fremskaffe relevante opplysninger om tidligere status**
Som med identitetsundersøkelsen, starter arbeidet med å fremskaffe relevante opplysninger om søkers tidligere status idet asylsøkeren møter i skranken hos PU, og pågår inntil saken avsluttes. En stor del av de opplysningene, som er relevante for politiets videre arbeid i saken, fremskaffes gjennom visitering, biometriopptak og registreringsintervjuet.
- **Opptak av biometri, fingeravtrykk, ta og skanne bilde**
Det tas fingeravtrykk av alle asylsøkere som har fylt 14 år. Fingeravtrykkene blir oversendt Kripos med anmodning om at det foretas søk i Eurodac-databasen. Svar på søkene blir ikke tilgjengelig før påfølgende dag etter at anmodningen er sendt.
- **Det tas bilde (passbilde) av alle søkere, og alle søkere får utstedt et registreringsbevis.**
Det anslås at ca 15-20 minutter går med til dette per asylsøker.
- **Språktest**
Det foretas rutinemessig språktester av søkere fra ca 20 land i henhold til avtale med UDI. I tillegg tas det språktest i de tilfellene der politiet har mistanke om at søkeren opplyser å komme fra et annet land enn det som er oppgitt av søker.
Det anslås ca 30 minutter til språktesting for hver asylsøker som det tas språktest av.
- **Undersøke reiserute i asylsaker**
Som nevnt er dette en integrert del av registreringsintervjuet. Svært mange oppgir falsk informasjon til politiet om sin faktiske reiserute. Søkeren spørres om sin reiserute, med oppfølgings- og kontrollspørsmål, i løpet av hele registreringsprosessen.
- **Gjennomgang av registreringssamtalen.**
Etter intervjuet får søkeren presentert innholdet i registreringsrapporten. Søker signerer og blir satt på venterommet i påvente av transport til transittmot-tak.

Postregistrering

- **Fengslinger**
I noen tilfeller vil det være nødvendig å fengsle søkeren. Dette krever at det opprettes fengslingssak, ordnes med fengslingsplass, påripelsesbeslutning blir tatt av jurist, transport til fengsel m.m.
- **Journalføring**
Journalføringsarbeidet starter idet asylsøkeren møter i skranken hos PU og pågår inntil saken avsluttes. All innkommende informasjon føres fortløpende i DUF og/eller i interne politisystemer, avhengig av informasjonstypen.
- **Hente informasjon fra myndigheter i Norge, inkl. ublinsøk og visumsøk**
Etter at registreringen er fullført, begynner etterbehandlingen av saken, eller

det såkalte dag-2 arbeidet. Dette inkluderer sjekk av resultatene fra fingeravtrykkssøket og avgjørelse om saken er en åpenbar dublin-sak. Dersom saken ikke er en klar Dublin-sak, kan det ha kommet frem andre opplysninger under asylregistreringen, visitering eller selve samtalen, som kan danne grunnlag for et artikkel 21-søk eller et visumsøk opp mot andre land. Prosessen med å avdekke slike opplysninger er svært tidkrevende for saksbehandleren, særlig i tilfeller hvor asylsøkeren ikke samarbeider. Dersom det er aktuelt med artikkel 21-søk eller visumsøk, blir saken sendt til Dublin-teamet i PU for oppfølging. Denne typen saker er unntatt 5-dagers regelen for oversendelse til UDI. Disse søkene er også ressurskrevende for Dublin-teamet.

- Verifisere dokumenter
I saker der det foreligger ID-dokumenter, blir disse sendt til dokumentgranskerne for undersøkelse av ekthet. Dokumentgranskerne prioriterer dokumentundersøkelser på forespørsel og leverer en dokumentrapport innen relativt kort tid, det vil si maksimum to timer på forespørsel.
- Oversendelse av sak til UDI
Den elektroniske saken ekspederes i DUF til UDI. Sakspapirene ettersendes med intern postgang til UDI. Oversendelsen skjer etter at etterføringen er avsluttet. Etterføringen inkluderer blant annet føring av dokumentlister med relevante dokumenter, sjekking av fingeravtrykkssøk, samt vurdering av om saken eventuelt skal sendes til Dublin-teamet i PU for artikkel 21- eller visumsøk.
- Arkivering
Arkiveringen av saksdokumentene skjer i UDI.
Gjenpartsmapper, med eventuelle originale ID-dokumenter, fingeravtrykksrapporter og kopier av sakspapirer arkiveres i PU. Det er PUs Dokumentsenter som besørger arkiveringen internt. Det finnes i tillegg egne arkiver på driftsenhetene for saker som det jobbes aktivt med.

Identitetskontroll og verifikasjonsrelatert arbeid

Som nevnt over gjøres denne typen arbeid for alle asylsøkere, med mindre det er åpenbart at saken faller inn i under Dublin II-forordningen. I slike tilfeller vil det legges mindre arbeid inn i avklaring av identitet.

Gjennomgangen av ankomstregistreringen og PUs arbeid, viser at PU utfører viktige arbeidsoppgaver i den innledende asylsaksbehandlingen. PU har understreket at PUs arbeid med identitetsfastsettelse har stor betydning for arbeidet utover asylsaksbehandlingen i førsteinstans. Momenter som kan nevnes er arbeidet med retur, kriminalitetsbekjempelse, rikets sikkerhet mv.

3.3.4 Ressurser i PU

I det følgende vil det redegjøres for noen momenter knyttet til ressursbruk og personal og kompetanse. Hvor mange ansatte som er involvert i ankomstregistreringen og deres utdanningsbakgrunn, samt tidsbruk, produktivitet og kostnader er interessant å belyse i et ressursperspektiv.

Personell og kompetanse

PU opplyser at det er store daglige variasjoner over antall asylsøkere som ankommer Norge. Dette gir PU store organisasjonsmessige utfordringer. PU er ikke bemannet for å møte ”toppene”. Gjennom den nye organisasjonsstrukturen som ble iverksatt i februar 2009, har PU forsøkt søkt å etablere en fleksibel organisasjon for å møte ulike variasjoner i oppdragsmengden. Fleksibiliteten er bl.a. forsøkt sikret ved at PU har medarbeidere fra samtlige driftsavdelinger og team som har asylregistrering som primæroppgave. PU har videre mulighet til å flytte over personell fra andre deler av organisasjonen som er gitt opplæring i asylregistrering dersom ankomsttallene går over kapasiteten på registrering. PU har også knyttet til seg politihøgskolestudenter som kan tilkalles ved behov og ved ekstraordinære ankomster benyttes overtid.

Tabell 3: Antall ansatte – primæroppgave registrering av asylsøkere				
	2006	2007	2008	2009
Antall ansatte totalt	222	233	269	328
Primæroppgave Ankomst registrere asylsøkere	33	33	52	60
Primæroppgave Ankomst registrere asylsøkere	15 %	14 %	19 %	18 %
Kilde: PU				

I tabellen har PU estimert antall ansatte som har hatt registrering av asylsøkere som sin primæroppgave i perioden 2006-2009¹¹.

Tabellen viser at det er mellom 14 og 18 % av de ansatte i PU som har hatt som primæroppgave å registrere asylsøkere. PU påpeker at en ansatt som arbeider med ankomstregistrering ofte også vil ha noen andre arbeidsoppgaver i PU.

Et interessant spørsmål er hvem de som registrerer er og hvilken utdanning de har.

Tabellen nedenfor viser en oversikt over utdanning for fast ansatt personell som ankomstregistrerer asylsøkere i PU per 1. tertial 2010.

Tabell 4 : Utdanningsbakgrunn		
Utdanning	Antall	
Politiutdanning	28	52 %
Mastergrad	9	17 %
Cand. Mag	3	6 %
Bachelorgrad	3	6 %
Annen utdanning høgskole/universitet	7	13 %
Politiutdanning i annet land	2	4 %
VGS	2	4 %
Totalt	54	
Kilde: PU		

¹¹ Fra februar 2009 har de administrative oppgaven knyttet til asylregistrering i hovedsak vært lagt til den saksbehandler som registrer. PU kan derfor ikke gi noe overslag over ressursbruk knyttet til administrasjon av asylsakene.

Tabellen viser at over halvparten av de som jobber med registreringen er *politiutdannet*. For de andre er det diverse bakgrunn, der de fleste har en eller annen form for høyere utdanning. Det er kun 2 personer (4 %) som har utdanning inntil videregående utdanning.

Produktivitet

Når det gjelder produktivitet har ikke PU statistikk som kan angi hvor mange saker som er ankomstregistrert pr. årsverk. Basert på estimater har PU gjort et anslag på hvor mange årsverk som har blitt brukt på ankomstregistrering av asylsøkere. Det fortsettes at det normalt medgår ca. 3,5 timer per asylsøkere som registreres. Det legges videre til grunn at et årsverk er 1360 timer. I 2009 ble det registrert ca. 16 200 asylsøknader i PU. Dette vil med andre ord bety at man brukte ca 56 700 timer på ankomstregistrering av asylsøkere, eller ca 42 årsverk.

Tidsbruk

PU har ikke tilgjengelig statistikk som detaljert kan vise saksbehandlingstid fordelt på saker. PU har som mål at alle asylsaker, utenom artikkel 21-søk og visumsøk der det avventes originaldokumenter eller nye fingeravtrykk, skal oversendes UDI innen 5 dager etter at asylsøknaden er registrert.

Tallene for 2010 viser at mer enn 70 % av sakene oversendes UDI innen fem dager etter registrering. Det er i utgangspunktet bare saker hvor det er sendt artikkel 21-søk/visumsøk og saker hvor det ikke lykkes å oppta fingeravtrykk som *ikke* skal sendes UDI innen fem dager. Ca 16 % er saker der det er sendt artikkel 21 søk eller det er mangelfulle fingeravtrykk. Disse 16 % kommer på toppen av de nevnte 70 %, slik at 86 % av alle saker fra PU er innenfor gitte frister ifølge PUs beregninger.

Kostnader

Tabellen nedenfor viser utgifter til ankomstregistrering (ankomstavhengige utgifter) i perioden 2006-2010. Informasjonen er fra PU og beregninger er gjort av PU.

Tabell 5: Kostnader asylregistrering PU årene 2006–2009				
	2006	2007	2008	2009
Ankomstregistrering ekskl tolk*	3 574 913	4 091 170	8 514 313	19 013 494
Tolk inkl språkanalyse	9 734 815	12 211 062	23 104 094	29 968 369
SUM Ankomstavhengige utgifter**	13 309 728	16 302 232	31 618 407	48 981 863
Antall ankomster	5 166	6 420	14 302	16 634
Gjennomsnittsutgifter/enhetspris**	2 576	2 539	2 211	2 945
ID kontroll og verifikasjonsrelatert arbeid (etter asylregistrering)***	1 260 711	1 113 590	723 722	856 669
Kilde: PU				

*Utgiftene som inngår i posten ”Ankomstregistrering ekskl. Tolk er: Overtid, ekstra-hjelp, politibistand, reiseutgifter overføring, bespising, forpleining og vakthold

**Det er å viktig å merke seg at ansatte i Politiets utlendingsenhet ikke registrer den enkelte arbeidsoppgaven med tidsbruk. Dette innebærer at det *ikke* er registrert totalt timeforbruk til oppgaven ankomstregistrering. PU har presisert at *fast lønn* er ikke med i beregning av gjennomsnittsutgifter. En ansatt som i utgangspunktet arbeider med ankomstregistrering vil som nevnt foran også kunne ha andre arbeidsoppgaver i PU.

Gjennomsnittsutgiftene er beregnet ut fra antall registrerte personer i perioden, men det er viktig å være klar over at utgiftene er forsinket i tid pga. at PU fører regnskapet etter kontantprinsippet, dvs. at det ikke føres kostnadsregnskap. Dette innebærer at bilag registreres i regnskapet på utbetalingsdato. Det er derfor slik at regnskapsinformasjonen er forskjøvet tidsmessig i forhold til aktivitet.

Vi ser at utgiftene knyttet til ankomstregistrering naturligvis har økt betydelig i perioden 2006–2009 grunnet flere ankomster. Gjennomsnittutgifter eller enhetspris er imidlertid noenlunde stabil fra mellom 2211 kroner til 2945 kroner, selv om gjennomsnittsutgiftene økte en del fra 2008 til 2009.

Kostnadene til tolk inkludert språkanalyse er også en betydelig kostnadspost. I 2009 beløp disse aktiviteten seg til omtrent 30 millioner kroner.

***Tabellen viser også registrerte utgifter til ID arbeid etter asylregistrering. Disse utgiftene er: overtid, tolk, politibistand og reiser.

3.3.5 Synspunkter på oppgavefordelingen mellom PU og UDI og utfordringer

Det er vesentlig i denne utredningens fokus å påpeke det noe uklare grensesnittet mellom oppgavene til politiet og UDI, samt dobbeltarbeid som blir gjort. Disse problemene ble også presentert i innledningen til kapittelet om Norge.

Det er viktig å understreke at Oxford Researchs undersøkelse *bekrefter* hovedfunnene i Førstelinjeprojektets rapport når det gjelder dobbeltarbeid og potensial for bedre samordning mellom PU og UDI. Oxford Research undersøkelse utdyper og presiserer i noen grad synspunktene og funnene i Førstelinjeprojektets sluttrapport:

Dobbeltarbeid. For det første hevdes det i gruppeintervjuet med PU og også i flere intervjuer med UDI¹², at det er noe dobbeltarbeid mellom PU og UDI. Konkret pekes det på at man gjentar noen identitetsspørsmål under asylintervjuet. Det er heller ikke helt klart skille mellom registreringen og asylintervjuet, ettersom man i noen grad også spør om asylrelaterte grunner under registreringen.

Samarbeid og samhandling. I gruppeintervjuet med PU og i mange av intervjuene med UDI hevdes det at det ofte er et tilfredsstillende samarbeid på saksbehandlernivå og i forhold til enkeltsaker, men at samarbeidet på mer overordnet nivå og mer strukturelt, ikke er godt nok. Dette påpekes altså både av PU og UDI og det antas at årsakene ligger hos begge organisasjoner.

Samhandling på enkeltsaksnivå. En utfordring for å få til en tett og integrert samhandling, er at sakene fra PU sendes i post til UDI. Dette kan ta mange dager og opptil en uke. Både UDI og PU mener at elektronisk saksbehandling og et felles saksbehandlingssystem vil løse mange av problemene og gi en tettere og mer integrert asylsaksbehandling.

Manglende felles operativ prioritering og styring. Enkelte informanter¹³ i UDI påpeker at det kan være en utfordring at PU og UDI er to ulike organisasjoner. Eksempelvis hender det at oversendelsen av saker fra PU til UDI, blir forsinket fordi PU har mye å gjøre med registreringer.

3.3.6 PUs særlige synspunkter på oppgavefordelingen

PU deler mange av synspunktene til UDI. Samtidig har PU en del særlige synspunkter. I gruppeintervjuet med PU understreker PU at utgangspunktet for oppgavefordelingen bør være å utnytte de ulike organisasjonenes komparative fordeler. PU legger til grunn de prinsipper som ble lagt til grunn i SVAR- prosjektet og Førstelinjeprojektet.

Det er meget viktig i følge informantene i PU å understreke at PU og politiet bør ha rollen med identitetsfastsettelse og registrering. PU har etablert en organisasjon og kompetanse som skal sikre identitetsfastsettelse så tidlig som mulig og også en organisasjon som legger til rette for samhandling og samarbeid mellom de saksbehandlerne som foretar registrering og de som arbeider med retur.

Identitet og viktige opplysninger er i en viss forstand ”ferskvare”. Det er viktig allerede under registreringen å få klarlagt identiteten så godt som mulig. I gruppeintervjuet påpeker PU at en effektiv og kvalitativ god prosess i forhold til identitetsavkla-

¹² Uttrykt av tre informanter på strategisk nivå i UDI i tre ulike enkeltintervju, samt gruppeintervju med 5 strategiske aktører UDI

¹³ Uttrykt av tre informanter på strategisk nivå i UDI i tre ulike enkeltintervju.

ring er avgjørende for den videre saksbehandling i UDI og i ikke minst i returarbeidet. En del viktige forhold og fakta kan forsvinne dersom man ikke undersøker dem ved registrering. Fra PUs perspektiv er det flere momenter som gjør at det innledende identitetsarbeidet bør gjøres av politiet og PU:

- PU og politifaglig personell har særlig kompetanse i å avdekke og fortolke forhold rundt identitet. Denne kompetansen bør brukes.
- Identitetsundersøkelser og bruk av politimessige tvangsmidler er i en del tilfeller hensiktsmessig og nødvendig for å oppklare identiteten. Hvis denne oppgaven overføres til UDI eller sivile myndigheter, blir det problematisk å ivareta de undersøkelser som krever politimessige tvangsmidler som ransaking.

I *intervjuene* med PU, er følgende understreket som utfordringer i forhold til en tett og helhetlig asylsaksbehandling.

- **Samhandlingen og koordineringen mellom PU og UDI.** PU mener at utfordringene nok her kan skyldes både PU og UDI, men det hevdes at samhandlingen og samarbeidet har blitt bedre den siste tiden. Det er opprettet faste møter og samarbeidsfora mellom PU og UDI som i større grad fungerer
- **PU blir i liten grad involvert.** PU opplever i liten grad å bli involvert i relevante og viktige spørsmål som gjelder PU og oppgavefordelingen i utlendingsforvaltningen. Et eksempel som nevnes i gruppeintervjuet er beslutningen om å ta bort egenerklæring. PU har ikke tatt del i den prosessen. Fra PUs side er egenerklæringen viktig i identitetsarbeidet. Det stilles spørsmål ved hvorfor en av de sentrale aktørene i asylsaksbehandlingen ikke involveres mer i sentrale prosesser. PU nevner også som et eksempel UDI s forslag for å korte ned saksbehandlingstiden i asylsaker, jfr. brev av 01.03.2010 til Justis- og Politidepartementet. I gruppeintervjuet blir det pekt på at PU ikke var kjent med forslaget før UDI sendte brev og PU var heller ikke involvert i utarbeidelsen av forslaget.
- **Liten kunnskap om PUs rolle i den innledende asylsaksbehandlingen.** For å sikre en mer helhetlig og effektiv asylsaksbehandling, påpeker PU i gruppeintervjuet at det kan synes som kunnskapen og innsikten i forhold til politiets oppgaver er for liten i UDI og også i departementet. I følge informanter i PU, synes det som få har særlig kunnskap og innsikt i politiets rolle. PU peker på som eksempler EFFEKTprogrammet¹⁴. PU hevder at enkelte sentrale medarbeidere der ikke hadde noen kunnskap om PUs rolle og ikke kjente til at politiet har en viktig rolle i den innledende asylsaksbehandling. PU vurderer dette som uheldig dersom formålet er å sikre en helhetlig asylsaksbehandling.

¹⁴ EFFEKTprogrammet er utlendingsforvaltningens IKT prosjekt som skal sikre en mer effektiv og samkjørt forvaltning.

EFFEKT-programmet består av en rekke utviklingsprosjekter som er fordelt på tre hovedområder:

- elektroniske tjeneste for brukerne
- elektronisk saksbehandling og
- elektronisk samhandling med andre etater og samarbeidspartnere.

Kilde: <http://www.udi.no/Oversiktsider/Moderniseringsprosjektet-EFFEKT/Om-EFFEKT-programmet/>

- **Det må være en klar forståelse for sammenhengen mellom registrering, identitetsarbeid og den øvrige asylsaksbehandlingen.** I gruppeintervjuet med PU stilles det spørsmål til om asylsaksbehandlingen ses nok i et helhetsperspektiv. PU fremhever særlig betydningen av fokus på identitetsfastsettelse ved registreringen som avgjørende for god oppfølging og videre saksbehandling av sakene.

3.4 Asylsaksbehandlingen i UDI

I det følgende redegjøres det for organiseringen og saksflyten i UDI. Fokuset på vår redegjørelse er i forhold til organisering og saksflyt i normale saker.

Saksgangen i normale saker er som følger¹⁵:

1. instans asylsaksbehandlingen

- Registrering og signalering (Politiet)
- Søkers utfylling av egenerklæring*¹⁶ (UDI)
- Informasjon om rettigheter og plikter (NOAS)
- Ev. språk eller alderstest av søker (UDI)
- Asylintervju (UDI)
- Vedtak (UDI)

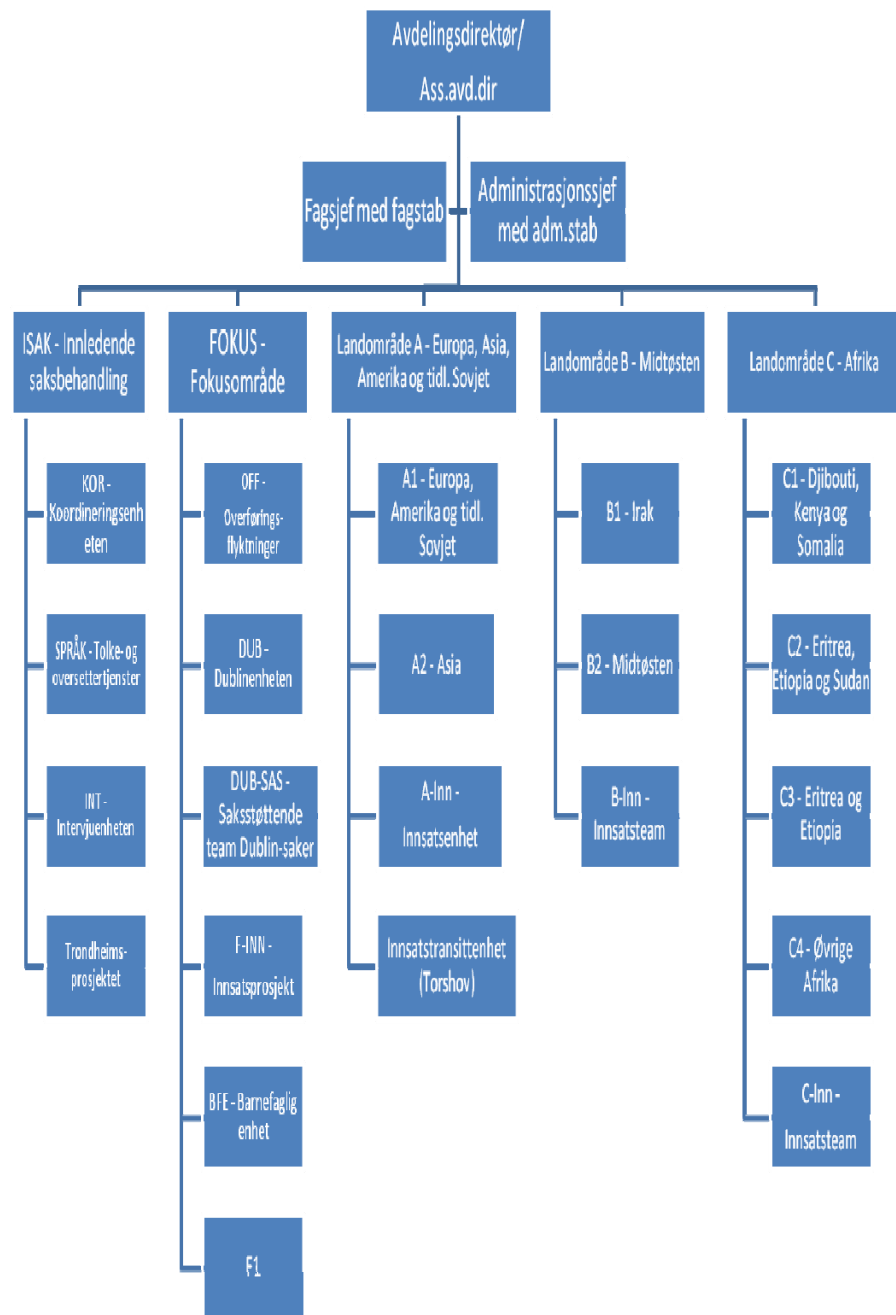
Klage (2. instans)

- Ev. klagebehandling (UDI)
- Ev. oversendelse til UNE

¹⁵ Snabbare asylprøving, side 118

¹⁶ Ordningen med egenerklæring er fjernet.

Figur 6: Organisering i asylavdelingen

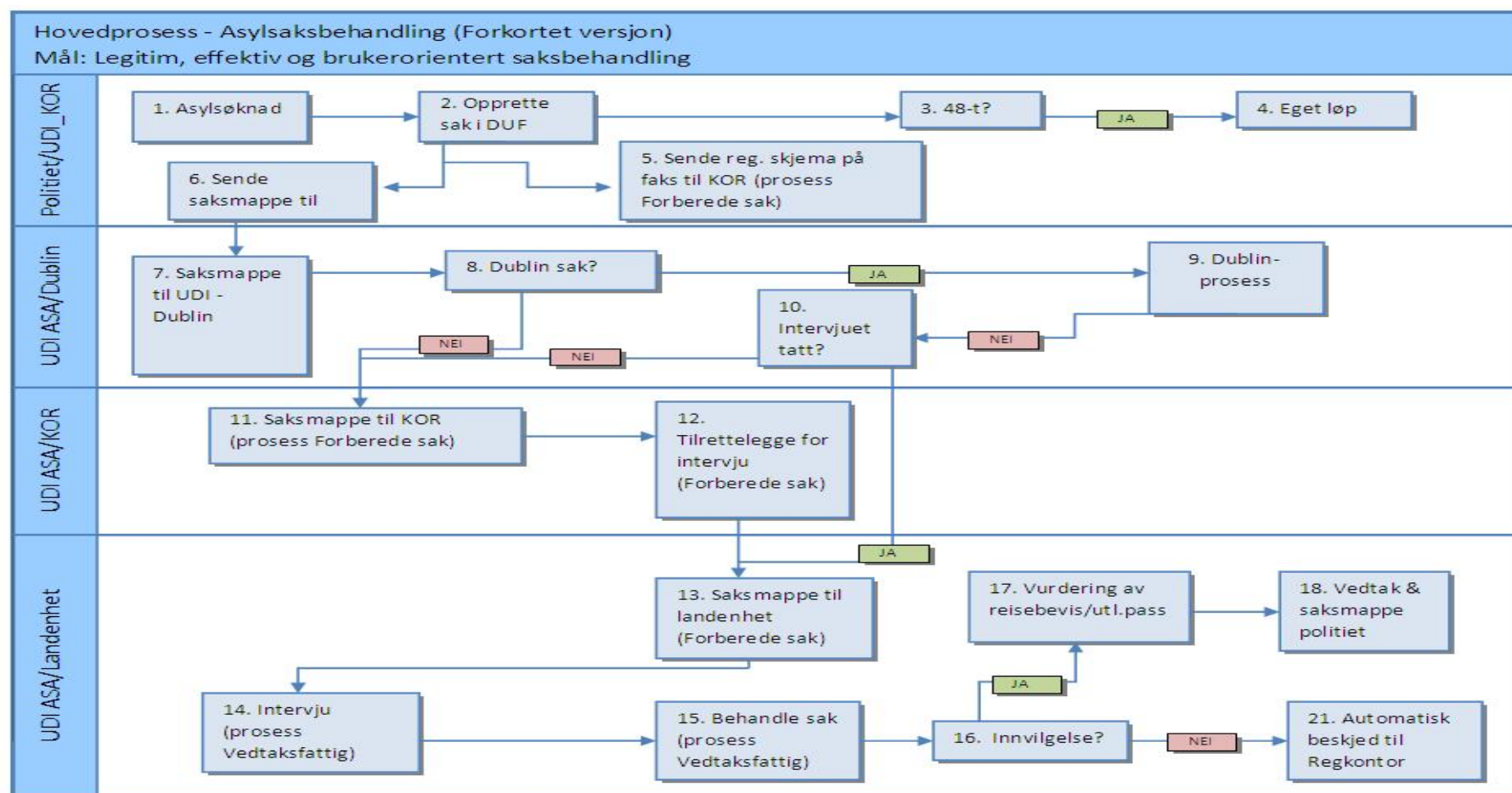


Kilde: UDI

*F-INN under FOKUS fokusområde eksisterer ikke fra 1.6.2010.

UDI er organisert med en fagstab og en administrasjonsstab. Det er videre en del enheter som har støttefunksjoner, koordinerende oppgaver og annet arbeid relatert til innledende og forberedende saksbehandling. Disse finner vi i administrasjonsstaben, i ISAK og til dels i FOKUS område. Videre: Selve vedtaksarbeidet er hovedsakelig organisert etter landområde (A, B og C), men det er i tillegg egne enheter som ikke er organisert etter land: Dublin saker, BFE (enslige mindreårige), OFF (overføringsflyktninger), Ainn (innsatsenhet), Innsatstransittenhet og Trondheimsprosjektet. Det er tre landområder: Landområde A, Landområde B og Landområde C. Organiseringen etter land skiller seg fra organiseringen i de andre caselandene.

Figur 7: Hovedprosess- Asylsaksbehandling (Forkortet versjon)



I forhold til differensieringen er Dublinenheten, Koordineringsenheten og Intervjuenheten de sentrale. (Avdelingen for Innledende saksbehandling (ISAK), består også av Språk og Trondheimsprosjektet som ikke har noe relevans iforhold til differensiering). Selve den fysiske saksmappen fra PU blir sendt til Dublinenheten (punkt 6). Koordineringsenheten forbereder sakene og tilrettelegger for intervju (punkt 11). Selve vedtaksfattingen skjer i landenhetene. Innsatstranssittenhet og Trondheimsprosjektet skiller seg fra dette ved at de selv håndterer oppgavene som Koordineringsenheten og Intervjuenheten står for.

3.5 Prosedyrene i UDI

I forhold til prosedyrene, vil vi kun gi en kort oversikt. Prosedyrene og tidsfrister er beskrevet på UDIs nettsider. I tabellen nedenfor gis en oversikt over de ulike prosedyrene med ulike tidsfrister.

Tabell 6 : Prosedyrer			
Prosedyre	Frist til intervju ¹⁷	Frist til vedtak	Omfatter land
48-tretimersprosedyren	Umiddelbart etter registrering	Vedtak må være forkynt innen 48 timer (etter ferdig registrering i PU)	Amerika, Vest- Europa, noen land i Øst-Europa
3-ukersprosedyren	Innen 14 dager	Innen 3 uker (etter saksopprettelse)	
EMA Enslige mindreårige asylsøkere	Innen 21 dager	Innen 6 måneder (hvor det ikke er tvil om alder)	- (alder)
Normal sak	Innen 21 dager	-	Øvrige saker
Dublinsak		-	
Kilde: UDI			

48-timersprosedyren og 3-ukersprosedyren gjelder asylsøker som kommer fra land der det er lite grunn til å anta beskyttelsesbehov. Tidsfristen i disse sakene er betydelig kortere enn for normale saker og saker som gjelder enslige mindreårige. Det er viktig å merke seg at det ikke er angitt noen tidsfrist for vedtak for normale saker.

Tabellen nedenfor viser fordelingen av saker etter prosedyre.

¹⁷ Dette er selvpålagte veiledende mål.

Tabell 7 : Saker behandlet etter prosedyre				
Prosedyre	2006 %	2007 %	2008 %	2009 %
48-timers prosedyren	2 %	1 %	0 %	1 %
3-ukers prosedyren	6 %	3 %	2 %	3 %
EMA Enslige mindreårige asylsøkere	3 %	6 %	5 %	1 %
Normal sak	34 %	73 %	69 %	58 %
Dublinsak	22 %	17 %	19 %	27 %
Andre	33 %	1 %	1 %	
Totalt (N)	4216	4712	9700	15686
Kilde: Oxford Research				

Hvis vi ser på fordelingen av antall saker i forhold til prosedyrer, er hovedbildet at de langt fleste saker behandles som normal sak. I 2007 ble 73 % av sakene behandlet som normal sak, i 2008 var tilsvarende 69 % og i 2009 58 %. Den andre store delen av sakene gjelder dublinprosedyren, hvor det i 2007 var 17 %, 2008 19 % og 2009 27 %. I 2009 ble det relativt sett færre saker som ble behandlet som normal sak og flere som dublinsak. Det er også viktig å presisere at det ikke er noen nødvendig logisk sammenheng mellom vedtaksproduksjon og saker inn i systemet. Den høye andelen Dublinsaker i 2009 er dels ett uttrykk for asylavdelingens prioriteringer. Den sterke økningen i asylankomster i 2008-2009 og det høye antallet ankomster, førte til at intervjuer og vedtak i Dublinsaker var særlig prioritert.

Videre ser vi at det er relativt få saker som blir behandlet etter 48 timers prosedyren og 3 ukers prosedyren, i 2009 henholdsvis kun 1 % av 3 % av sakene. Vi ser at det tidligere år, var noe flere saker som ble behandlet etter disse prosedyrer. Endringer her kan skyldes endringer i hvilken type asylsøkere som kommer og hvor de er fra. Endelig ser vi at det er relativt få som blir behandlet som enslige mindreårige asylsøkere. Hovedforklaringen her er uavklart praksis i forhold til Afghanistan. Hva betyr dette så? Implikasjonen er blant annet at det blir viktig å fokusere på effektivisering og kvalitet i normale saker og dublinsaker.

Økt differensiering

Gjennom intervjuene hevdes det at det er liten gevinst av ytterligere differensiering i *formelle prosedyrer*. Dette er for øvrig også hovedinntrykket i de andre landene. Det er derimot betydelig gevinstpotensial i forhold til en mer operativ differensiering av sakene etter vanskelighetsgrad. Dagens differensiering i norsk asylsaksbehandling bygger på enkle kriterier som nasjonalitet, etnisitet og alder. Hovedutfordringen og der gevinstpotensialet ligger er økt og bedre differensiering av *normale saker*. Det sent-

rale blir å utvikle organisasjon og arbeidsmetode som på et tidlig tidspunkt kan skille enkle saker fra kompliserte saker med stor grad av riktighet. I intern revisjonsrapport og i intervjuene hevdes det at det i dag er utfordringer i forhold til en mangelfull sivilisering som fører til at enkle saker får lang liggetid. Det pekes også på at kvalitetssikringen gjennom 2. håndsvurdering er lite effektiv og personavhengig.

UDI har arbeidet en god del med differensiering. Likevel er hovedutfordringene knyttet til at prioriteringen ikke er gjennomført fullt ut. Kategorien med normale saker omfatter for mange saker. I forhold til å sikre en bedre differensiering av normale saker, er en mulighet egen enhet med differensieringsfunksjon tidlig i prosessen vurderes. Dette er ordningen i Danmark fra 15.04.2010. En annen modell kan være at særlig erfarne medarbeidere har ansvar for saksdifferensieringen uten at dette organisasjonsmessig knyttes til en egen enhet. Dette er ordningen i Sverige. Detaljene i en differensieringsmodell kan variere. Kjernen er at denne må forankres i hele asylsaksbehandlingen. Differensieringen må skje tidlig og må gjøres av meget erfarne medarbeidere. Vi diskuterer ulike modeller og mulige løsninger for bedre differensiering basert på komparative erfaringer i kapitlet om komparativ funn og anbefalinger.

I intervjuene er det blitt påpekt at det ikke er en optimal differensiering av saker. Det er også en utfordring at saksmappene pr. i dag er fysiske og sendes pr. post. Dette fører til en del ventetid og ekstraarbeid. Dette problemet ventes løst ved innføring av elektronisk saksbehandling. UDI har som tidligere nevnt satt i gang et prosjekt for å utvikle en mer effektiv asylsaksbehandling gjennom leanmetodikken. UDI har opplyst at differensieringen skjer mye tidligere i enhetene som er leanpiloter. UDI opplyser at differensieringen av saker i disse leanpilotene gjøres senest i forbindelse med intervju. Vedtak i nok opplyste saker skjer dagen/noen dager etter gjennomført intervju. I følge UDI gjelder dette så langt ca 70% av de nye sakene i porteføljer som behandles av piloter. Det må bemerkes at dette er pilotprosjekter og at erfaringene er foreløpige.

Oxford Researchs vurdering av den samlede informasjonen er at hovedproblemet knytter seg til å finne en organisering som sikrer en kontinuerlig saksflyt og ikke minst en bedre differensiering av vanskelighetsgraden av normale saker. I forhold til saksflyt og differensiering er hovedutfordringene knyttet til å finne arbeidsmåter, ledelse og organisering som optimaliserer saksflyten og differensieringen. Mulige løsninger og anbefalinger drøfter vi som sagt i den komparative analysen.

3.6 Ressurser

I det følgende redegjør vi for personellet kompetanse, saksbehandlingstid og tidsbruk, samt kostnader.. Dette er parametre knyttet til ressursbruk, effektivitet og produktivitet.

3.6.1 Personell og kompetanse

I det følgende redegjør vi for hvem som er ansatt i asylavdelingen. Sentralt er utdanning, utdanningstype og erfaring. Tabellen nedenfor viser de ansattes utdanningsbakgrunn.

Tabell 8: Utdanningsbakgrunn					
Utdanning	Asylavdeling, antall	Asylavdeling %	UDI totalt, antall	UDI totalt %	Differanse * ASA og UDI
Humanister, master/høyere grad	38	8 %	83	7 %	1
Jurister, master/høyere grad	116	24 %	252	20 %	4
Samfunnsvitere, master/høyere grad	142	29 %	289	23 %	6
Andre master/høyere grad	90	18 %	163	13 %	5
Totalt, master/høyere grad	386	79 %	787	64 %	15
Humanister, bachelor/cand. mag	10	2 %	38	3 %	-1
Samfunnsvitere, bachelor/cand. mag	17	3 %	54	4 %	-1
Andre	26	5 %	96	8 %	-3
Totalt bachelor/cand. mag	53	11 %	188	15 %	-4
Andre høyskoleutdannede (2-3 år)	13	3 %	78	6 %	-3
Andre, Videregående utd.	36	7 %	186	15 %	-8
Totalt for alle grupper (N)	488		1239		
Kilde: UDI					

*Differansen er i prosentpoeng og ikke i prosent.

I årsrapporten for 2009 skriver UDI at gjennomsnittsarbeideren i UDI er kvinne, er 38 år og har mastergrad/høyere grad. Dette stemmer godt for de som er tilknyttet asylavdelingen. De som arbeider med asyl er meget høyt utdannet og høyere utdannet enn gjennomsnittet i UDI. Hele 79 % av de 488 ansatte i asylavdelingen har master/høyere grad. Dette er vesentlig høyere enn for UDI totalt hvor 64 % har master/høyere grad. UDI totalt omfatter imidlertid også støttefunksjoner hvor utdanningsnivået naturligvis er noe lavere. Av de med høyere grad i asylavdelingen er jurister og samfunnsvitere de klart største gruppene. Det som for øvrig skiller asylavdelingen fra gjennomsnittet i UDI er noe færre ansatte med bachelor og annen lavere utdanning.

Hvilken erfaring eller fartstid i UDI har så medarbeiderne? Tabellen under viser gjennomsnittlig erfaring i UDI.

Tabell 9: Gjennomsnittstid Fartstid ansatte – antall år					
	Mar. 06	Mar. 07	Mar. 08	Mar. 09	Mar. 10
ASA, asylavdeling	5,9	5,3	4,4	3,5	4,1
Totalt UDI	6,7	6,4	5,7	5,4	5,7
Kilde: UDI					

Vi ser at gjennomsnittserfaringen er noe mindre i Asylavdelingen enn i UDI totalt. Det må her bemerkes at UDI totalt også omfatter andre funksjoner enn vedtaksfattning. Det er også en synkende gjennomsnittlig fartstid frem til 2009. Det må bemerkes at det var mye nyrekruttering i både 2008 og 2009, mens det tidligere var mer nedbygging av staben.

Medarbeiderne i asylavdelingen og i UDI totalt er forholdsvis unge. Vi ser av tabellen nedenfor at gjennomsnittsalderen har vært synkende. Dette har også sammenheng med sterk vekst i organisasjonen og mange nyansettelser av relativt nyutdannede personer med høyere utdanning.

Tabell 10: Gjennomsnittlig alder – antall år					
	Mar. 06	Mar. 07	Mar. 08	Mar. 09	Mar. 10
ASA, asylavdeling	38,3	37,4	36,3	34,8	35,4
Totalt UDI	41,2	40,5	39,3	38,6	38,9
Kilde: UDI					

Oppsummert er den typiske medarbeider i asylavdelingen, en ung person (35,4 år i gjennomsnitt) med mastergrad/høyere utdanning. Mange er jurister eller samfunnsvitere. Siden det er nyansatte, må erfarne medarbeidere bruke mye tid på opplæring. Personellet's erfaring henger også tett sammen med behovet for kompetansetiltak og ledelse. Oxford Research vurderer på den bakgrunn at det er særlig interessante å se på ulike komparative erfaringer i forhold til læring og kompetanse, samt operativ ledelse.

3.6.2 Saksbehandlingstid og Tidsbruk

Et av hovedproblemene i asylsaksbehandlingen har vært lang saksbehandlingstid. Gjennomsnittstid kan være en del påvirket av ekstreme verdier. Derfor vil vi presentere median saksbehandlingstid i tabellen under.

Tabell 11: Median saksbehandlingstid				
Prosedyre	2006	2007	2008	2009
3 uker prosedyre	21	21	21	22
48 - timer	1	2	2	2
Dublin	65	63	81	105
Enslig Mindreårig asylsøker	137	205	171	212
Normal sak	83	296	187	233
Kilde: UDI				

Vi ser for det første at det naturligvis er stor variasjon i saksbehandlingstid mellom de ulike prosedyrer/kategorier for saker. Dette gjenspeiler de føringer som gjelder for saksbehandlingstider for saker i de ulike prosedyrer. I denne utredningen er det fokus på de normale sakene. For vedtak fattet i 2009 var median saksbehandlingstiden fra registrering av asylsøknad til vedtak 233 dager. Saksbehandlingstiden har variert noe fra 296 dager i 2007 og 187 dager i 2008. En av de andre store saksporteføljer er Dublinsakene. Også her er det noe variasjon, med gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 65 dager i 2006 til 105 dager i 2009. Man skal være forsiktig med å tolke endringene fra år til år som uttrykk for reelle forskjeller i tidsbruk, da endringer kan skyldes bl.a. tekniske/registreringsmessige forhold.

Tabellen viser videre at median saksbehandlingstiden på 3 uker prosedyre faktisk er ca. 21 dager, men 22 dager i 2009. Median saksbehandlingstid for 48 timer er 2 dager i 2009. Saker som gjelder enslige mindreårige har noe varierende saksbehandlingstid fra 137 dager i 2006 til 296 dager i 2007. I 2009 var median saksbehandlingstid, 212 dager for saker som gjaldt enslige mindreårige.

Overordnet er den viktigste forklaringen på lang saksbehandlingstid, liggetid og oppbygging av restanser. Det pekes i intervjuene på at hovedårsakene til dette igjen er svært fluktuerende asylankomster kombinert med en noe lite fleksibel finansieringsmodell. Det er således i hovedsak eksterne faktorer som forklarer kø og den lange saksbehandlingstiden. Det pekes imidlertid også på noen mer interne faktorer, slik som potensial i forhold til bedre differensiering av enkle og kompliserte saker. Et internt problem er at de vanskelige sakene til dels har vært styrende for de enkle og at man dermed har fått enkle saker liggende *passivt* i påvente av føringer fra vedtak i de vanskelige. Store økninger i bemanning er også problematisk for UDI da det krever at kapasitet flyttes fra vedtaksfattig til opplæring av nye medarbeidere.

I intervjuene har det fremkommet at man i prinsippet ikke trenger mer enn 2-3 dager med *aktiv* saksbehandling i UDI i en normal sak der en ikke behøver å innhente ytterligere informasjon. Dette gjelder tid brukt til vedtaksfattig. Asylintervjuet kan ta fra 2 til 6 timer. Informantene¹⁸ hevder at asylintervjuet typisk tar 4-5 timer. Dette er i tråd med tiden som asylintervjuet antas å ta i Danmark og Sverige. Tiden som anslås med 2-3 dager med aktiv saksbehandling, er *ideell aktiv, direkte saksbehandlingstid* knyttet til vedtaksfattig som forutsetter optimal saksflyt og ikke restanser. Det betyr ikke at

¹⁸ Uttrykt av fire informanter på strategisk nivå i fire ulike enkeltintervjuer.

den ideelle saksbehandlingstiden fra registrering til vedtak er 2-3 dager. Den ideelle realistiske saksbehandlingstiden på normale saker er anslått til ca. 60 dager i median-tid i intervjuer. Dette er basert på erfaringer fra Sverige. Forutsetningen er imidlertid at det ikke er restanser, at det er nok ressurser, rask praksisavklaring og en enda mer fleksibel finansieringsmodell.

Tabellen nedenfor viser hvor mange dager det går før 10 % av sakene er avgjort.

Tabell 12: Antall dager til de ti prosent raskeste vedtakene foreligger				
Prosedyre	2006	2007	2008	2009
Normal sak	40,0	55,0	49,0	75,0
Dublinsak	31,0	31,0	42,0	48,0
Kilde: UDI				

Vi ser at det i 2009 var en betydelig økning i antall dager det gikk før de 10 prosent raskeste vedtakene forelå sammenliknet med tidligere år, for normale saker. Dette har trolig sammenheng med den sterke økningen i asylsøknader. Det er også noe økning i antall dager for dublinsakene.

Tabellen nedenfor viser hvor mange *dager* det tok før 90 prosent av vedtakene forelå er avgjort.

Tabell 13: Antall dager til de nitti prosent raskeste vedtakene foreligger				
Prosedyre	2006	2007	2008	2009
Normal sak	339,0	602,0	464,0	446,0
Dublinsak	149,0	175,0	173,0	204,0
Kilde: UDI				

Vi ser at det tar betydelig mye lengre tid før 90 prosent av vedtakene forelå enn mediantid (50 prosent) og gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Det reflekterer at det er noen saker som tar meget lang tid. Vi ser videre at det er noen endringer over tid. Dette understreker behovet for å sikre en klar differensiering av sakene etter vanskelighetsgrad.

Det kan også være interessant å se hvordan den aktive tiden brukes. Hvor mye tidsbruk er direkte saksbehandling og hva er mer indirekte og generelle saksforberedende aktiviteter? Tabellen nedenfor viser hvordan tidsbruken fordeler seg på ulike aktiviteter.

Tabell 14: Aktiviteter og tidsbruk i timer				
Aktiviteter	2007	2008	2009	2010 Jan-mar.
Direkte asyl saksbeh	171 577	270 002	357 633	101 640
Tilrettelegging og gen. arbeid	118 873	42 058	43 021	12 183

Indirekte felles	33 165	180 852	202 935	56 451
Andre oppgaver	-	-	-	7 390
Totalt	323 614	492 912	603 589	177 664
Kilde: UDI				

Antall totale timer er avhengig av antall ansatte og vi ser naturligvis at tidsbruken har økt sterkt i løpet av 2007-2010. Når vi fremstiller tallene relativt, ser vi klarere fordelingen av tidsbruken mellom de ulike aktivitetene.

Tabell 15: Aktiviteter og tidsbruk i timer, prosentvis fordeling				
Aktiviteter	2007	2008	2009	2010 Jan-mar.
Direkte asyl saksbeh	53 %	55 %	59 %	57 %
Tilrettelegging og gen. Arbeid*	37 %	9 %	7 %	7 %
Direkte asylsaksbehandling inkludert tilrettelegging	90 %	64 %	66 %	64 %
Indirekte felles	10 %	37 %	34 %	32 %
Andre oppgaver				4 %
Totalt**	100 %	100 %	100 %	100 %
Kilde: UDI				

*Tilrettelegging er en del av den direkte saksbehandlingen. Tilretteleggingen inneholder bl.a. tid som blir brukt til booking av intervjuer og tilrettelegging for disse. Organiseringen i asylavdelingen medfører at tilrettelegging føres som en egen post.

**Raden for ”Totalt” summerer de siste tre radene: Direkte asylsaksbehandling inkludert tilrettelegging, indirekte felles og andre oppgaver.

Vi ser at mellom 64 og 66 % av tidsbruken har gått til direkte asylsaksbehandling når tilrettelegging regnes som en del av direkte tid brukt til asylsaksbehandling. Det synes som tidsbruken mellom direkte asylsaksbehandling og ulike indirekte aktiviteter er forholdsvis stabil. Det kan se ut som UDI stadig bruker noe mer av tiden på direkte asylsaksbehandling. Dette er trenden for årene 2007-2009, mens det er ubetydelig lavere andel hittil i 2010. Når det gjelder tidsbruken i forhold til tilrettelegging og generelt arbeid og indirekte felles, synes det som det har vært en ulike kategorisering mellom årene 2007 og 2008-2010.

Oppsummerende om tidsbruk

Den gjennomgangen av tidsbruk (total tid som inkluderer både aktiv saksbehandling og passiv liggetid) viser etter Oxford Researchs vurdering, er at asylsaksbehandling er meget tidkrevende. Det andre hovedfunnet er naturlig nok at det er stor variasjon i

tidsbruken mellom ulike sakstyper/prosedyrer. Dublinsaker tar mindre tid enn normale saker og saker som gjelder enslige mindreårige. Gjennomgangen viser også at det er noen saker innenfor prosedyrene som tar meget lang tid. Samlet vurderer Oxford Research at den totale tidsbruken viser betydningen og potensialet av klar prioritering og en enda bedre differensiering av saker. Effektiviseringsgevinstene knytter seg særlig til å redusere den passive liggetiden. Det er ikke noen enkle løsninger. Det synes viktig å få til en god, systematisk modell for differensiering og resultatoppfølging. Oxford Research peker i den komparative analysen og konklusjon/anbefalinger på noen mulige tiltak basert på erfaringer i andre land.

3.6.3 Kostnader

Kostnader kan indikere og gi informasjon om hvilke aktiviteter som er mest kostnadskreven. Den første tabellen viser kostnadene for intervjudelen i 2006-2009. Kostnadene viser kostnader uten å ha tatt hensyn til antall behandlede saker.

Tabell 16: Kostnader 2006-2009				
Aktiviteter	2006	2007	2008	2009
Intervju	41 345 301	46 812 989	83 940 537	85 715 489
Asyl vedtak	39 049 426	60 704 655	94 797 887	157 564 865
Dublinsaker	6 665 114	8 005 590	13 024 150	17 889 413
Totale kostnader asylsak	87 059 841	115 523 234	191 762 574	261 169 766
Kilde: UDI				

Vi ser at de totale kostnadene har økt i perioden 2006-2009. Videre viser tabellen at det er intervju og asylvedtaket som utgjør de store kostnadskomponentene.

Det som særlig er interessant å se er enhetsprisen. Hvor mye koster et asylsaksvedtak og hvor mye koster intervju? Er det noen forskjell mellom kostnadene i asylvedtak og dublinsaker?

Tabell 17: Enhetskostnader 2006-2009, kroner				
Aktiviteter	2006	2007	2008	2009
Intervju	12 125	10 764	7 903	7 056
Asyl vedtak	13 108	12 702	12 135	14 129
Dublinsaker	8 958	7 517	6 898	3 940
Totale enhetskostnader asylsak	20 941	20 008	16 528	18 236
Kilde: UDI				

Tabellen viser at kostnadene knyttet til vedtak har vært noenlunde stabile. Det er en liten økning fra 2008 til 2009. UDI forklarer økningen primært med at det kom flere

kompliserte saker. Kostnadene pr. sak når det gjelder intervju har vært klart synkende, fra 12 125 kroner pr asylsak i 2006 til 7056 kroner pr. asylsak i 2009. Tabellen viser videre at kostnadene pr. behandlet dublinsak har sunket markert fra 2006 til 2009. I 2006 kostet en dublinsak 8958 kroner, mens den i 2009 kostet 3940 kroner. Under neste tabell som også viser kostnader, gir en forklaring på noen av disse endringene i enhetskostnader.

Tabellen nedenfor viser enhetskostnadene for asylvedtak hvor kostnadene til asylintervju ikke er regnet med. Derfor er enhetsprisen i tabell 14 og 15 *ikke* identiske. Tallene i tabellen nedenfor gjelder *realitetsbehandlede* saker.

Tabell 18: Kostnader asylvedtak 2006–2009 i kr. (Kostnadene til asylintervju er ikke regnet med)				
År	Produktkostnad	Antall saker	Enhetspris	Endring i enhetspris
2009	157564865	11152	14129	5 %
2008	105111118	7812	13455	-3 %
2007	74456018	5384	13829	-3 %
2006	49541503	3470	14277	
Kilde: UDI (årsrapport 2009 side 57)				

Oxford Research vil samlet fremheve at enhetskostnadene er noenlunde stabile når det gjelder asylvedtak. Det er en viss økning fra 2008 til 2009, men dette skyldes primært flere kompliserte saker. UDI oppgir at grunnen til økningen i enhetsprisen fra 2008 til 2009 er av teknisk karakter. En forklaring er at man i 2009 behandlet svært mange dublinsaker. I behandlingen av disse sakene har det vært involvert mange medarbeidere og en del har ført tiden feil på realitetsbehandlede saker. Derfor har enhetsprisen for Dublinsakene blitt for lav. Dessuten inkluderer vedtaksprisen for 2009 etableringskostnader for Trondheimprosjektet og dette trekker enhetsprisen kraftig opp. Kostnadene til intervju har blitt vesentlig lavere og det samme gjelder kostnadene for dublinsakene. En sannsynlig årsak til nedgangen i disse kostnadene er systematisk effektivitetsarbeid i UDI. Det kan også være en del andre mulige årsaker.

3.6.4 Produktivitet

Produktivitet kan generelt forstås som forholdet mellom innsatsfaktorer og intendert produktmengde. Dess høyere produktmengde med lik innsats, dess høyere produktivitet. I forhold til asylsaksbehandling har vi fokusert på antall saker som blir avgjort pr. årsverk som en indikator på produktivitet. Tabellen nedenfor viser antall saker pr. årsverk.

Tabell 19: Saker avgjort pr. Årsverk			
År	2007	2008	2009
Intervju	62	78	94
Asylvedtak	50	55	50
Dublin	89	91	169
Kilde: UDI			

Den viser det samme hovedbildet som kostnadstallene. Produktiviteten er noenlunde den samme når det gjelder asylvedtak. Når det gjelder intervju har produktiviteten økt klart, fra 62 saker pr. årsverk i 2007 til 94 saker pr. årsverk i 2009. Det samme gjelder dublinsakene hvor det ble avgjort 89 saker pr. årsverk i 2007, mens det ble avgjort hele 169 saker pr. årsverk i 2009. Se forøvrig forklaringen til kostnadstall under tabell 18. I 2009 ble det behandlet svært mange dublinsaker, hvilket er noe av bakgrunnen for den kraftige økningen i antall dublinsaker avgjort pr. årsverk fra 2008 til 2009.

3.7 Basiskrav for saksbehandlingen

Når det gjelder internasjonalt regelverk er Norge som de andre landene vi sammenlikner med, inkludert i Dublinsamarbeidet og dublinforordningen.

Den store hovedforskjellen er at Norge ikke er med i EU og dermed ikke bundet av EUs regler på asylområdet (status- og prosedyredirektivet). Norge har tiltrådt Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK).

Fra 1. januar 2010 gjelder den nye utlendingsloven med tilhørende forskrifter. Loven innebærer blant annet at flere asylsøkere kommer til å få status som flyktninger. Asylbegrepet er erstattet av begrepet beskyttelse. Asylretten bygger i den nye utlendingsloven enda mer direkte på folkeretten enn den tidligere loven. Retten til asyl er strengt lovregulert, gjennom hovedregler og unntak (se utl. §§ 28-32). De lovfestede og ulovfestede saksbehandlingskravene i forvaltningsretten gjelder. Det er dessuten noen særkrav i utlendingsloven. En viktig ny saksbehandlingsregel i den nye utlendingsloven presiserer at en asylsøknad skal fremsettes uten ugrunnet opphold. Det er også noen endringer som klarere peker på asylsøkernes plikt til å opplyse saken. Asylsøkernes sterkere plikt til å medvirke og opplyse saken, fremkommer blant annet gjennom utl. § 93 1.ledd, der det sies at asylsøkeren ved søknad om asyl skal levere pass eller annet reisedokument som han er i besittelse av. 4. ledd understreker at asylsøkeren plikter å innhente og medvirke til å innhente nødvendig dokumentasjon.

UDI har et eget rundskriv for kvalitet i saksbehandlingen, RS 2010-109. UDIs saksbehandling skal være "legitim, effektiv og brukerorientert". UDI har videre egne sjekklister for saksbehandlingen i asylsaker.

Det er utformet en liste med 10 praktiske råd til god saksbehandling og begrunning av vedtak. Det er alltid en 2. håndssikring av vedtakene i UDI. I praksis er utfordringene i stor grad knyttet til kompetansespredning og opplæring av nye medarbeidere.

re. Det foreligger et omfattende regelverk å forholde seg til når man behandler en asylsak.

Kvaliteten vurderes av myndighetene som god i forhold til vedtakenes riktighet. Det hevdes at det er svært mange kvalitetssikringsmekanismer og at det er lite sannsynlig at grove feil slipper gjennom.

I Norge gjør UDI mange ting for å sikre kompetanseutvikling og kvalitet. Når det gjelder opplæring og kompetanseutvikling gis det blant annet opplæring, veiledninger, informasjon og veiledning gjennom intranett og ”kokebok” over praktiske ting. UDI har også en egen fadderordning. UDI har i likhet med Danmark for tiden relativt mange lite erfarne saksbehandlere. Dette har bakgrunn i nyansettelse pga. økt antall asylsøkere. Når det gjelder personell og kompetanse, er kravene i praksis mastergrad/hovedfag. UDI har ikke opplevd problemer med rekruttering. UDI opplever medarbeiderne og egen organisasjon som fleksible.

Hovedproblemet er slik som i Danmark å balansere hva som er godt nok mot minimumskravene i forvaltningsretten og asylretten. UDI mener at der de ikke har vært gode nok, er hovedinntrykket at det i hovedsak skyldes at avgjørelsen er riktig materielt, men ikke riktig eller godt begrunnet. Det hevdes at det er en del medarbeidere som sliter med å skjære saken ”inn til beinet” og bare ta med det relevante og nødvendige for begrunnelsen. En del gjør det mer komplisert og omstendelige enn nødvendig. Det er en betydelig utfordring i forhold til opplæring og kompetanseutvikling av medarbeidere. I 2009 har UDI hatt kurs med en advokat for å bedre forståelsen av en fokusert begrunnelse i vedtak. Det er utformet en liste med 10 praktiske råd til god saksbehandling og begrunning av vedtak.

Det er også krevende og konkret å definere hva som er godt nok. Det vil alltid være elementer av skjønn. Det som kan være en utfordring er å balansere produksjon og kvalitet.

Informanter¹⁹ i UDI peker på at det er et potensial til en enda større grad av mål- og resultatstyring og få en enda mer helhetlig asylsaksbehandling. Dette fortsetter gode dataregistreringer og oversikt over saksløpet. Det er viktig å understreke at UDI har gode dataregistreringer i forhold til mange av de andre landene. Det er viktig at dataene brukes systematisk i forhold til både å styre effektivitet og kvalitet i asylsaksbehandlingen

3.8 Brukerorganisasjonenes vurdering

Representanter for brukerperspektivet (NOAS og advokat) har pekt på et mulig kvalitetsproblem i forhold til grensesnittet mellom å avdekke identitet og asylmotiv. Når det gjelder om sakene blir opplyst godt nok og om det er en forsvarlig og rettsikker saksbehandling, kan en stille spørsmål om Politiets Utlendingsenhets rolle i forhold til ID-avhør. Politiets Utlendingsenhet skal bare spørre om identitet, nasjonalitet og reiserute, men samtidig hender de spør om asylmotiv. Dette kan være uheldig ifølge brukerorganisasjonene. Det kan føre til en mindre rettsikker prosess, der asylsøker de facto endrer historie pga. mistillit til politiet og dette får senere konsekvenser i UDIs saksbehandling.

¹⁹ Uttrykt av tre informanter på strategisk nivå i UDI.

NOAS har videre pekt på at lang saksbehandlingstid er et grunnleggende rettsikkerhetsproblem i asylsaksbehandlingen. Etter NOAS oppfatning er påkjenningen for asylsøkere ved å sitte i mottak i liten grad erkjent i norsk debatt. NOAS mener at dagens saksbehandlingstid er altfor lang. En raskere saksbehandlingstid må imidlertid ikke gå utover kvaliteten og rettssikkerheten. NOAS peker videre på at advokatordningen i dag er av for variabel kvalitet.

Når det gjelder hurtigprosedyrer, understreker NOAS i intervjuene, at man bør evaluere og følge nøye opp hvordan de virker. Kriteriene for hurtigprosedyrer bør være meget klare og hurtigprosedyrene må sikre en grundig saksbehandling og oppklaring av sakens fakta. NOAS viser til at hurtigprosedyrer kan være problematiske i forhold til rettssikkerheten, jfr. erfaringer fra Nederland.

3.9 Forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet

Hovedproblemet i Norge er varierende og uforutsigbare asylankomster *kombinert* med en noe lite fleksibel finansieringsmodell. Det er også blitt pekt på noen utfordringer i forhold til intern fleksibilitet i organisasjonen. En fleksibilitetsutfordring ligger også i at asylsaksbehandlingen er delt mellom to organisasjoner, PU og UDI. Endelig foreligger det en fleksibilitetsutfordring i forhold til at behandling av asylsaker er krevende kompetansemessig. Dette er en utfordring i forhold til de varierende asylankomster og hele tiden å ha nok kompetent personell.

Ressursmessig fleksibilitet.

Når det gjelder det første problemet med varierende asylankomster og noe lite fleksibel finansieringsmodell, viser statistikken over asylsøknader, at det er svært varierende asylankomster. Erfaringen i UDI, og også i de land vi har undersøkt, viser at en noe lite fleksibel finansieringsmodell er grunnproblemet som medfører oppbygging av restanser. Det stilles spørsmål til om dagens finansieringsmodell hurtig nok kan respondere på endringer i søkermengde og arbeidsbelastning i UDI. For å få en effektiv asylsaksbehandling må man ha et system som enkelt gir mer ressurser og økte budsjetter når asylankomstene øker kraftig. Den ordinære budsjettcyklus vil kunne innebære at man kommer i etterkant med restanser som resultat. Det er også verdt å merke seg at opplæring av medarbeidere innenfor asylfeltet er krevende. Dette er utfordringen i UDI og i de andre landene. Derfor er det av avgjørende betydning å øke den økonomiske fleksibiliteten. Basert på erfaringene i alle landene, vurderer Oxford Research den økonomiske fleksibiliteten å være nøkkelen i forhold til å få en effektiv, helhetlig asylsaksbehandling som i størst mulig grad gir en effektiv saksbehandling og som også håndterer restanser. En mer effektiv organisering og Leanmetodikk vil ikke fungere optimalt uten at den økonomiske fleksibiliteten økes. Dette kommer også klart frem i Oxford Researchs undersøkelse av asylsaksbehandlingen i Sverige og Danmark. Oxford Research anbefaler følgelig at finansieringsmodellen vurderes i forhold til om den er fleksibel nok. Oxford Research vil understreke at den komparative undersøkelsen²⁰ forteller at en mer fleksibel finansieringsmodell er en nøkkel og forutsetning for og fullt ut å realisere effektivitetsgevinster av organisatoriske tiltak innen asylsaksbehandlingen.

²⁰ Storbritannia er et unntak, der det hevdes at varierende asylankomster og finansieringsmodell ikke er noen hovedutfordring.

Funksjonell organisasjonsmessig fleksibilitet.

Når det gjelder utfordringen med fleksibiliteten i UDIs organisasjon, er den i følge informantene i hovedsak knyttet til at asylsaksbehandling er meget kompetansekreven. Det er en vanskelig balanse mellom opplæring og produksjon. Dette har igjen som sagt sammenheng med liten ressursmessig fleksibilitet. I forhold til medarbeider og organisasjonsmessig fleksibilitet hevdes det at medarbeiderne i UDI er meget fleksible, særlig de yngre. Det som kan være en utfordring er balansen mellom produksjon og kvalitet. Dette er en slags funksjonell fleksibilitet.

Det er også en funksjonell og fleksibilitetsutfordring at asylsakene i sin natur er krevende og at det er en viss asymmetri mellom arbeidet i andre enheter og arbeidet i asylenheten.

3.10 Oppsummering

De sentrale aktørene i Norge er UDI og PU. PUs oppgaver er særlig knyttet til ankomstregistrering og identifisering. UDIs oppgaver er knyttet til innledende saksbehandling og vedtaksfetting. Dette er et system med en klar rolle for politiet. Norsk asylsaksbehandling er videre under politisk styring i den forstand at departementet må avklare praksis og kan gi instruks og direktiver, politiske signaler til UDI. Systemet er imidlertid ikke slik at man går inn i enkeltsaker. Det er UDI som avgjør sakene. Når det gjelder prosedyrer, har Norge et system som i stor grad likner de andre landene. I Norge er de langt fleste sakene innfor dublinsaker og såkalte normale saker. Oxford Research vurderer derfor at det er store gevinster ved å få en bedre saksflyt, saksstyring og differensiering innenfor normale saker.

De *organisatoriske* barrierene i norsk saksbehandling knytter seg i særlig grad til saksflyt, saksstyring/differensiering og oppgavefordeling mellom PU og UDI. Når det gjelder saksbehandlingstid og tidsbruk, er det en positiv utvikling når det gjelder dublinsaker og normale saker. Studien viser imidlertid at det er et stort potensial for en mer effektiv saksbehandling. Dette knytter seg særlig til å få en bedre saksflyt. Det hevdes at saksbehandlingen til dels har vært styrt av de kompliserte sakene.

Når det gjelder oppgavefordelingen mellom PU og UDI, er det viktig å understreke at Oxford Researchs undersøkelse *bekrefter* hovedfunnene i Førstelinjeprojektets rapport når det gjelder dobbeltarbeid og potensial for bedre samordning mellom PU og UDI. Oxford Research undersøkelse utdyper og presiserer i noen grad synspunktene og funnene i Førstelinjeprojektets sluttrapport:

- Det fremkommer at det er noe dobbeltarbeid mellom PU og UDI
- Samhandlingen på enkeltsaksnivå beskrives som tilfredsstillende i mange tilfeller, men samarbeidet på mer overordnet nivå kan bli bedre²¹.

PU fremhever:

- Utgangspunktet for oppgavefordelingen bør være å utnytte de komparative fordeler. PU legger til grunn de prinsipper som ble lagt til grunn i SVAR-prosjektet og Førstelinjeprojektet.
- Identitetsundersøkelser og bruk av politimessige tvangsmidler er i en del tilfeller hensiktsmessig og nødvendig for å oppklare identiteten. Hvis denne

oppgaven overføres til UDI eller sivile myndigheter, blir det problematisk å ivareta de undersøkelser som krever politimessige tvangsmidler som ransaking.

I *intervjuene* med PU, er følgende understreket som utfordringer i forhold til en tett og helhetlig asylsaksbehandling.

- **PU blir i liten grad involvert.** PU opplever i liten grad å bli involvert i relevante og viktige spørsmål som gjelder PU og oppgavefordelingen i utlendingsforvaltningen.
- **Liten kunnskap om PUs rolle i den innledende asylsaksbehandlingen.** For å sikre en mer helhetlig og effektiv asylsaksbehandling, påpeker PU i gruppeintervjuet at det kan synes som kunnskapen og innsikten i forhold til politiets oppgaver er for liten i UDI og også i departementet.
- **Det må være en klar forståelse for sammenhengen mellom registrering, identitetsarbeid og den øvrige asylsaksbehandlingen.** I gruppeintervjuet med PU stilles det spørsmål til om asylsaksbehandlingen ses nok i et helhetsperspektiv. PU fremhever særlig betydningen av fokus på identitetsfastsettelse ved registreringen som avgjørende for god oppfølging og videre saksbehandling av sakene.

Oxford Researchs helhetlige inntrykk basert på intervjuer, dokumenter og statistikk, er at det er et betydelig potensial for bedre samhandling mellom UDI og PU både på overordnet nivå og operativt nivå i enkeltsaker.

Median saksbehandlingstid for normale saker var i 2009 233 dager. Overordnet er den viktigste forklaringen på lang saksbehandlingstid, liggetid og oppbygging av restanser. Det pekes i intervjuene på at hovedårsakene til dette igjen er svært fluktuerte asylankomster kombinert med en noe lite fleksibel finansieringsmodell.

I intervjuene har det fremkommet at man i prinsippet ikke trenger mer enn 2-3 dager med *aktiv* saksbehandling (vedtaksfetting) i UDI i en normal sak der en ikke behøver å innhente ytterligere informasjon. Asylintervjuet kan ta fra 2 til 6 timer. Informantene²² hevder at asylintervjuet typisk tar 4-5 timer. Dette er i tråd med tiden som asylintervjuet antas å ta i Danmark og Sverige. Tiden som anslås med 2-3 dager med aktiv saksbehandling, er *ideell aktiv, direkte saksbehandlingstid* som forutsetter optimal saksflyt og ikke restanser. Den ideelle realistiske saksbehandlingstiden på normale saker er anslått til ca. 60 dager i mediantid i intervjuer. Dette er basert på erfaringer fra Sverige. Forutsetningen er imidlertid at det ikke er restanser, at det er nok ressurser, rask praksisavklaring og en enda mer fleksibel finansieringsmodell.

Hovedproblemet når det gjelder kvalitet, er lang saksbehandlingstid. Dette understrekes av både myndigheter og NOAS. I forhold til kvalitet, peker informanter i UDI på en utfordring knyttet til hva som er godt nok. NOAS hevder at det kan være kvalitetsutfordringer i relasjon til advokatordningen og også kvalitetsutfordringer i forhold til bruk av politiets avhør i den senere realitetsbehandlingen.

Når det gjelder fleksibilitet, er hovedutfordringene knyttet til varierende og uforutsigbare asylankomster *kombinert* med en noe lite fleksibel finansieringsmodell. Det er også blitt pekt på noen utfordringer i forhold til intern fleksibilitet i organisasjonen. En fleksibilitetsutfordring ligger også i at asylsaksbehandlingen er delt mellom to

²² Uttrykt av fire informanter på strategisk nivå i fire ulike enkeltintervjuer.

organisasjoner, PU og UDI. Endelig foreligger det en fleksibilitetsutfordring i forhold til at behandling av asylsaker er krevende kompetansemessig.

Mulige tiltak

Rent generelt, bør det vurderes modeller som:

- Sikrer en effektiv differensiering av normale saker, basert på kompleksitet.
- Det må samtidig legges vekt på arbeidsorganisering som sikrer både en effektiv og kvalitativ god oppfølging av saksflyten og saksbehandlingsarbeidet.
- Videre må det vurderes en modell for organiseringen av arbeidet som er hensiktsmessig i forhold til valg av organisasjonsmodell og saksflyt.
- Endelig må det sikres verktøy og systemer for mål- og resultatstyring av asylsaksbehandlingen.

I forhold til å sikre en bedre differensiering av normale saker, anbefaler vi at elementer med en egen enhet med differensieringsfunksjon tidlig i prosessen vurderes. Dette er ordningen i Danmark fra 15.04.2010. En annen modell kan være at særlig erfarne medarbeidere har ansvar for saksdifferensieringen uten at dette organisasjonsmessig knyttes til en egen enhet. Dette er ordningen i Sverige. Detaljene i en differensieringsmodell kan variere. Kjernen er at denne må forankres i hele asylsaksbehandlingen. Differensieringen må skje tidlig og må gjøres av meget erfarne medarbeidere. Vi diskuterer ulike modeller og mulige løsninger for bedre differensiering basert på komparative erfaringer i kapittelet om komparativ analyse.

For å sikre en kontinuerlig saksflyt, effektivitet og kvalitet må det sikres en mer tydelig og løpende ledelse. Det må brukes mer tid på løpende veiledning og input på operativt nivå. I praksis krever dette mye tid og tilgjengelighet. Oxford Research vurderer at arbeidsorganiseringen i Sverige og Storbritannia gir interessante komparative eksempler på mulige tiltak.

Myndighetene i Norge og UDI har gode dataregistreringer i forhold til mange av de andre landene. Det er viktig at dataene brukes systematisk i forhold til både å styre effektivitet og kvalitet i asylsaksbehandlingen.

En mer effektiv organisering og Leanmetodikk vil ikke fungere optimalt uten at den økonomiske fleksibiliteten økes. Dette kommer også klart frem i Oxford Researchs undersøkelse av asylsaksbehandlingen i Sverige og Danmark. Oxford Research anbefaler følgelig at finansieringsmodellen vurderes i forhold til om den er fleksibel nok.

Kapittel 4. Danmark

I dette kapitlet diskuteres asylsaksbehandlingen i 1. instans i Danmark. Vi har særlig fokusert på å redegjøre for den nye arbeidsmodellen som er implementert i Danmark fra 15.04.2010. Den nye arbeidsmodellen bygger på bedre saksdifferensiering og saksstyring.

Først redegjøres det for organisasjonsstruktur og aktører. Deretter presenterer vi kort de ulike prosedyrene. Videre presenteres den nye modellen for asylsaksbehandlingen i Danmark. Etter diskusjonen av modellen redegjør vi for ressurser, basiskrav for saksbehandlingen og forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet. Til slutt er det en oppsummering med hovedkonklusjoner når det gjelder asylsaksbehandlingen i Danmark.

4.1 Organisasjonsstruktur og aktører

”Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration” (Integrationsministeriet) har det overordnede ansvar for utlendingsforvaltningen i Danmark. På asylområdet er kompetansen delegert til ”Udlændingesservice” og ”Flygtningenævnet” som har det operative ansvaret.

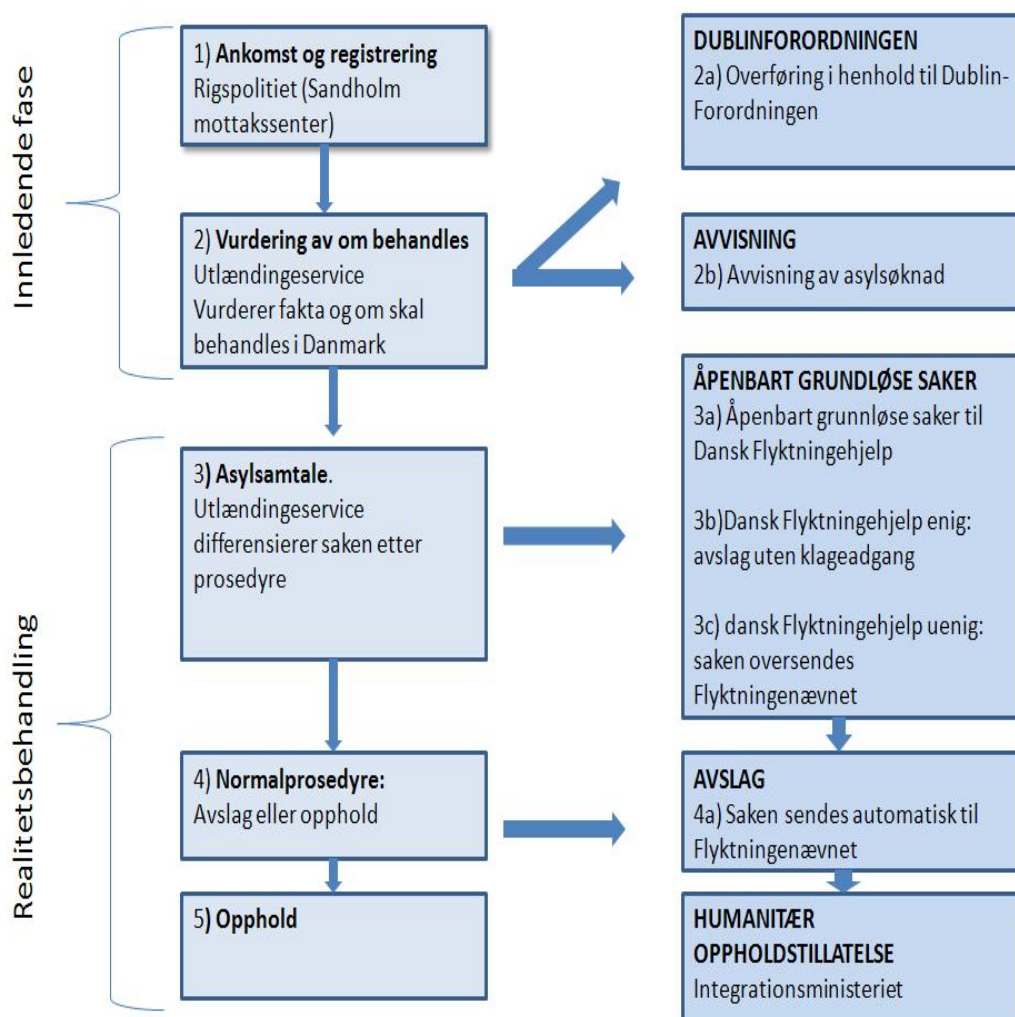
Systemet i Danmark likner det norske systemet i forhold til at både politiet og Udlændingesservice normalt er involvert i førstegangsbehandlingen.

- Registrering hos Rigspolitiet.
- Saksbehandling av asylsøknaden skjer hos Udlændingesservice.

Det er imidlertid en del forskjeller også, blant annet at en Frivillig organisasjon, Dansk Flyktningshjelp er direkte inne i saksbehandlingen i visse typer saker. Det er også forskjeller i forhold til hvem og hvordan avslagssaker håndteres.

I figuren på neste side ser vi en oversikt over den typiske saksgangen i asylsaker. Dette er en forenklet versjon av beskrivelse av saksgangen som finnes på nettstedet nyidanmark.

Figur 8: Saksgangen i typiske asylsaker Danmark



Det er Rigspolitiet i Danmark som foretar registrering og første kontakt med asylsøkeren og skal forsøke å finne ut av hvem asylsøkeren er, dvs. søkerens nasjonalitet og identitet. Politiet tar deretter fingeravtrykk og foto av søkeren og avhører søkeren om reiseruten. På den bakgrunn avgjør Utlændingesservice om asylsøknaden skal behandles i Danmark eller i et annet land (Dublinreglene). Hvis det blir funnet treff i Eurodac eller det er annet grunnlag som tilsier at asylsøkeren har vært registrert som asylsøker i et annet Dublinland, overføres asylsøkerne i henhold til Dublinforordningen. Denne delen av asylsaksbehandlingen kalles den innledende fase, eller fase 1²³.

Den nærmere *saksbehandling av selve asylsøknaden* foretar Utlændingesservice. Dette er fase 2 eller realitetsbehandlingen. Asylsøkeren fyller først ut et skjema og deretter avholdes et intervju med Utlændingesservice hvor tolk er tilstede. I samtalen går en nærmere inn på grunnene for asylsøknaden. Saker som vurderes som åpenbart grunnløse, går til Dansk Flyktningehjelp som vurderer saken. For de saker som går etter normalprosedyren, treffer Utlændingesservice avgjørelse etter asylsamtalen. Prinsippene for avgjørelsen er at den skal bygge på en *konkret og individuell vurdering* av

²³ <http://www.nvidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/asylansoegning/asylansoegning.htm>.

alle opplysninger i saken. Udlændingesservice bruker primært asylsøkernes egne opplysninger samt generelle opplysninger om forholdene i søkerens hjemland. Det er på dette *fakta grunnlag* de fleste saker avgjøres. I noen tilfeller er det nødvendig å innhente ytterligere opplysninger, det kan eksempelvis være om forholdene i et bestemt land. Dersom Udlændingesservice gir avslag i saker etter normalprosedyren, overføres saken automatisk til Flyktningenævnet. Flyktningenævnets avgjørelse er endelig, men man kan søke om ”humanitær oppholdstillatelse”. Søknader om ”humanitær oppholdstillatelse” behandles av integrationsministeriet.

I vedleggene gjengis for fullstendighetens skyld den mer detaljerte beskrivelsen av saksgangen i Danmark.

4.1.1 Politimyndighetene og den sivile utlendingsforvaltningen

Det som er verd å bemerke komparativt er at det er to ulike aktører som er involvert i asylsaksbehandlingen i første instans, både Udlændingesservice og Rigspolitiet. Rigspolitiet er involvert i den første fase som gjelder registrering og id-avhør. I Danmark kalles dette ofte for ”ID-fasen” eller ”fase 1”. Realitetsbehandlingen som i sin helhet skal gjøres av Udlændingesservice kalles fase 2 eller ”Realitetsbehandling”. Denne rollefordeling er presisert i Udlændingeloven

§ 48 e. Når Udlændingesservice har truffet afgørelse om, at en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7, kan opholde sig her i landet under asylsagens behandling, registrerer Udlændingesservice den pågældende som asylansøger.

Stk. 2. Til brug for Udlændingesservices afgørelse efter § 48 a, stk. 1, foretager politiet en undersøgelse med henblik på at fastlægge udlændingens *identitet, nationalitet og rejs rute* og indhente andre nødvendige oplysninger.

Stk. 3. Udlændingesservice *forestår i øvrigt sagens oplysning*, bortset fra de sager, der er omfattet af kapitel 7 b. Udlændingesservice træffer herunder bestemmelse om udfyldelse af ansøgningsskema og afhøring af udlændingen.

Udlændingesservice står altså for hele realitetsbehandlingen, mens Rigspolitiets oppgave er knyttet til å fastlegge tre forhold:

- Identitet
- Nasjonalitet
- Reiserute

Dette er i stor grad liknende som i Norge. I praksis kan det likevel være mindre forskjeller i den praktiske gjennomføringen av disse oppgavene. Det er likevel likhetene som dominerer. Politiet i Danmark kan også bruke en rekke tvangsmidler i forhold til å belyse identitet.

I utgangspunktet er *rollefordelingen og grensesnittet* mellom Politiets oppgaver og Udlændingesservices oppgaver klar. Politiet skal fastlegge identitet mv. og Udlændingesservice skal som nevnt realitetsbehandle saken. Det som i noen tilfeller kan være en utford-

ring, er at det kan bli spurt om asylmotiv spørsmål allerede i den innledende fasen som politiet gjør. En utfordring med dette er for det første at det bryter med den offisielle rollefordelingen. For det andre er det en bekymring blant NGOene om at dette kan bidra til rettsikkerhetsproblemer, da det er å forvente noe ulike forklaringer fra asylsøkerne når de møter politi og sivil myndighet. Mange kommer fra områder der de overhodet ikke kan ha tiltro til politimyndigheten. Dette kan medføre at forklaringene og opplysningene blir ulik i id-avhør og i det senere asylavhør.

Det har også vært en utfordring tidligere å få til en optimal saksflyt i asylsaksbehandlingen og en tett, helhetlig asylsaksbehandling. Den nye organisasjons- og arbeidsmodellen ”Den håndholdte prosedyre” forsøker å få til en bedre samhandling og en tettere og mer helhetlig asylsaksbehandling.

4.1.2 Sivil myndighet og klageorganer/system

I denne utredningsrapporten er vårt analysefokus på den innledende saksbehandling. For å forstå systemet i Danmark er det likevel nødvendig å peke på at organiseringen av klageinstansen skiller seg vesentlig fra Norge og en del andre land. Den vesentlige forskjellen fra Norge er at det er betydelige mindre adgang til å få prøvd saken gjentatte ganger i Danmark. Det er Flygtningenævnet som behandler klager vedrørende asylrelaterte avgjørelser truffet av Udlændingesservice i 1. instans. Flygtningenævnets avgjørelser er endelige, jf. udlændingelovens § 56, stk. 8. Det betyr at adgangen til domstolsbehandling er begrenset²⁴.

Flygtningenævnet er en administrativ klageinstans og et domstolsliknede organ. Flygtningenævnet består av en formann og et antall nestformenn, som er dommere. Dessuten består nævnet av et antall medlemmer, som er advokater, og et antall medarbeidere fra Integrationsministeriets departement.

4.2 Prosedyrene i asylprosessen

Det er tre ulike prosedyrer for saksbehandling (normale prosedyre, prosedyre for åpenbart grunnløse saker og særlig hastprosedyre for åpenbart grunnløse saker)²⁵.

Ulike Prosedyrer for asylsaksbehandlingen

Asylsakene kan behandles etter 3 forskjellige hovedprosedyrer:

- 1) Normalprosedyre med automatisk klageadgang til Flygtningenævnet i avslagssager,
- 2) ”Åbenbart grundløs-procedure (ÅG-procedure)” uten klageadgang til Flygtningenævnet i avslagssaker

²⁴ Endelighedsbestemmelsen er av domstolene i praksis forstått således, at domstolene er avskåret fra å pådømme nævnets bevisbedømmelse. Kun rettsspørsmål, herunder mangler ved avgjørelsesgrunnlaget, saksbehandlingsfeil og ulovlig skjønnsutøvelse, kan prøves av domstolene.

²⁵ <http://www.nydanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/asylansoegning/asylansoegning.htm>

3) ”Særligt hastende åbenbart grundløs-procedure (ÅGH-procedure)” uten klageadgang til Flygtningenævnet i avslagssaker..

”Normale procedure”. De fleste saker avgjøres i den *normale procedure*. Det betyr, at hvis asylsøkeren får avslag, blir saken sendt videre til Flygtningenævnet. Det er så Flygtningenævnet som treffer den endelige avgjørelse i saken. I et komparativt perspektiv er det interessante at saken automatisk blir oversendt til ”klageinstansen” hvis man får avslag i den normale prosedyre. Det er også verd å merke seg at det ikke er adgang til *domstolsbehandling* i forhold til vedtak etter den normale prosedyre. Avgjørelsen i Flygtningenævnet er den endelige avgjørelse i saken (Det vil være mulig å saksøke staten i henhold til internasjonale rettsregler og føre saken for internasjonale domstoler).

”Åbenbart grundløse”. En mindre del av sakene anses for *åbenbart grundløse*. Dette er saker som det etter Udlændingesservice vurdering er helt klart at asylsøkeren ikke kan få asyl. Disse saker som anses som åbenbart grundløse sendes til Dansk Flyktningehjelp, som skal gi en uttalelse i saken. Hvis Dansk Flyktningehjelp er enig, får asylsøkeren et avslag. Man kan ikke klage over dette avslaget. Hvis Dansk Flyktningehjelp er uenig, vil Udlændingesservice normalt gi et avslag, men saken vil så bli sendt videre til Flygtningenævnet.

”Særligt hastende åbenbart grundløse procedure”. I visse tilfeller behandles asylsøknaden i den *særligt hastende åbenbart grundløse procedure*. I praksis brukes en liste over land som et utgangspunkt. Denne omfatter de fleste land i Europa. I denne prosedyren fyller ikke asylsøkerne ut noe asylsøkningskjema. Asylsøkerne skal også meget raskt komme til samtale hos Udlændingesservice. Dansk flyktningehjelp skal også her komme med uttalelse i saken. Hvis Dansk Flyktningehjelp er enig, får asylsøkeren et avslag. Man kan ikke klage over dette avslaget. Hvis Dansk Flyktningehjelp er uenig, vil Udlændingesservice normalt gi et avslag, men saken vil så bli sendt videre til Flygtningenævnet.

”Uledsagete mindreårige”. Det er en egen prosedyre for mindreårige som kommer alene. Denne prosedyren innebærer bl.a., at alle uledsagede mindreårige asylsøkere fårpekt ut en personlig representant. Denne representanten skal bistå barnet og bl.a. delta i asylsamtaler i Udlændingesservice og ved sakens behandling i Flygtningenævnet. Inntil barnet har fått en slik personlig representant som kan hjelpe med å ivareta interessene og saken, bistås barnet av en representant for Dansk Røde Kors. Denne personen kalles en ”bisidder”. I saker med uledsagete mindreårige som behandles etter hurtigprosedyrene (åbenbart grundløse), skal barnet få en advokat. Advokaten skal bistå barnet i forbindelse med sakens behandling i Dansk Flyktningehjelp.

Oxford Researchs vurdering av prosedyrene

Som de fleste land har Danmark en normalprosedyre og en Dublinprosedyre. Når det gjelder saksbehandlingen i forhold til Dublinprosedyre, synes denne ikke å avvike i særlig grad hvordan det gjøres i Norge.

Danmark har videre innført to hurtigprosedyrer. Disse er i struktur og virkemåte liknende som andre lands. I forhold til disse særlige hurtigprosedyrer som de åpenbart grunnløse sakene består i, synes de å likne på andre lands hurtigprosedyrer med en enklere og raskere saksbehandling. Å ta utgangspunkt i en liste med land, er også vanlig.

Et spesielt moment i forhold til aktører og prosedyrer, er rollen til NGOen ”Dansk flyktningehjelp” som har en særlig rolle i både ”åpenbart grundløse procedure” og *hastende åpenbart grundløse procedure* ved være direkte involvert i saksbehandlingen av åpenbart grundløse saker og særlig hastende åpenbart grundløse saker gjennom å være enig/uenig med Utlændingesservice vedtak. Dette er en særlig rolle for en NGO som ikke kjennes andre steder. Samtidig er det heller ikke i forhold til disse prosedyrer klageadgang til nasjonale domstoler.

Det andre komparative poenget med tanke på prosedyrer er den begrensede adgangen til prøving av saken ved nasjonale domstoler. Det er Flyktningenævnet som er den endelige instansen nasjonalt. Flyktningenævnet er et organ med trekk både av forvaltningsorgan og domstol. Det er også verdt å understreke at Danmark på den ene siden har begrenset adgangen til klage og domstolsprøvelse, men har på den annen side standardisert rettsikkerhetsgarantien med at flere organer ser på saken dersom Utlændingesservices vedtak er negativt for asylsøkeren.

Når det gjelder prosedyrenes virkemåte i praksis, er det også av betydning at adgangen til advokat er svært begrenset. Man har normalt ikke krav på advokat, bortsett fra i visse situasjoner som gjelder uledsagete mindreårige. Dette skiller seg klart fra den svenske modellen hvor advokater er betydelig mer inne i saksgangen i 1. instanssaksbehandlingen.

4.3 Ny modell for asylarbeidet: ”Den håndholdte prosedyre”

I april 2010 implementerte Utlændingesservice en helt ny organisasjonsmodell. Denne endrer imidlertid ikke på de formelle prosedyrer som er beskrevet foran. Modellen som kalles ”Den håndholdte prosedyre” er helt sentral i forhold til å diskutere effektivitet, kvalitet og fleksibilitet i dansk asylsaksbehandling. Modellen har elementer av Leanmetodikk.

Modellen er som sagt nettopp implementert. Dette medfører noen metodiske utfordringer i forhold til å vurdere den i forhold til ”best practice”. Det finnes ikke særlig empirisk erfaring med hvordan den virker i forhold til effektivitet, kvalitet og fleksibilitet. I diskusjonen av modellen vil vi derfor konsentrere på å redegjøre for ideene og teorien bak modellen samt modellens sentrale kjennetegn. Vi har også fokusert på å få en vurdering av aktørenes syn på styrker og svakheter, sannsynlige resultater og mulige risikoer.

I det følgende beskriver vi:

- Bakgrunn og idegrunnlag for modellen
- Redegjør for modellenes organisering og hovedkjennetegn
- Redegjør for styrker og svakheter

4.3.1 Bakgrunn og idegrunnlag for ”Den håndholdte prosedyre”

Det er to inspirasjonskilder til ”den håndholdte prosedyre”:

- A) Det norske Torshovprosjektet.
- B) Prosjekt i gang satt for å få ned restansene satt i gang 2009. ”Task forces prosjekt” utført av Utlændingesservice og Integrationsministeriet i fellesskap.

I Danmark var asylsøkertallet stabilt lavt fra 2003-2007. Deretter fulgte en økning de senere årene. En av hovedutfordringene for Udlændingesservice er at ressursene ikke løpende følger tallet på asylsøkere. Det er en treghet i finansieringsmodellen som medfører et sprik mellom behov og ressurser.

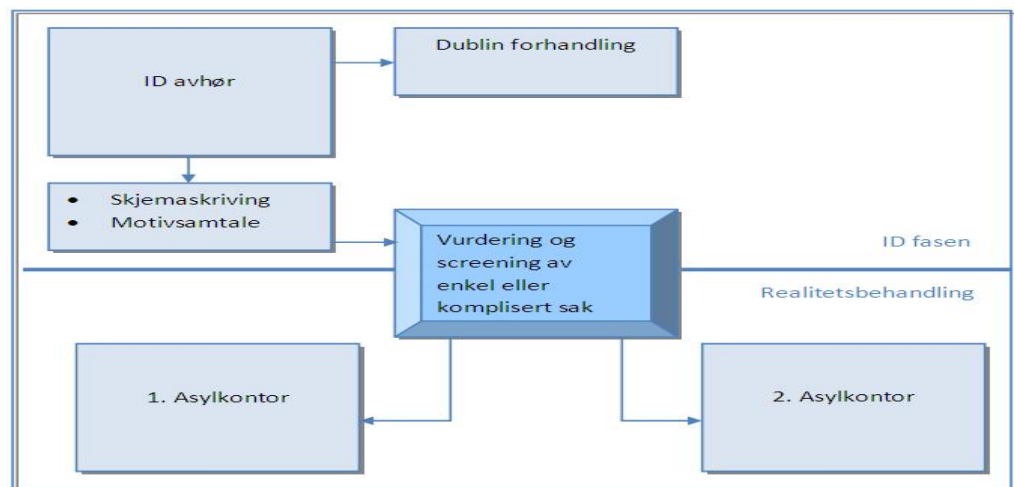
I 2009 så Udlændingesservice at det ikke var mulig å oppnå målsetningene grunnet sterk prosentvis økning i antallet asylsøkere. På denne bakgrunn måtte hele utlendingsforvaltningen tenke nytt.

Det ble nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skulle komme med forslag til effektiviseringer av asylsaksbehandlingen. Parallelt med dette, arbeidet to task forces nedsatt av henholdsvis Integrationsministeriet og Udlændingesservice med å faktisk få ned køen av asylsaker. Arbeidet i arbeidsgruppen og de praktiske erfaringer fra de to task forces kom sammen til å forme den nye ”håndholdte prosedyre” der følgende prinsipper er viktige: Screening, oppfølging, klarhet i saksflyten og differensiering av sakenes vanskelighetsgrad.

4.3.2 ”Den Håndholdte prosedyre” – Organisering og hovedkjennetegn

Figuren nedenfor illustrer organisasjonsstrukturen, saksflyten og arbeidsmåten i ”Den håndholdte prosedyre”. Det er en forenklet versjon av arbeidsmodellen som fokuserer på de viktige stegene og elementene i arbeidsmodellen.

Figur 9: ”Den håndholdte prosedyre”



Figuren viser at saksbehandlingen er delt inn i en innledende fase som fokuserer på å få klargjort identitet mv. og selve saksbehandlingen som kalles realitetsbehandling. Midt mellom disse fasene og i sentrum for modellen er *screeningsfunksjonen*. Tanken er at ulike saker og ulikhet i vanskelighetsgrad blir avgjort så tidlig som mulig. Det er også essensielt at man tidlig har oversikt over om saken er godt nok opplyst, har man alle dokumenter og opplysninger man trenger? Dette er nødvendig å ha *oversikt* på et tidlig tidspunkt, hvis ikke vil man måtte bruke mye tid og det kan bli mye passiv liggetid. Det er et helt grunnleggende punkt i saksflyt-tankegangen.

Videre er modellen bygget opp mot en mer *systematisk* differensiering av sakens realitet og vanskelighetsgrad. Dette skal gjøres i screeningen av sakskoordinatorer. Tidligere var en sak en sak. Nå er målet å skille saker etter vanskelighetsgrad for å unngå passiv liggetid på enkle saker. Man setter klare mål som er realistiske i forhold til

sakens vanskelighetsgrad. For enkle saker skal det maks gå 10 dager før asylsamtale, mens dette vil være helt annerledes i de kompliserte saker.

Overordnet er det en todeling av enkle og kompliserte saker. De enkle sakene sendes til 1. asylkontor, mens de kompliserte sendes til 2. asylkontor. Denne organisasjonsmessige differensieringen er ny med den håndholdte prosedyre. Spørsmålet er selv sagt hva som ligger i en "enkel sak" og hva som er en "komplisert sak". Udlændingesservice har i praksis gjort en viss *standardisering* av screeningen ved at visse sakstyper i utgangspunktet er enkle (hurtig asylsaksbehandling) og visse kompliserte.

Asylsaker som er egnet til en hurtig asylsaksbehandling (enkel sak), er først og fremst de som har et kjent og forholdsvis enkelt asylmotiv og hvor det foreligger klar praksis fra Flykningenævnet. I punktform kan nevnes:

- Saken mangler et egentlig asylmotiv utover generelle forhold.
- Klar praksis fra Flykningenævnet.
- Asylsøker har allerede oppholdsgrunnlag.
- FN-praksis er klar.

Saker som ikke er egnet til hurtig asylsaksbehandling, er først og fremst kjennetegnet ved nye og/eller meget kompliserte asylgrunner, som det ikke foreligger noen klar Flykningenævnspraksis for. Det kan være mange dokumenter i saken, f.eks. dommer fra hjemlandet. I tilfeller hvor Danmark mottar få asylsøkere fra et land, blir saken ofte behandlet som komplisert sak. I punktform kan nevnes:

- Saker hvor FN-praksis ikke er klar.
- Saker, hvor der er spørsmål om utelukkelse.
- Saker, hvor det forventes ytterligere saksskritt – eksempelvis. ekthetssvurdering, språkttest, torturundersøkelse o.l.
- Saker med kompliserte asylmotiver.

Saker som gjelder "uledsagete mindreårige" behandles alltid som komplisert sak. På grunn av begrenset med erfaring med modellen, vet ikke Udlændingesservice hvor mange prosent som vil bli vurdert som enkel og komplisert. Det er altså i hovedsak innefor saker etter normalprosedyre det vil være vanskelige vurderinger av hva som er en enkel og komplisert sak.

Et viktig poeng er at asylkontorene er organisert etter *team* som jobber med spesielle saker. Det er også innenfor disse teamene at effektivitets- og kvalitetsarbeidet foregår. 1. asylkontor er delt i to team. Team 1 arbeider med åpenbart grunnløse saker og Dublinsaker. Team 2 behandler enkle saker etter normalprosedyren. 2. asylkontor behandler de kompliserte sakene. 2. asylkontor er delt inn i 3 team. Team 1 behandler nye, kompliserte saker. Skjæringstidspunktet for en ny sak er satt til 15.04.2010. Team 2 behandler gamle saker, altså før 15.04.2010. Team 3 behandler saker som gjelder "uledsagete mindreårige".

Den nye arbeidsmåte og organisering, må imidlertid ses i sammenheng med at Udlændingesservice og Rigspolitiet er blitt samlokalisert i samme bygning når det gjelder deler av prosessen. Den nye felles bygningen på Sandholm er nettopp tatt i bruk og det er begrenset erfaring i hvordan samlokaliseringen fungerer og hvilke resultater den gir. Ideen er å sikre en kontinuerlig saksflyt. Dette skal sikres ved alle aktører sitter i samme bygning og ved at asylsaksbehandlingen er lagt opp som et løp med konkrete poster slik at asylsøkeren og saken kontinuerlig kan følges til neste post. Ideen er videre at den felles bygningen gir bedre muligheter for koordinering mellom aktørene. Dette anses viktig idet en slik ny arbeidsmåte forutsetter mye mer koordi-

nering og løpende oppfølging.

Forutsetninger, styrker og svakheter

Forutsetninger

Det er en del forutsetninger som må være tilstede.

Den håndholdte prosedyre forutsetter en enhet som driver screening. Denne må være høykompetent. Pr. i dag er det bare én sakskoordinator, men med 3000-4000 asylsøkere bør det være 4-5 sakskoordinatorer. Det må være en forankret *organisasjonsenhet* og ikke knyttet til få personer da man er veldig sårbar.

Modellen bygger også på at man tidlig har en mer målrettet saksbehandling og planlegger saken så tidlig som mulig. Eksempelvis er humanitær opphold helt til slutt i prosessen. Man skal søke om humanitær oppholdstillatelse til Integrationsministeriet innen 15 dager fra det tidspunkt Danmark beslutter å behandle asylsøknaden i Danmark, for at søknaden om humanitær oppholdstillatelse skal ha oppsettende virkning. Hvis man ser at dette sannsynligvis kan ende som en humanitær sak, er det viktig at saksbehandlingen så tidlig som mulig tilrettelegges i forhold til det. Det må følge være svært erfarne og kompetente medarbeidere i koordinator/screeningfunksjonen.

Den håndholdte prosedyre forutsetter også minst like mye ressurser som tidligere, da saksflyten er avhengig av at det er nok medarbeidere tilgjengelig hele tiden og ikke minst at man har en del erfarne medarbeidere som kan bruke tiden sin til screening og tett oppfølging av saksflyten. Man må ha mer ressurser og personer til ledelsesfunksjoner.

Styrker og resultater

Som nevnt vil resultat og styrke vurderingen være preget av en ex-antevurdering og synspunkter og vurderinger fra informantene. Basert på dette vurderer Oxford Research at det er en del sannsynlige styrker og resultater med en slik organiseringsmodell.

- **Kortere saksbehandlingstid.** Den første sannsynlige styrken, er en *kortere saksbehandlingstid*. Dette er sannsynlig gitt at forutsetningene for modellen er tilstede. Det en slik arbeidsorganisering særlig kan bidra til er å unngå lang, passiv liggetid på enkle saker. Alle informanter mener at modellen vil gi kortere saksbehandlingstid. Erfaringene fra Sverige styrker også argumentet om at en slik organisasjonsmodell vil gi en mer målrettet og kortere saksbehandlingstid. Men som sagt er det knyttet begrenset empiri til dette argumentet og det er videre avhengig av at forutsetningene for at modellen skal fungere er oppfylt.
- **Tettere og mer integrert saksbehandling.** Det er også sannsynlig at modellen kan gi en tettere og mer integrert asylsaksbehandling. Dette er ett av hovedmotivene bak innføringen av den håndholdte prosedyren. I Danmark pekes det på at utfordringen tidligere var å få til en tett og integrert asylsaksbehandling med en kontinuerlig saksflyt. Problemene tidligere var knyttet til bl.a. noe lang saksbehandlingstid, passiv liggetid på sakene og at man ikke fikk til en optimal saksflyt mellom politiet og Utlændingesservice. Både politiet og Utlændingesservice er positiv til samlokaliseringen og mener den vil gi en tettere og mer integrert saksbehandling. Det er begrenset empiri, men basert på informantenes synspunkter og observasjon av den nye bygningen,

vurderer Oxford Research tettere og mer integrert saksbehandling som et sannsynlig resultat.

- **Bedre oppfølging, klarhet og ledelse.** Det er nettopp dette som er ett av hovedmotivene med den *håndholdte prosedyre*. Synergieffektene ligger i å få en saksflyt og unngå passiv liggetid. Dette forsøkes å få til gjennom asylvakt og at asylprosessen kontinuerlig følges opp både i forhold til asylsaksbehandlere og asylsøkere. Det er dette som ligger i begrepet håndholdt. Søkeren og asylsøknaden skal ikke gis slipp på. Man skal geleide søkeren gjennom systemet. Oxford Research vurderer dette som et sannsynlig resultat gitt at forutsetningene for modellen oppfylles. Erfaringene fra Sverige taler for dette. Det er imidlertid en klar risiko i forhold til om man klarer å opprettholde alle forutsetninger over tid.
- **Optimalisering av den fysiske infrastruktur og samhandling mellom aktørene.** I forhold til å optimalisere en tett og integrert asylsaksbehandling, har det betydning hvordan den fysiske infrastruktur organiseres og hvordan organisasjonsstrukturen blir designet. I Danmark har man forsøkt å optimalisere organisasjonsstrukturen ved at man har både politi og Utlændingesservice i samme mottakssenter, Sandholm. De har tidligere imidlertid ikke sittet i samme bygning. Ved innføringen av "Den håndholdte prosedyre" har man innført en felles bygning hvor både Rigspolitiet og Utlændingesservice sitter. I denne bygningen er det også utformet poster hvor ulike aktiviteter i den innledende asylsaksbehandlingen blir utført fortløpende. Det er post for id-avhør, asylvakt, skjemaskriving og motivsamtale. Systemet bygger videre på at asylsøkeren blir geleidet steg for steg. Rent praktisk foregår det slik at når politiet er ferdig, følger en politimann asylsøkeren til neste post. Man skal forsikre seg at asylsøkeren blir fulgt opp hele tiden. Den felles bygningen er også initiert av at den håndholdte modellen krever mye oppfølging og management løpende. Da blir det helt nødvendig at de erfarne medarbeiderne i screeningsfunksjonen sitter tett på hele prosessen og kan løpende gi veiledning. Både Rigspolitiet og Utlændingesservice mener at det ligger betydelige gevinster i en slik felles bygning. Erfaringene er imidlertid begrensede, siden de er i en forsøksperiode nå. I bygningen er det også et eget rom med tolker, som sitter parat.
- **Økt differensiering av saker.** Med den nye modellen kan det bli bedre differensiering av saker. Dette er en klar effektivitetsfordel og kan bidra til å unngå at enkle saker blir liggende lenge (passiv liggetid).

Oxford Research vurderer disse resultater som sannsynlige, dersom forutsetningene blir oppfylt. Det er viktig å peke på forutsetninger og risikoer for modellen og ulike arbeidsmåter er ofte utfordrende i praksis.

Svakheter og risikoer

- **Sikre felles forståelse i screeningsfunksjonen.** Nøkkelen i modellen ligger i en vellykket screeningfunksjon. En utfordring her kan være å få til en felles forståelse av hva som er enkelt og hva som er komplisert. Hva slags saker skal hvor og hva ligger det i en enkel sak. Praksisforståelsen er dynamisk og levende. Dette vil være en utfordring i praksis.
- **Ledelse og opplæring.** Systemet forutsetter imidlertid mye ledelse, styring og opplæring i forhold til konkrete saker. Det må være operative veiledere som er tilgjengelig hele tiden. Disse må fasilitere konkret faglig sparring og

følge opp fremdrift. Det er viktig med klarhet og tydelighet.

- **Ressurskrevende.** Gjennomføring av den håndholdte modellen krever mye ressurser. Man må hele tiden ha nok medarbeidere tilgjengelig for å nå stramme tidsfrister. Dette kan være en utfordring ved ferier og ved sykdom. Videre kreves det mye av de erfarne medarbeiderne.
- **Krevende for medarbeiderne.** Å drive med asylsaksbehandling er svært krevende. Det blir veldig ensidig og kan også være belastende i forhold til at det er mange triste historier. Det er en risiko for yrkesskade i å bli sneversynt. Det er en fare at man ikke lengre har empati og at dette kan gå utover kvaliteten. Derfor er oppfølging- og teamlederfunksjonen så viktig for å unngå at folk brenner seg ut og å sikre kvaliteten i saksbehandlingen.
- **Behov for ytterligere spesialisering og differensiering.** Enkelte har påpekt at det er behov for ytterligere spesialisering og differensiering. Slik dagens system er, er hele behandlingen av saken knyttet til en person når det gjelder realitetsbehandlingen. Man kunne tenke seg deling av saksbehandling og etterbehandling. Men en slik spesialisering og fokus på saksbehandling, sliter på medarbeiderne.

Ved den nye prosedyre optimaliserer man effektivitet og kvalitet og det blir også større fleksibilitet.

4.4 Ressurser

Personell og kompetanseutvikling

I Danmark gjør Udlændingesservice mange ting for å sikre kompetanseutvikling og kvalitet. Når det gjelder opplæring og kompetanseutvikling gis det blant annet opplæring, veiledninger, informasjon og veiledning gjennom intranett og kokebok over praktiske ting. Udlændingesservice påpeker at asylsaker, i alle fall de mer kompliserte, som regel vil ha et element av skjønn i seg. Det er derfor noe begrenset hvor mye det er mulig å standardisere.

For tiden er det relativt mange lite erfarne saksbehandlere. Dette har bakgrunn i at nyansettelse pga. økt antall asylsøkere. Nyansatte gjennomgår en omfattende opplæring og får også en mentor. Udlændingesservice regner med at det går ca. 3 måneder før en nyansatt er på ønskelig operativt produksjonsnivå.

Utdannelsesnivå. Når det gjelder personell og kompetanse, er kravene i praksis mastergrad/hovedfag. Udlændingesservice har ikke opplevd problemer med rekruttering. Udlændingesservice opplever medarbeiderne å være fleksible og vurderer egen organisasjon som fleksibel.

Kvalitet og godt nok. Hovedproblemet er på, lik linje som i Norge, nok det å balansere hva som er godt nok mot minimumskravene i forvaltningsretten og asylretten. Udlændingesservice mener at der de ikke har vært gode nok, er hovedinntrykket at det i hovedsak skyldes at avgjørelsen er riktig materielt, men ikke riktig eller godt begrunnet. Det hevdes at det er en del medarbeidere som sliter med å skjære saken inn til beinet og bare ta med det relevante og nødvendige for begrunnelsen. En del gjør det mer komplisert og omstendelige enn nødvendig. Dette er, som i Norge, en betydelig utfordring i forhold til opplæring og kompetanseutvikling av medarbeidere.

Produksjon og kvalitet. Det som kan være en utfordring er å balansere produksjon og kvalitet. I forhold til personell og kompetanseutvikling, er dette særlig en utford-

ring i forhold til mange med humanistisk og samfunnsvitenskaplig utdannelse. En kontorsjef ved Utlændingesservice uttaler:

”At dette er en utfordring i praksis henger også sammen med fokuset til noen medarbeidere, særlig de med samfunnsvitenskaplig og humanistisk utdannelse, som i stor grad fokuserer på analysene og det kompliserte, og i mindre grad på å produsere saker som er *gode nok*, men hvor nødvendigvis en ikke har finvurdert alle mulige relevante forhold frem og tilbake. ”

Personell og kvalitetssikring. Det er alltid to involvert i saken, dvs. to som underskriver saken. Primært er det lederne som sjekker og skriver under, men det kan også være særlig erfarne andre medarbeidere. Videre foretas kvalitetsmålinger to ganger hvert år. Det blir da gjennomgått 20 saker.

4.5 Basiskrav for saksbehandlingen

4.5.1 Internasjonalt regelverk som Danmark har sluttet seg til

Danmark har tiltrådt FNs flyktningekonvensjon. Flyktningekonvensjonen er inkorporert i Utlændingeloven ved henvisning, se bl.a. § 7 1. ledd og § 31 2. ledd.

Danmark er som følge av forbeholdet på området for rettslige og indre anliggender ikke bundet av EUs regler på asylområdet (status- og prosedyredirektivet). Danmark har tiltrådt Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK). EMK er i Danmark inkorporert ved henvisning, jf. lov om Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon.

Det spesielle med EU-landet Danmark i forhold til internasjonalt regelverk, er forbeholdet for rettslige og indre anliggender, som medfører at de ikke er bundet av EUs regler på asylområdet. For øvrig antas det at det er en del variasjon mellom hvordan de ulike internasjonale reglene fortolkes og praktiseres mellom ulike land. Dette har ikke vært praktisk mulig å gå nærmere inn på. Vi har fokusert på å få kunnskap om hva som er hovedkravene i asylsaksbehandlingen og hvordan asylsaksbehandlingen gjøres i praksis og hva som oppleves som utfordringer i forhold til basiskravene som lovgivning og praksis oppstiller.

4.5.2 Lov og basiskrav til asylsaksbehandlingen i Danmark

Den store endring skjedde i 2002 da det ble vedtatt ny lovgivning der de facto beskyttelse ble avløst. Dette medførte store endringer for asylsøkere fra enkelte land.

”De facto praksisen” hadde som konsekvens at man kunne få asyl, basert på nasjonsbakgrunn. I Somalia var det usikre forhold. Det ble i bemerkningene til 2002 loven særlig nevnt Somalia som et eksempel. Følger ordlyden i EMK art. 3 og FNs konvensjon. Utlændingesservice har videre en database som følger Strasbourg domstolens praksis. Det er Flyktningenævnet som behandler videre.

Prinsippet for asylsaksbehandlingen er at asylsøknaden skal gis etter en konkret og individuell behandling. Dette betyr at bakgrunnsopplysninger om landbakgrunn ikke i seg selv er nok til beskyttelse. Man må se konkret om man har behov for beskyttelse. Denne praksisen har styrket seg siden 2002.

Basiskrav for saksbehandlingen

Når det gjelder det *asylrettslige og basiskravene for saksbehandlingen* har det forøvrig vært stabilt fra 2002 og det har ikke vært større endringer i basiskravene og lovgivningen, men praksis er selvsagt dynamisk likevel. Utlændingesservice opplever lovgivningen og basiskravene til å være fornuftige og sikre rettsikkerhet.

Det som kan være en utfordring er å få implementert og skape en felles forståelse av praksisen og reglene. At alt flyter ut i organisasjonen pekes på som en utfordring. Følgende utsagn fra en av saksflytmedarbeiderne kan illustrere poenget

At det er skikkelig saksflyt samtidig som man skal sikre en felles praksis kan være en utfordring. Det man gjør nå er mer differensiering, da blir det enda viktigere med prosessstyring, men også kvalitetsstyring og kontroll i forhold til om det er en felles praksis. Det er en klar risiko.

Bevisvurderingen. Bevisvurderingen er i Danmark som mange andre land noe av det vanskeligste. Den er når det gjelder asylprosessen i Danmark ikke presisert i noen lov. Den har utviklet seg gjennom praksis. Utgangspunktet er at det må *sannsynliggjøres* at man har behov for beskyttelse. I Danmark har asylsøkeren en rettslig plikt til å opplyse saken og medvirke til å gi opplysninger. I praksis legger Utlændingesservice betydelig vekt på prinsippet om "benefit of the doubt". Det hevdes at det i praksis ofte nærmest er en omvendt bevisbyrde som praktiseres, i den forstand at Utlændingesservice må bevise at asylsøkeren *ikke* har krav på beskyttelse.

Flyktningenævnet er et kvasi-juridisk organ. De benytter fri bevisbedømmelse. Det som synes som hovedårsaken til forskjellighet mellom vedtak gjort av Utlændingesservice og Flyktningenævnet er vurderingen av troverdighet som er nært knyttet til bevisvurderingen. Ifølge Utlændingesservice er det altså faktabedømmelsen som er ulik. De juridiske vurderingene synes i hovedsak å være like.

Når det gjelder utviklingen av praksis og praksisavklaringer, er det Flyktningenævnet som avgjør endelig i konkrete saker, og slik definerer praksis. Utlændingesservice følger tett Flyktningenævnets praksis.

Opplyst sak og forvaltningens veilednings- og opplysningsplikt.

Myndighetenes vurdering:

Når det gjelder om saken er opplyst og begrunnet, er det i følge Utlændingesservice ikke noe særlig formelle krav som gjelder. Det som *i praksis* særlig gjelder asylsaker, er at vedtak og informasjon skal oversettes skriftlig og muntlig. Det er i hovedsak de særlige forhold når det gjelder asylprosessen.

Dette er utfordrende, spesielt i forhold til om asylsøkeren faktisk forstår informasjonen. Utlændingesservice arbeider bevisst med å forbedre og kvalitetssikre informasjonen. Utlændingesservice ser muligheter i forhold til hva som er den mest hensiktsmessige måten å kommunisere med asylsøkerne på. Det arbeides med en DVD som ventes ferdig til høsten. Det hevdes at det ville være en fordel med mer billedmateriale i kommunikasjonen, for det er et spørsmål om hvor mye asylsøkerne egentlig forstår.

I hovedsak vurderer Utlændingesservice at sakene blir godt opplyst og at informasjonsplikten etterlevs. Det som særlig fremstår som en risiko er at mindre ting ikke blir oversatt fordi det vurderes som å ha svært lite relevans. Et eksempel som ble

nevnt av Utlændingesservice er at det kommer inn et lite brev med 5 setninger. Hvis man da allerede har konkludert og skrevet vedtak, kan det være det fristende å overse brevet og ikke oversette det. Det er en risiko for at folk tar mindre snarveier når de er svært presset på tid. I praksis mener Utlændingesservice at dette problemet er lite, men det er viktig å være klar over når en fokuserer på effektivitet og produksjon. Derfor er det nødvendige med omfattende kvalitetstiltak. Teamledere og erfarne saksledere som hjelper og kvalitetssikrer arbeidet er avgjørende.

Det som er vanskelig å vite, siden det ikke finnes noen systemtiske undersøkelser er hvordan asylsøkerne opplever prosessen og hva de faktisk forstår av informasjonen som blir gitt.

Riktig vedtak (riktig rettsanvendelse og faktabedømmelse).

- **Kvalitetssikringsmekanismer.** Utlændingesservice gjør mange ting for å sikre kvaliteten, blant annet opplæring, veiledninger, intranett og kokebok over praktiske ting. Asylsaker, i alle fall de mer kompliserte, vil imidlertid alltid ha et element av skjønn av seg. Det er derfor noe begrenset hvor mye det er mulig å standardisere.
- **Balanse mellom kvalitet og effektivitet.** Hovedproblemet er ifølge Utlændingesservice å balansere hva som er godt nok mot minimumskravene i forvaltningsretten og asylretten og effektivitet. Der vi ikke har vært gode nok, er hovedinntrykket at det i hovedsak skyldes at avgjørelsen er riktig materielt, *men ikke riktig eller godt begrunnet*. Det er en del medarbeidere som sliter med å skjære saken inn til beinet og bare ta med det relevante og nødvendige for begrunnelsen. En del gjør det mer komplisert og omstendelige enn nødvendig. Det er en betydelig utfordring i forhold til opplæring og kompetanseutvikling av medarbeidere.
- **Hva er godt nok?** Det er også krevende å konkret definere hva som er godt nok. Det vil alltid være elementer av skjønn. Det viktige er i alle fall å fokusere på riktig sak og en målrettet god begrunnelse som er relevant og nødvendig. Ikke mer enn nødvendig, men heller ikke mindre. At dette er en utfordring i praksis henger også sammen med fokuset til noen medarbeidere, særlig de med samfunnsvitenskaplig og humanistisk utdanning, som i stor grad fokuserer på analysene og det kompliserte, og i mindre grad på å produsere saker som er *gode nok*, men hvor nødvendigvis en ikke har finvurdert alle mulige relevante forhold frem og tilbake.
- Når det gjelder kvalitet og feedback blir det også gitt betydelige innspill gjennom Flyktningenævnets praksis
- Det som kan være en utfordring i forhold til fleksibilitet, er at det tar tid å få gjennomført eventuelle praksisavklaringer. Da må det først gjennom Utlændingesservice som organisasjon og deretter til Integrationsministeriet. Den viktigste kilden for praksis, er imidlertid Flyktningenævnets avgjørelser.

4.6 Forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet

- **Politisk-administrativ fleksibilitet.** Det som kan være en utfordring i forhold til fleksibilitet, er at det tar tid å få gjennomført eventuelle praksisavklaringer. Den viktigste kilden for praksis, er Flyktningenævnets avgjørelser.
- **Økonomisk og ressursmessig fleksibilitet.** Den *økonomiske og dermed også*

organisasjonsmessige fleksibiliteten kan også være utfordrende. Ved behov for økte ressurser, eller at man ikke klarer målene, må man første overbevise og gå gjennom egen organisasjon og deretter til finansministeriet som i stor grad gjør en kost-nytte betraktning. Problemet er at det vil foreligge en del usikkerhet i forhold til fremtidige søkertall. Dette er vanskelig i forhold til å overbevise besluttende aktører.

- **Strukturelt ressursproblem.** Det grunnleggende strukturelle problemet er de svingende asylsøkerantallene som også er forholdsvis utforutsigbare. Danmark har en finansieringsmodell som ikke er særlig tilpasset dette grunnproblemet. Resultatet er ofte at behov og tildeling av ressurser ikke går sammen.
- **Personellmessige og funksjonelle fleksibilitet.** En annen utfordring kan være den *personellmessige og funksjonelle fleksibilitet*. Det tar en god del tid før en medarbeider er operativ, gjerne 3 måneder før en kan produsere. I den tiden er det ikke bare slik at denne medarbeideren ikke produserer for fullt, men også slik at det kreves mye opplæring gitt av erfarne medarbeidere. Det er også slik at det er en *omvendt fleksibilitet* mellom asylmedarbeidere og andre medarbeidere i Utlændingesservice. Det er slik at det er vanskelig å sette inn andre medarbeidere i asylarbeidet, men det er lettere å avgi medarbeidere til andre enheter i Utlændingesservice. Det er enklere saker når det gjelder visum, statsborgerskap og lignende (statsborgerskapssaker behandles i Integrationsministeriet). Dette er en *asymmetri* i den personellmessige fleksibiliteten som er viktig å være oppmerksom på. Hittil er problemer løst ved særlig ”task forces”, der deler av personellet er blitt avgitt fra Integrationsministeriet.

4.7 Brukerorganisasjonenes vurdering

Det er flere NGOs som har en rolle i asylsaksbehandlingen i Danmark. Dansk Flyktningehjelp har en særlig rolle.

- 1) Dansk Flyktningehjelp har en særlig rolle i forhold til ”åpenbart grundløse procedure”. Hvis Dansk Flyktningehjelp er enig med Utlændingesservice, får asylsøkeren avslag uten mulighet for å klage. Dette er en særlig rolle for en NGO som ikke kjennes andre steder.
- 2) Rådgivning og informasjon: Dansk Flyktningehjelp har videre en rolle i rådgivning og informasjon til asylsøkerne. Dette er et oppdrag som Dansk Flyktningehjelp har fra myndighetene og som er finansiert av myndighetene. Dansk Flyktningehjelp gir personlig rådgivning hver onsdag ettermiddag i København og rådgir deretter telefonisk og via mail. I praksis er det ikke mulighet til å sikre at alle asylsøkere får informasjon og rådgivning med mindre de kommer til den åpne onsdagsrådgivningen i København. Dette er likevel neppe mulig for alle asylsøkere da avstanden til København kan være for stor for noen. Dette har bakgrunn i at asylsøkerne blir flyttet rundt og at Dansk Flyktningehjelp ikke er kontinuerlig på sentrene. Dette er en svakhet og fører til at en del aldri får muligheten til informasjon og rådgivning fra Dansk Flyktningehjelp.
- 3) Rådgivning i forhold til frihetsberøvede. De har adgang til å få rådgivning fra Dansk Flyktningehjelp, men de må selv be om rådgivning.

I Danmark er det ikke advokatbistand i asylsaksbehandlingen som hovedregel. Det er derfor Dansk Flyktningehjelp som har hovedoppgaven med rådgivning både generelt

og individuelt i den enkelte saken. Dansk Røde Kors har også en sentral rolle ved at de driver sentrene. Dansk Røde Kors er imidlertid ikke involvert i asylsaksbehandlingen.

Dansk Røde Kors og Dansk Flyktningehjelp er blitt intervjuet. I stor grad har de pekt på de samme utfordringer. I noen tilfeller er det bare den ene organisasjonen som har fremmet et synspunkt. Det er i de tilfeller tydeliggjort hvem meningen kommer fra.

Styrker og svakheter med asylsaksbehandlingen i Danmark

Brukerorganisasjonene vurderer at *saksbehandlingsreglene* i utgangspunktet sikrer forsvarlig saksbehandling og en opplyst sak. Brukerorganisasjonene mener at saksbehandlingen bør være å sikre riktig avgjørelse, en godt opplyst sak og god informasjon til asylsøkerne og at man må unngå passiv saksbehandlingstid. Det påpekes som en styrke at Dansk Flyktningehjelp er inne i ÅG prosessen. Man får da to ulike syn og ikke bare myndighetenes syn.

- **Hovedproblem tidligere: lang saksbehandlingstid og ventetid i mottak.** Brukerorganisasjonene påpeker at hovedproblemet i forhold til saksbehandling og kvalitet og rettsikkerhet tidligere, har vært for lang saksbehandlingstid. Dette er en stor belastning for asylsøkerne. Særlig uheldig har det vært at enkelte saker har blitt liggende. Dette har blitt bedre det siste året.
- **Grensesnittet mellom å avdekke identitet og asylmotiv.** Når det gjelder om sakene blir opplyst godt nok og om det er en forsvarlig og rettsikker saksbehandling, kan en stille spørsmål om Rigspolitiets rolle i forhold til ID-avhør. Rigspolitiet skal bare spørre om identitet, nasjonalitet og reiserute, men samtidig hender det de spør om asylmotiv. Dette er uheldig ifølge brukerorganisasjonene. Det kan føre til en mindre rettsikker prosess, der asylsøker de facto endrer historie pga. mistillit til politiet og dette får senere konsekvenser i Utlændingesservices saksbehandling.
Manglende informasjon og rådgivning. Den store svakhet og utfordring i forhold til kvalitet, rettsikkerhet og godt opplyst sak, er ifølge brukerorganisasjonens tilgang til informasjon og rådgivning. Det er et rettssikkerhetsproblem at asylsøkerne ikke blir gitt nok informasjon og at de ikke er informert godt nok om prosessene og rettighetene sine. Denne informasjonen kan ikke bare gis skriftlig. Det er mange analfabeter og erfaringen viser også at det er store problemer med å forstå informasjonen. Det er behov for løpende rådgivning. Når det gjelder kvalitet og rettsikkerhet, er det viktig at saken blir grundig opplyst og det er vanskelig uten at søker forstår og får tilgang til informasjon og rådgivning. Det er viktig med forutsigbarhet og det er viktig å ha kunnskap, men en trenger også virkelig forståelse.
- Dansk Flyktningehjelp hevder at det er slik at en del som sitter frihetsberøvet, ikke forstår hvorfor de er frihetsberøvet. Det handler om forståelse og kunnskap.
Informasjonsusikkerhet. Det er en informasjonsusikkerhet for asylsøkerne. Spesielt gjelder dette når saken trekker ut. Generelt kan informasjonssiden styrkes. Hvis man skulle forbedre det, pekes det på den norske modellen. Det bør være løpende rådgivning fra ankomst. For å sikre dette bør Dansk Flyktningehjelp være permanent ute på sentrene.
- **Rolleforvirring.** Det er også et problem med rolleforvirring og lite tydelighet på hvem som er hvem. Asylsøkeren vet i liten grad hvem som er myndighetspersoner, politi og Dansk Flyktningehjelp. Det er også andre organisasjo-

ner som rådgir.

- **Usikkerhet og manglende kunnskap om prosess og rettigheter.** Det er også usikkerhet om rettigheter og hjelp. Mange vet ikke om Dansk Flyktningehjelp og det er usikkerhet blant brukerorganisasjonene på hvor godt politiet informerer de frihetsberøvede om retten til å ta kontakt med Dansk Flyktningehjelp. Slik systemet er, er det en klar svakhet, siden det er *asylsøkerne* som i hovedsak skal ta kontakt i forhold til individuell rådgivning. Det forutsetter god kunnskap og forståelse, som neppe alle asylsøkerne har i den situasjonen de er i.
- **Informasjon om prosedyrer og steg i asylprosessen.** Informasjonen burde ifølge brukerorganisasjonene i enda større grad være konkret og praktisk. Man må fokusere på hva asylsøkerne trenger å vite, ikke en byråkratisk gjennomgang av regler og prosesser. Man må informere om at med politiet vil man snakke om hvor du har reist, hvor du kommer fra osv. Man bør klart informere om hvorfor man spør. Så bør man informere om det som skjer videre.
- **Oversettelse.** Videre er det et problem knyttet til oversettelse. I realiteten er forvaltningsspråket dansk. I praksis er det standardbeskrivelser som oversettes. Så vidt brukerorganisasjonene kjenner til, blir ikke den *individuelle begrunnelse* oversatt. Dette kan skape noen problemer for blant annet Røde Kors ansatte. De skal ikke rådggi, men dette kan være vanskelig når beboerne ikke forstår vedtak og informasjon.
- **Kvalitet og autorisasjon av tolker.** En utfordring i forhold til en godt opplyst sak og en forsvarlig saksbehandling er kvaliteten og rollen til tolkene. En utfordring er at tolkene kan ta føringen. Dette gjelder kanskje særlig overfor mindre erfarne saksbehandlere. Det kan også være et spørsmål om kompetanse og autorisasjon. En god tolk krever penger. Det er ikke noen tolkeutdanning i Danmark. Brukerorganisasjonene mener at det burde være klarere krav til autorisasjon av tolker.
- **Samlokalisering og synspunkter på Sandholm.** Her er det særlig Dansk Røde Kors som har uttalt seg. I utgangspunktet mener Dansk Røde Kors at det er mange fordeler med en samlokalisering hvor både Rigspoliti, Udlændingesservice og Røde Kors er på samme sted. Det hevdes at det blir en tettere og mer koordinert asylsaksbehandling. Hovedutfordringen er at man må være meget klar på rollefordelingen. Spesielt gjelder dette Røde Kors' rolle. Med innføring av "Den håndholdte prosedyre" forutsettes det mye koordinering mellom Rigspoliti, Udlændingesservice og Røde Kors på Sandholm. Det avholdes ukentlig koordineringsmøter mellom lederne. Det er også en fordel at det er kort fysisk avstand slik at man lettere kan ha fortløpende kontakt. Utfordringen for Røde Kors er hele tiden å tydeliggjøre mandatet og ha en klar rolleforståelse. I forhold til asylsøkerne kan det nok være en del forvirring om hvem som er politi og hvem som er sivil myndighet. I hovedsak antar brukerorganisasjonene at det er klart for asylsøkerne hvem Røde Kors er, men at de vil ha problemer med å skille mellom Rigspoliti og Udlændingesservice.

Det som påpekes som et problem med Sandholm, er at det fungerer både som et mottakssenter og som et utreisecenter. Det er uheldig å ha så ulike grupper i samme senter.
- **Sammensetning og legitimitet til Flyktningenævnet.** Dansk Flyktningehjelp hevder at et problem er prosessen og sammensetningen i forhold til

Flyktningenævnet. Dette er sammensatt av en dommer, en representant fra Advokatrådet og en fra Integrasjonsministeriet. Tidligere var det en *bredere sammensetning* av Flyktningenævnet, blant annet var Dansk Flyktningehjelp med. Dansk Flyktningehjelp finner det uheldig, at det kan stilles spørsmål ved Flyktningenævnets uavhengighet, siden en av de tre plasser i Flyktningenævnet besittes av Integrasjonsministeriet. Det kan svekke omdømmet og troverdigheten. Det er heller ikke en domstol, men et domstolsliknende organ hvilket er et særtrekk i forhold til å ha den endelige avgjørelse.

- **Humanitært opphold.** Det påpekes videre en svakhet i forhold til søknader om humanitært opphold. Det er her stramme tidsfrister og det er et problem akkurat her at saksbehandlerne ikke har tilstrekkelig tid og ressurser. De mangler ofte dokumentasjon og dokumenter og dette har de ikke tid til å fremskaffe. Det er også et problem at tidsfristene og søknadsfristene gjør at søknad om humanitært opphold må gjøres meget tidlig. Det er også uheldig at det er jurister som saksbehandlere som avgjør disse sakene uten særlig innflytelse av fagfolk som psykologer og/eller leger.
- **Returproblemet***²⁶. Det store hovedproblemet nå er at det er mange man ikke kan returnere. Det er blitt innført mange sanksjoner på de som ikke returnerer frivillig, meldeplikt, reduserte økonomiske ytelser osv. Dette er ifølge brukerorganisasjonene uheldig i et rettsikkerhetsperspektiv.

4.8 Oppsummering

Det sentrale med asylsaksbehandlingen i Danmark er at ansvaret er delt mellom Udlændingesservice og Rigspolitiet. Rigspolitiet har ansvar for innledende registrering med avdekning av identitet og reiserute, mens Udlændingesservice har ansvar for selve realitetsbehandlingen og vedtaksfatting.

Når det gjelder prosedyrer, skiller ikke Danmark seg vesentlig fra andre land. Som de fleste land har Danmark en normalprosedyre og en Dublinprosedyre. Danmark har videre innført to hurtigprosedyrer for grunnløse saker. Dansk Flyktningehjelp har en særlig rolle i de to hurtigprosedyrer, "åpenbart grundløse procedure" og "hastende åbenbart grundløse procedure", ved å være direkte involvert i saksbehandlingen av åbenbart grundløse saker og særlig hastende åbenbart grundløse saker gjennom å være enig/uenig med Udlændingesservice vedtak. Dette er en særlig rolle for en NGO som ikke kjennes andre steder. Det andre komparative poenget knyttet til prosedyrer er den begrensede adgangen til prøving av saken ved nasjonale domstoler. Det er Flyktningenævnet som er den endelige instansen nasjonalt.

I løpet av 2010 har asylsaksbehandlingens organisering og arbeidsmåten blitt sterkt endret. Det er innført en ny arbeidsmodell, "Den håndholdte procedure" som har trekk av Leanmetodikk. Kjernepunktene i modellen er bl.a. å sikre en bedre saksdifferensiering og styring av saker, bedre saksflyt og dermed unngå passiv liggetid. Dette gjøres for det første ved å ha en egen *screeningsfunksjon* som er tenkt etablert som en egen organisasjonsenhet. Tanken er at ulike saker og ulikhet i vanskelighetsgrad blir avgjort så tidlig som mulig.

²⁶ *Returproblemet er egentlig utenfor denne studiens fokus på den innledende asylsaksbehandling. Det nevnes her likevel fordi det er viktig å se hele asylsaksbehandlingen i sammenheng. Det hjelper begrenset med en effektiv saksbehandling, dersom man ikke kan returnere asylsøkere med avslag.

Målet å skille saker etter vanskelighetsgrad for å unngå passiv liggetid på enkle saker. Selve realitetsbehandlingen av saker er så delt inn i to kontorer: Ett for enkle og ett for kompliserte saker. Et annet hovedpoeng er at Udlændingesservice og Rigspolitiet samlokalisert på et eget senter, Sandholm. Som ledd i den nye arbeidsmodellen er det innført et eget felles bygg hvor både Rigspolitiet og Udlændingesservice er lokalisert. Bygningen er organisert med ulike poster, hvor tankegangen er at asylsøkeren hele tiden blir fulgt opp til neste post.

Det er for tidlig å konkludere på erfaringer, men modellen synes å være fruktbar i forhold til effektivitet. Særlig er det interessant å vurdere nærmere samlokaliseringen mellom politi og Udlændingesservice i et eget felles bygg og tydeligheten i forhold til poster som asylsøkerne skal gjennom. I Danmark er både politiet og utlendingsmyndighetene positive til samlokaliseringen og understreker at en slik samlokalisering er nødvendig for å optimalisere effektiviteten. Det er også pekt på noen svakheter med systemet i Danmark som i hovedsak er knyttet til informasjon og forutberegnelighet.

Kapittel 5. Sverige

I dette kapitlet redegjør vi for asylsaksbehandlingen i Sverige. Vi vil særlig fokusere på innholdet, vurderinger og erfaringer med prosjektet ”Kortare Väntan”, der formålet er kortere saksbehandlingstid, økt effektivitet og bedre kvalitet.

Først redegjør vi kort for organisasjonsstruktur og aktører i asylsaksbehandlingen. Deretter presenteres prosedyrene i asylsaksbehandlingen i Sverige. Etter disse punktene redegjør vi for den nye arbeidsmodellen og prosjektet ”Kortare Väntan”. I delen om den nye arbeidsmodellen, redegjør vi først for noen hovedelementer i leanmodellen som er innført i Sverige. Deretter diskuterer vi fordeler og ulemper med denne modellen basert på synspunkter og erfaringer i intervjuene. Videre pekes det på utfordringer med leanmodellen. Endelig diskuteres lærdommer knyttet til implementering av leanmodellen.

Etter redegjørelsen av den nye arbeidsmodellen redegjør vi for:

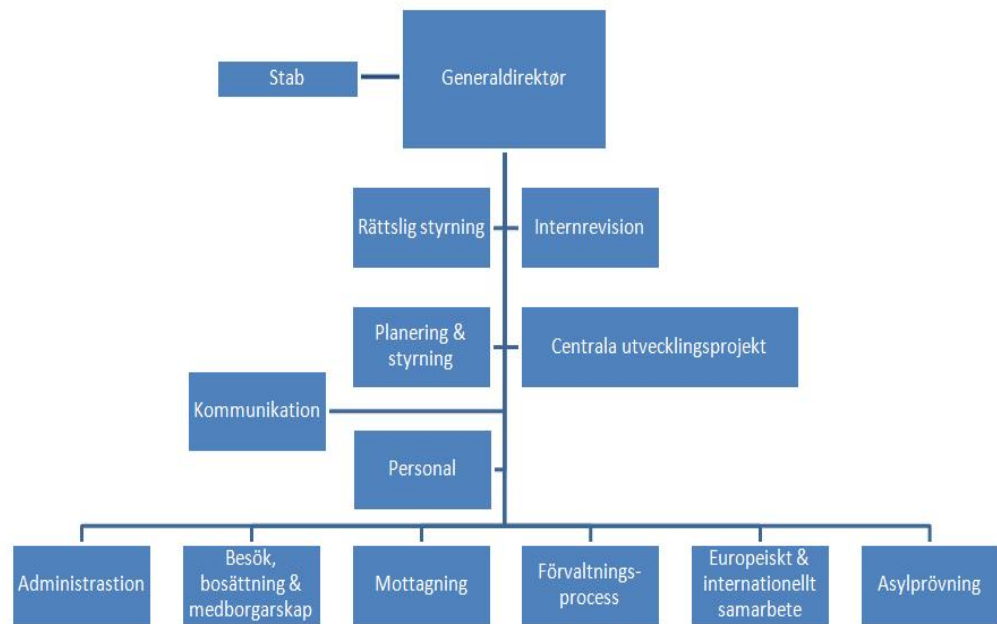
- Ressurser
- Forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet
- Brukerorganisasjonenes vurdering
- Oppsummering

5.1 Organisasjonsstruktur og aktører

I Sverige har Migrasjonsverket en helt sentral rolle i asylsaksbehandlingen. I det følgende redegjør vi kort for Migrasjonsverkets organisasjon og hvordan organisasjonen er spesifikt i forhold til asylsaksbehandling.

Migrasjonssverket i Sverige er strukturert som en linjeorganisasjon, der systemet på nasjonalt nivå er delt inn i flere virksomhetsområder som har innvirkning på asylprosessen (se Figur 10: Migrasjonsverkets organisation). Disse vil vi komme tilbake til senere i dette kapitlet. Ansvar for asylprosessen er derfor delt innen flere virksomhetsområder, som blant annet asylvurdering, mottakelse og klagerrepresentasjon (se Figur 10: Migrasjonsverkets organisation).

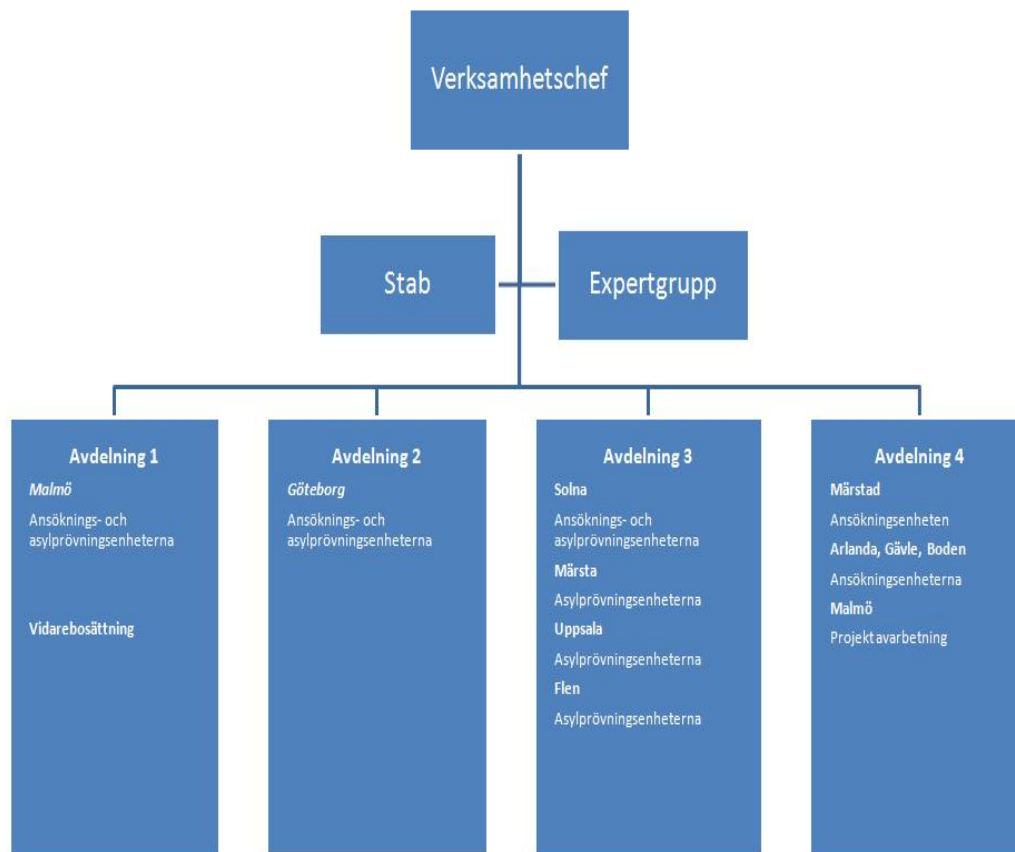
Figur 10: Migrationsverkets organisation



Kilde: Migrationsverket 2009

Organiseringen av asylvurderingens virksomhetsområder i Sverige har en regional struktur basert på fire avdelinger (se Figur 11: Asylprövning. Organisation). Avdelingene inkluderer vanligvis én enhet for søknader og tre enheter for asylvurdering. Dublinenheten og enhetene som vurderer de juridiske sakene, er plassert i Malmö-avdelingen. Det finnes også en administrasjonsstab som bistår i strategiske temaer, og en ekspertgruppe som bistår personalet som jobber med asylvurdering når det gjelder juridiske temaer. I realiteten er det to ledere av virksomhetsområdet asylvurdering. Den ene innehar en lederrolle overfor de fire avdelingene og jobber tett med administrasjonsstaben, mens den andre jobber tett med ekspertgruppen og har også en rolle som vokter av rettsikkerhet og kvalitet i asylvurderingen.

Figur 11: Asylprøving. Organisation



Kilde: Migrationsverket, 2009

5.1.1 Politimyndighetene og den sivile utlendingsforvaltningen

Siden Migrationsverket i første instans foretar en uavhengig vurdering av asylsøknadene, er samarbeid med andre etater *ikke* spesielt sentralt i denne fasen av asylvurderingen. Et problemfritt samarbeid mellom etatene er essensielt for å oppnå større effektivitet i hele asylprosessen. Migrationsverket har mandat som sentraladministrerende myndighet for alle saker som omhandler migrasjon og har ansvar for å få til et bedre samarbeid med andre relevante etater. For å få til dette, er det opprettet et samarbeidsråd som inkluderer Migrationsverket, representanter for kommunene og arbeidsformidlingen. Den svenske foreningen for lokal- og regionstyre er også representert i rådet.

Samarbeidet med politiet er mest relevant i sluttfasen av asylprosessen, altså i returfasen. På sentralt nivå samarbeider Migrationsverket med styret til det nasjonale politiet gjennom samarbeidsforumet SAMSYN. Dette forumet er sammensatt av sentrale representanter fra politiet, Migrationsverket, den nasjonale domstolsadministrasjonen, kystvakten, Justisdepartementet og fengsel - og prøvetidstjenesten. SAMSYN møtes to eller tre ganger i året.

En rekke offentlige etater er involvert i asylsystemet i Sverige. Etatene med mandat innen dette området er Migrationsverket, Migrationsdomstolen, Migrations - overdomstolen, det svenske politiet, den svenske tollmyndigheten, den svenske kystvakten, fengsel - og prøvetidstjenesten, svenske oppdrag i utlandet, og fylkeskommu-

nestyrene. Som første instans, gjør Migrasjonsverket en uavhengig undersøkelse og behandling av asylsøknader.

5.2 Prosedyrer i asylprosessen

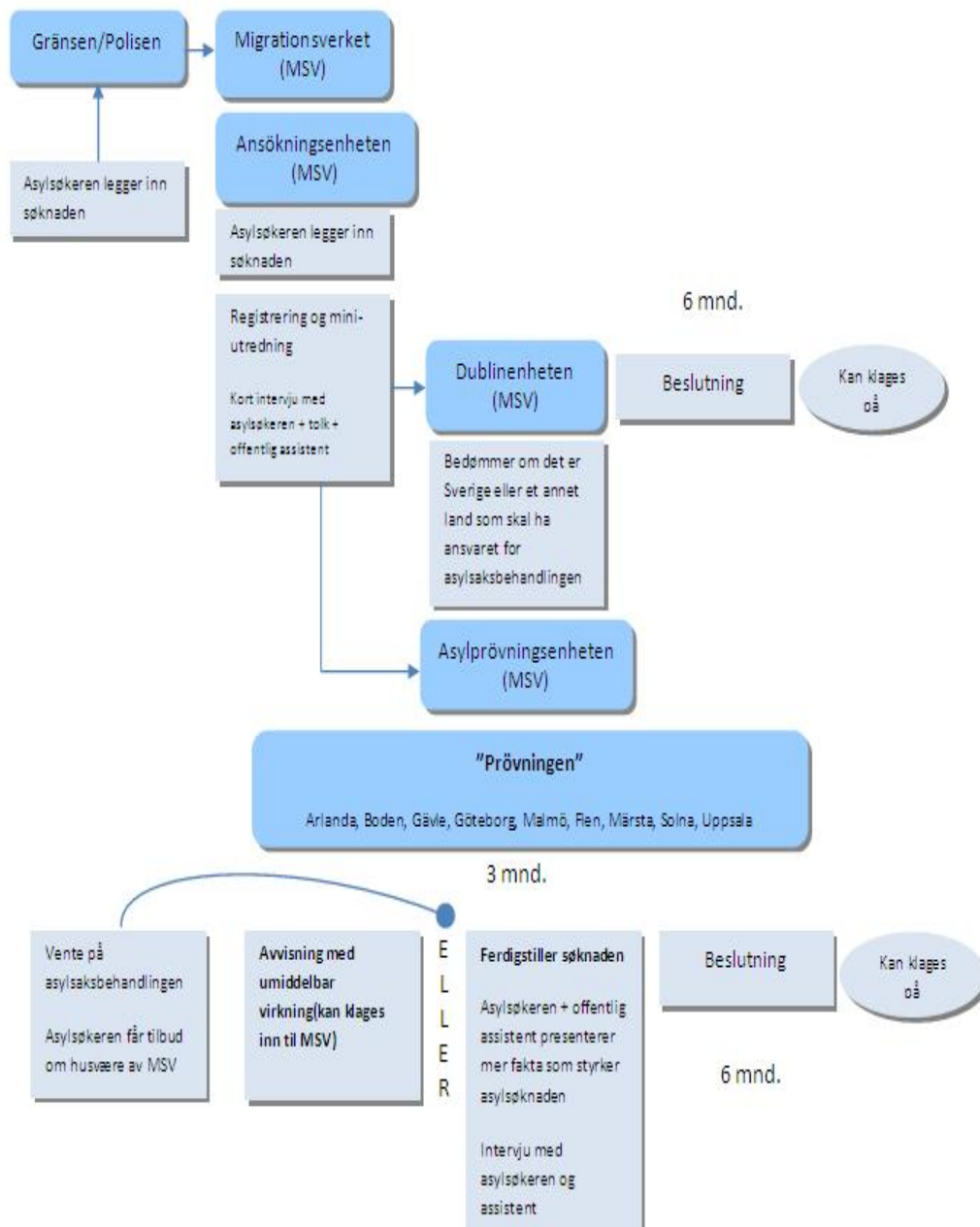
En asylsøknad kan fylles ut på grensen til Sverige eller på hvilket som helst av Migrasjonsverkets kontorer hvor det er en enhet for søknader. Disse enhetene finnes på kontorene i Stockholm, Göteborg, Märsta og Malmö. I de tilfeller der søknaden blir fylt ut på grensen, videresender politiet, som er ansvarlig for grensekontrollen, saken til Migrasjonsverket. Flesteparten av asylsøkerne sender sin søknad etter at de har kommet inn i landet.

Figur 12 nedenfor viser hvordan saksbehandlingen foregår.

Migrasjonsverkets behandling av saken begynner med et intervju av søkeren, assistert av tolk ved behov (Figur 12: Asylbehandlingen i første instans, Sverige.). Den innledende undersøkelsen inkluderer fastsettelse av identitet, forklaring om forbindelse til Sverige, etnisk og religiøs tilhørighet, helsetilstand, årsakene til asylsøknaden, samt sikring og kopiering av relevante dokumenter. I denne fasen blir alle sakene undersøkt, uavhengig av om de er omfattet av Dublin-forordningen. Migrasjonsverket sørger for boliginnkvartering dersom asylsøkeren trenger det.

En juridisk representant blir tildelt *etter* de innledende undersøkelsene, basert på en nødvendighetsvurdering. Dersom søknaden blir vurdert til å resultere i innvilget asyl, blir det ikke tildelt juridisk representant.

Figur 12: Asylbehandlingen i første instans, Sverige.



Kilde: Oxford Research 2010

5.2.1 Prosedyrer for rask saksbehandling

De sakene som blir vurdert til å lede mot en negativ avgjørelse og umiddelbar håndhevelse, blir behandlet innenfor prosedyrene for rask saksbehandling. De sakene som blir vurdert til å få innvilget asyl etter at ytterligere undersøkelser er foretatt, blir også

behandlet innenfor prosedyrene for rask saksbehandling. I noen saker blir asylsøkerne holdt igjen.

I saker med *anslag og umiddelbar retur* til hjemlandet, skal saksbehandleren gjennomføre en utredning i sammenheng med den innledende undersøkelsen. På dette stadiet blir asylsøkeren informert om rettighetene til å få en juridisk representant, samt informasjon om hva som er de neste stadiene i asylprosessen.

I tilfeller der et tredje land har vært involvert forut for asylsøknaden i Sverige, er det Dublin-prosedyren som blir lagt til grunn. Asylutredningen stopper med en gang søknaden blir klassifisert som en Dublinsak og det blir da sendt en forespørsel til det tredje landet om å behandle søknaden. Asylsøkeren vil da bli returnert til det landet hvor vedkommende først søkte om asyl.

I de sakene som blir vurdert til å lede mot en permanent oppholdstillatelse, vil asylsøkeren bli informert om begrensningen når det gjelder rett til juridisk representant.

Når det gjelder den *vanlige prosedyren*, har det blitt implementert enkelte endringer i håndteringen av saker i en ny arbeidsmodell, som siden 2009 har blitt introdusert gjennom prosjektet "Kortare Väntan". En mer detaljert presentasjon av den nye modellen blir gjort i et separat underkapittel.

5.3 Prosjektet "Kortare väntan" og Leanmodellen

I 2008 har Migrasjonsverket startet på et utviklingsarbeid med å reformere arbeidet og organiseringen av asylsaksbehandlingen i Sverige. Reformen er blitt gjennomført under prosjektnavnet "Kortare Väntan". Reformen forsøker å effektivisere og forkorte saksbehandlingstiden. Målet er å få ned saksbehandlingstiden til tre måneder²⁷. Metoden tar utgangspunkt i Leanmodeller der vurderinger av saker og differensiering skjer på et tidlig tidspunkt. Erfarne saksbehandlere er inne på et tidlig tidspunktet for å optimalisere effektivitet og kvalitet. Det ble første gjennomført et pilotprosjekt i Göteborg og deretter har arbeidsmodellen blitt innført i flere enheter.

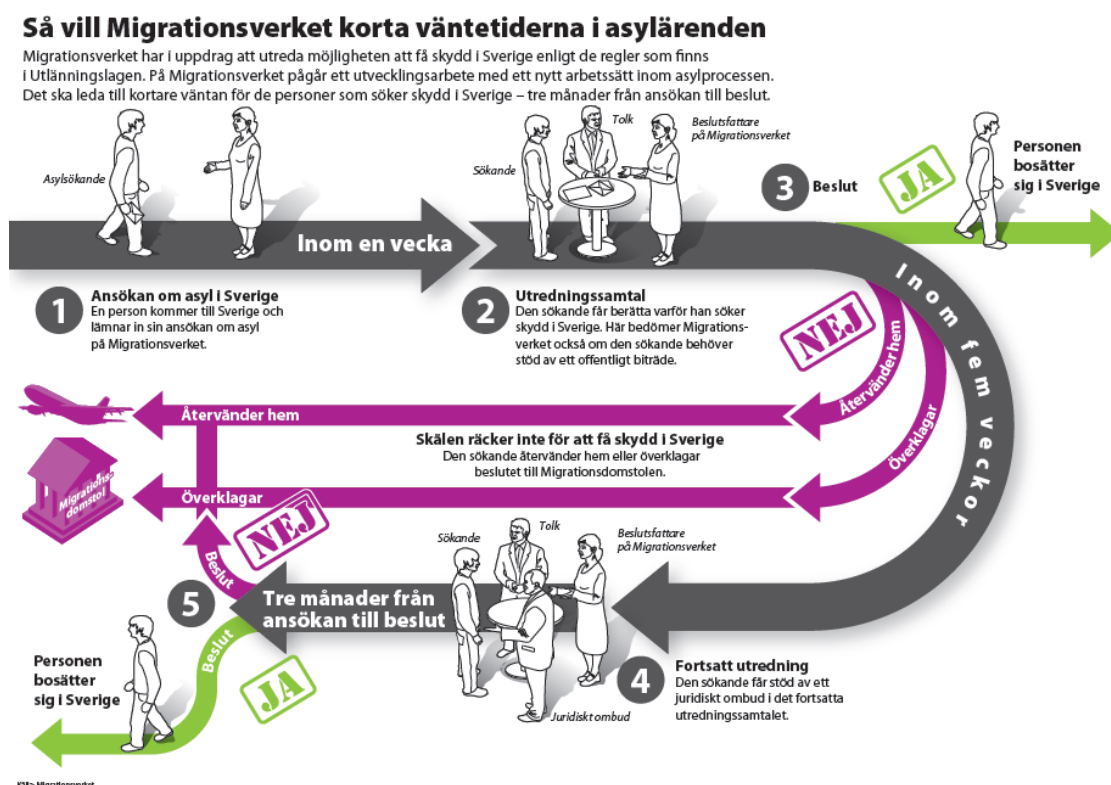
I det følgende redegjør vi først for noen hovedelementer i leanmodellen som er innført i Sverige. Deretter diskuterer vi fordeler og ulemper med denne modellen basert på synspunkter og erfaringer i intervjuene. Videre pekes det på utfordringer med leanmodellen. Endelig diskuteres lærdommer knyttet til implementering av leanmodellen.

Denne modellen har altså som mål å forkorte vurderingstiden for asylsøknader. Det ble understreket i intervjuene at modellen sikter seg inn på den passive tiden (liggetiden) i prosessen, og ikke den aktive tiden som blir brukt på vurdering av søknader. Det ble poengtert av de intervjuede at "*vi jobber faktisk mer med hver sak. Vi har kortet ned på tiden saken ligger på hylla.*"

Modellen har sitt utspring fra en grundig analyse av arbeidsorganisering, arbeidsmåter og en samling av anbefalinger fra de ansatte når det gjaldt forbedringer. Den nye modellen, basert på leanmetodikk, bygger på team, kontinuerlig arbeidsmengde og instruering av teamledere. Den nye modellen tar ikke for seg de juridiske sakene. En illustrasjon av den modellen er presentert nedenfor.

²⁷ <http://www.migrationsverket.se/download/18.5973fd1412535304f668000862/KV4.pdf>

Figur 13: Slik vil Migrasjonsverket korte nede ventetiden



Teamet er en basisenhet i modellen. Det er teamet, og ikke individet, som møter arbeidsmengden og utfordringer på daglig basis. Teamlederne sjekker både mengden og typen av saker, og distribuerer arbeidsmengden og følger så opp hvordan det blir utført.

En fundamental ide i modellen er at tyngden av arbeidsprosesser skiftes til innledningsprosessen, hvor man konsentrerer seg om den første undersøkelsen. Den mest *erfarne* delen av arbeidsstokken jobber i denne innledningsprosessen og kanaliserer saksflyten til de relevante prosedyrene. Oppfatningen er at hvis den første undersøkelsen er korrekt utført, vil det være lettere å utføre arbeidet i de påfølgende stadiene.

Leanmodellen sørger for verktøy for å oppdage og følge opp problemer i en tidlig fase av prosessen, med mulighet for å ta problemet opp på et høyere nivå i organisasjonen. Sjefen for ekspertgruppen for asyl forklarte at modellen har kapasitet til å avdekke et eventuelt juridisk vakuum i prosessen, og gjennom å ta problemet opp til ekspertgruppen kan man takle dette øyeblikkelig. Dette skjer enten med å gi en tilbakemelding eller å ta det opp til neste nivå, som er enheten for rettslig styring. En konsekvens av dette er at ekspertgruppen må arbeide raskt, noe sjefen for denne gruppen er usikker på om de vil klare i fremtiden.

Det ble understreket i intervjuene at dette er ikke en modell som på kort sikt vil spare penger eller andre ressurser. Tvert imot, *”vi trenger ytterligere bemanning for å kunne gjøre vurderingen av asylsøknader enda fortere”*, poengterer sjefen for ekspertgruppen for asyl. Til tross for dette ble det forklart at ved å investere ressurser for å forkorte tiden til asylvurderinger ville kostnader til mottakelse, støtte og hjemsendelse på lengre sikt bli

redusert.

Lederen for ”Kortare Väntan” understreker at det er viktig å ha prosessorientering i bakhodet når man skal forstå denne modellen. Indikatorer og funksjonelle statistikker er utviklet sammen med team-medlemmene for å gi dem støtte til å forme og følge opp deres daglige arbeid. Tidligere viste totalsummen et likevektsproblem på enhetsnivå, og at det var vanskelig å spore dette ned til det lokale nivået. *”Du blir ikke klar over problemet på samme måten for da å løse feilene.”* I dag kan tallene vise eksakt hvor prosessen blir avbrutt, teamene får muligheten til å oppdage stopp i prosessen på et tidlig tidspunkt, og har også ansvaret for å løse dette. *”Så ideen er å avdekke problemet og så sørge for en mulighet for å løse det. Du kan heller ikke løse alt lokalt heller, men du skal ha muligheten for å reagere. Derfor blir prosessorientering en forutsetning i denne sammenhengen.”*

5.3.1 Fordeler og ulemper

Det fremgikk i intervjuene at den mest åpenbare fordelen og styrken til modellen, var den realistiske muligheten som modellen ga til å redusere vurderings- og liggetiden i asylsaker. Nedenfor er listet opp en del fordeler som kan realiseres dersom forutsetningene i leanmodellen innfris:

- Teamet, og ikke individet, har ansvaret for å nå målet. Teamstrukturen gjør det til en mer mektig, håndterbar, stødig og fleksibel enhet i driften av organisasjonen.
- Støtten til hvert enkelt medlem av teamet er forsterket gjennom teamstrukturen. Historisk sett har enhetene vært store, og enkeltpersonene har for det meste jobbet alene og isolert i strukturen.
- Prosessorientering og oppfølgingsverktøy i form av indikatorer utviklet fra praksis sammen med personalet, sørger for å gi støtte til team - medlemmene i å vurdere deres eget arbeid og gi dem de nødvendige verktøy for å forme deres daglige prestasjoner.
- En styring av prosess – og arbeidsmengde som sørger for kontinuitet og effektiv problemløsning gjort av teamleder i samarbeid med team – medlemmene.
- En veiledende leder som sørger for støtte gjennom tilbakemeldinger eller ved å bringe problemet oppover i organisasjonen. En veiledende leder spiller en viktig rolle når det gjelder å prioritere saker og å støtte personale i å nå sine mål. En leder skal forstå asylprosessen og det arbeidet den medfører.
- Lærings - og erfaringsdeling er lettere i en teamstruktur enn i en stor enhet.
- Gjennomsiktighet og ansvarlighet i teamene gjør det mulig for team – medlemmene å vurdere hverandres innsats for å nå målet. Dette gjør det vanskelig å skjule dårlig innsats i mengden og motiverer team – medlemmene til å forbedre sin innsats.
- Den juridiske representantens rolle i prosessen er uendret når det gjelder tidlig involvering og tid som er satt av til hver sak. Likevel er det satt press på dem for å forkorte den passive tiden i prosessen.

Ulempene er vanskelig å se fordi modellen ikke har vært brukt i lang tid. Metoden har ikke blitt testet mot variasjoner i asylinntaket, kvaliteten og fleksibiliteten som kreves. En åpenbar ulempe som er et resultat av dette, er usikkerheten som modellen vil gi ved variasjoner i asylinntaket og andre forandringer i miljøet. Det kan for eksempel være ny lovgivning eller andre endringer som vil måtte føre til store tiltak i

kompetanseutviklingen. Modellen har ikke vist seg å klare byrdene påført av variasjoner i asylinntaket og det er ikke kjent hva den maksimale kapasitet er i kritiske situasjoner.

Noen av de antatte ulempene kan være at personalet føler seg for kontrollert og bundet i strukturen. Likevel ble det påpekt i intervjuene at kontinuerlig dialog i teamet, en veiledende leder og andre mekanismer som gir personalet muligheter til å ha innflytelse på eget arbeid, er bygget inn i modellen og forventes å løse dette spørsmålet.

En annen antatt ulempe er forbundet med en av dens fordeler, nemlig det å avdekke problemer i systemet. Problemene som blir avdekket av et team, kan medføre en åpenbar ulempe når det gjelder problemene som teamet må løse. Konklusjonen til lederen av "Kortare Väntan" var at selv om problemet synes å være nytt, viste det seg at gamle problemer fremdeles eksisterte i systemet og var ikke blitt tatt hånd om tidligere. Han understreket at modellen burde inneholde mekanismer som løser problemer den avdekker. Hvis ikke risikerer man at problemene som avdekkes kompliserer prosessen og blir dermed til en ulempe.

5.3.2 Utfordringer

Hovedutfordringen for prosjektet "Kortare Väntan" er å få personalet til å bli positive til forandring. Modellen vil føre til dramatiske endringer for deler av personalet som jobber med asylvurdering fordi det blir tettere kontroll og veiledning, samt klare og høye krav til hvordan jobben utføres. I intervjuene ble det påpekt at personalet oppfattet den nye arbeidsorganiseringen som for regulerende og kontrollerende. Organiseringen av asylvurdering hadde tidligere vært under løsere kontroll og personalet hadde større frihet til å bestemme arbeidet sitt. Dette er nå forandret som følge av innføringen av ny arbeidsmodell.

Den nye arbeidsmodellens mål om å korte ned vurderingstiden for asylsøknader fører til press i andre områder i asylprosessen. Dette gjelder både innen Migrasjonsverket, og for utenforstående aktører som domstolene på ankestadiet, og for politiet når vedtakene skal håndheves. Prosjektet behandler for øyeblikket utfordringene med tettere samarbeid med mottaks- og støtteområdene. Et av problemene som må løses i nærmeste fremtid, er å få boliginnkvarteringen så nærme som praktisk mulig til enhetene som jobber med asylvurderinger.

En annen utfordring som prosjektet må behandle er avvikling av sommer – og vinterferie. Det innebærer en nedgang i antall personell og saktere arbeidsflyt. Erfaringene fra prosjektets første år var at arbeidsflyten ble håndtert relativt bra i løpet av sommeren, men det viste seg å være et problem for personalet å komme seg inn i prosessen igjen etter å ha returnert fra ferie. Lederen for prosjektet Kortare Väntan forklarte at de ansatte ikke hadde et klart bilde av hvilken arbeidsinnsats som måtte gjøres for å få fortgang i prosessen og få arbeidsflyten opp på samme nivå som det hadde vært før ferien. Derfor var erfaringen at det ble vanskelig å vurdere mengden av arbeid som burde gjøres for å håndtere arbeidsmengden som ble akkumulert i løpet av sommerferien, og samtidig behandle nye søknader.

5.3.3 Leanmodellen og kvalitet

Det er vanskelig å gi en nøyaktig beskrivelse av kvaliteten på avgjørelsene som er tatt

i samsvar med den nye modellen, fordi den kun har virket i ett år og dens utslag har ennå ikke blitt fullstendig evaluert. Kvaliteten av vurderinger blir anslått til å øke på grunn av følgende årsaker og faktorer, og som også blir nevnt av de som ble intervjuet:

- Den faktiske tiden som blir brukt på aktiv vurdering av en sak er enten lik eller har økt. I stedet er den passive liggetiden redusert.
- Den lave omgjørelsesraten i ankesaker er en indikator på den gode kvaliteten på asylvedtak. Omgjørelsesraten i ankesaker har sunket ifølge gjeldende statistikker. Nylig utgitt statistikk som gjelder vedtak gjort av Kortare Väntan viste i april 2010 en 7,6 % gjenopptakelse i ankene sammenlignet mot normalt 10-15 %.
- Det viser seg at saker vurdert av Kortare Väntan ble behandlet raskere på ankestadiet også, sammenlignet med vanlig asylsaker som ble anket.
- Teamlederen veileder og støtter teamet.
- Leder og teamleder er de som vanligvis har overoppsynet med utredningene og sender den til teammedlemmene.
- Ambisjonen er å jobbe tettere med ankerepresentantene for å sørge for kvalitetsrepresentasjon når sakene blir anket.

5.3.4 Lærdom om implementeringen av leanmodellen

I et intervju med prosjektlederen for Kortare Väntan blir følgende poenger summert opp som lærdommene svenskene har høstet ved å innføre modellen i asylvurderingen:

- Alle partene i asylprosessen: mottak, vurdering, representasjon og håndhevelse (der det er relevant) bør bli inkludert i modellen og involvert i analyse – og forandringsprosessen. Alle aktørene og faktorene som har innvirkning på asylvurderingen inkluderes. Det er en fare for at grepet blir for smalt – at man ikke tar i betraktning alle faktorene som innvirker på prosessen. Feilen som svenskene har erfart er at mottaksdelen var altfor lite involvert i analysefasen, og dette resulterte i vanskeligheter senere i prosessen.
- Lederne bør støtte endringer og sende klare signaler om viktigheten av dette til personalet. Dette er en ekstremt viktig faktor for å få med de ansatte med på endringene.
- En suksessfaktor hos svenskene var å gjøre endringene gradvis, og ikke i alle enhetene på samme tid. Ved å starte med noen enheter og å jobbe lokalt og ekstensivt med bruk av modellen, får man verdifull erfaring om prosessen og hvordan modellen fungerer i praksis i et mindre omfang. Dette vil også gjøre det mulig å tilpasse modellen i en lokal kontekst. Ulempene med denne tilnærmingen kan være at det vil ta tid og implementere den, og at deler av personalet vil føle seg på utsiden av prosessen en stund.
- Invester tid på analyse av organisasjonen og asylprosessen. Det er viktig å være ærlig om problemene og ta dem i betraktning når man planlegger og tilpasser modellen for å gjøre den bærekraftig.
- Ikke undervurder vanskeligheten med endringer. Modellen fører til endringer i daglige arbeidsmetoder for viktige grupper i organisasjonen, og dette kan være vanskelig å oppleve. En konsekvensanalyse av de menneskelige faktorene kan i denne sammenheng vise seg å være nyttig.

Oxford Research vurderer disse lærdommene som viktige og vil understreke betydningen av en realistisk forventning til både hva organisasjonsendringer kan bidra med og de utfordringer implementering av organisasjonsendringer medfører.

5.4 Ressurser

I dette underkapittelet redegjør vi for personell og kompetanse, samt effektivitet i forhold til tidsbruk og kostnader.

5.4.1 Personell og kompetanse

I Sverige har de som arbeider med asylsaksbehandling i hovedsak høyere grad/mastergrad innenfor samfunnsfag eller juss. Migrasjonsverket satser også mye på opplæring og kompetanseutvikling. Personalet får hovedsakelig opplæring internt. I løpet av 2009 har kompetanseutviklingen blitt påvirket av introduksjonen av en ny arbeidsmodell. Migrasjonsverket har revidert sitt utdanningsprogram og prioritert de som vil fortsette i stillingen sin. Tiden som blir brukt til kompetanseutviklingstiltak har også blitt revidert. Dette har kommet som en reaksjon på at det i intervjuer med NGOs som jobber med asylsøkere, ble uttrykt bekymring for kvaliteten på saksbehandlerne for asylsøknader. I 2009 startet Migrasjonsverket arbeidet med en langsiktig kompetansestrategi for å øke fleksibiliteten i organisasjonen når det gjelder å håndtere utfordringene som blir påført som et resultat av endringer i miljøet.

I intervjuene ble det påpekt at det var vanskelig å organisere kompetanseutvikling når behandling av juridiske saker og overgangen til en ny modell, ble prioritert. Innenfor den nye arbeidsmodellen, som er basert på en kontinuerlig produksjonsflyt, vil temaet om kompetanseutvikling på utsiden av denne prosessen, også reise flere spørsmål.

En nasjonal implementering av European Asylum Curriculum (EAC)²⁸ har blitt gjennomført i løpet av 2008 og 2009. Kurset er vurdert til å ha en høy internasjonal kvalitet og har fått positiv respons fra deltakerne. Som et resultat av dette har Migrasjonsverket bestemt seg for å fortsette bruken og bidra til utvikling av EAC.

5.4.2 Tidsbruk og kostnader

I den nye modellen er det et klart mål at flest mulig saker skal avgjøres innenfor seks måneder. Et hovedproblem i Sverige tidligere, slik det er i Norge i dag, var lang saksbehandlingstid.

Andelen saker som Migrasjonsverket har sluttbehandlet innen seks måneder, var 51 % i 2009, noe som er en markant økning sammenlignet med 31 % i 2008. Saksbehandlingstiden (gjennomsnitt) i 2009 var 203 dager (6,5 måneder). Til sammenligning var gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2008 på 267 dager (8,6 måneder). I årsrap-

²⁸ The European Asylum Curriculum (EAC) er et europeisk opplæringsprogram for asylsaksbehandling. Se også omtale på nettsidene til Migrasjonsverket: http://www.migrationsverket.se/info/218_en.html

porten blir dette vurdert som en suksess, også tatt i betraktning de positive resultatene med å løse juridiske saker og utfordringene som ble påført som følge av den nye arbeidsmodellen. Modellen la vekt på å presentere mekanismer som kuttet ned behandlingstiden, og den nye arbeidsmetoden har ført til bedre saksflyt og kortere saksbehandlingstid. Dette ble også bekreftet i intervjuene.

Det kan med rimelig sikkerhet sies at innføringen av den nye modellen har medført kortere saksbehandlingstid. I intervjuene forklares dette med en bedre saksdifferensiering, bedre saksflyt og bedre styring av sakene. Modellen løser imidlertid ikke restanseproblemer. Det er også verd å merke seg at det blir hevdet i intervjuene med Migrasjonsverket, at innføringen av den nye modellen ikke nødvendigvis fører til høyere *produktivitet*.

Kostnader

Kostnader per avsluttet sak i 2009, har økt sammenliknet med 2008 (se **Tabell 20: Kostnader/utgifter knyttet til asylsaksbehandlingen**). Introduksjonen av ny arbeidsmodell, kompliserte avslagssaker, lønnsrevisjon og arbeidet med juridiske saker, er årsakene til kostnadsøkningen. Introduksjonen av ny arbeidsmodell er i et lengre tidsperspektiv vurdert til å ha positiv innvirkning på produksjonen og antall avsluttede saker.

Tabell 20: Kostnader/utgifter knyttet til asylsaksbehandlingen			
	2007	2008	2009
Kostnad/utgift knyttet til asylsaksbehandlingen (tkr)	626 011	767 037	746 768
– hvorav 1:1 (tkr)	394 615	528 269	477 767
– hvorav rettshjelp (tkr)	222 169	225 482	218 651
– hvorav øvrige kostnader (tkr)	9 227	13 287	50 350
Kostnad/utgift pr. Vedtak i første instans	19 267	22 663	27 260
– 1:1 kostnad pr. Vedtak i første instans	12 145	15 608	17 441
Kilde: Migrasjonsverket, 2009, P. 31			

Produktivitet

Når det gjelder produktivitet, kan antallet saker gi et delvis bilde. Antallet saker som ble behandlet per årsverk i 2009 var 59, noe som er en liten nedgang fra året før. Blant årsakene som hadde innvirkning på antall behandlede saker, var reduksjon av personell som følge av budsjettkutt, og samtidig en 30 % økning i inntak i andre halvdel av året.

Tabell 21: Antall vedtak pr årsverk			
	2007	2008	2009
Antall vedtak	32 492	33 845	27 394
Antall årsverk	452	577,7	484
Antall vedtak pr. årsverk	72	59	57
Forandring sammenlignet med foregående år – uttrykt i prosent	-1	-18	-3
Kilde: Migrationsverket, 2009, P. 31			

5.5 Basiskrav for saksbehandlingen

Når det gjelder internasjonalt regelverk er Sverige som de andre landene vi sammenlikner med, inkludert i Dublinsamarbeidet og dublinforordningen.

Sverige er medlem av EU og er bundet av EUs regler på asylområdet (bl.a. status- og prosedyredirektivet). Sverige følger det dualistiske prinsippet; hvilket innebærer at folkerettslige forpliktelser må inkorporeres i svensk rett. Sverige jobber for tiden med å implementere direktivene i svensk rett. Sverige har tiltrådt Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK).

Migrasjonssystemet i Sverige reguleres av Utlendingsloven (Statutt 2005:716) som ble vedtatt av Riksdagen, og av Utlendingsregulativet som har sitt utspring i Utlendingslover og ble bestemt av regjeringen. Den nåværende Utlendingsloven trådte i kraft 31. mars 2006. Loven om administrative juridiske prosedyrer (Statutt 1971:291) inneholder bestemmelser om retten til å anke.

Loven om administrative prosedyrer (Statutt 1986:223) inneholder også noen mer generelle statutter som regulerer alle administrative etater. Det svenske migrasjonssystemet og asylprosedyrene er også regulert av loven om mottakelse av asylsøkere og andre personer (Statutt 1994:137) og regulativet om mottakelse av asylsøkere og andre (Statutt 1994:361).

Vurdering av asylsøknader og håndhevelse av ikke-adgang eller utvisningsordre er juridisk bestemt av utlendingsloven. Vurderingen gjort av Migrasjonsverket er også lovbestemt av loven om administrative prosedyrer. Migrasjonsdomstolene, som også er administrative domstoler, er også lovbestemt av administrative juridiske prosedyrer. Utlendingsloven er generell og skal gjelde for alle som søker om asyl uavhengig av hvor mange som kommer til Sverige. Dette betyr at hver enkelt asylsøknad må baseres på vedkommendes situasjon. Følgelig må offentlige etater ha en stor organisatorisk fleksibilitet for å kunne håndtere variasjoner i antallet asylsøkere og samtidige opprettholde samme grad/nivå når det gjelder vurdering.

Det som er interessant i et komparativt perspektiv med forvaltningskravene i Sverige, er at Migrasjonsverket er *helt politisk uavhengig*. Det er Migrasjonsverket selv som avgjør praksisendringer og praksisavklaringer. Den svenske asylsaksbehandlingen og basiskrav i forvaltningskravene er preget av prinsippet om at asylsaksbehandlingen skal forvaltes som enhver annen forvaltningssak. Dette var også en viktig årsak til at man begrenset politiets rolle i asylsaksbehandlingen.

Den svenske modellen er i praksis preget av en egen enhet for *rettslig styring* i Migrasjonsverket. Oppgaven er å sikre en rettssikker og enhetlig asylsaksbehandling. Enheten for rettslig styring utarbeider interne styringsdokumenter og såkalte rettslige stil-lingstakende. Dette er svar på spørsmål som gjelder spesielle temaer og det gis konk-rette eksempler. Det er i praksis et nært samarbeid mellom enheten for rettslig styring og ekspertgruppen som arbeider med landkunnskap.

Et viktig poeng er at innføringen av leanmodellen, har medført økt behov for rettslig styring. Dette har sammenheng med at praksisavklaringer og rettslig veiledning må skje raskere. Modellen forutsetter generelt mer veiledning og støtte, ikke minst i for-hold til rettslig styring. For å sikre effektiviteten og saksflyten, må regelverket være klart, det må være løpende veiledning ved behov og praksisavklaringer må skje fort.

Det viktigste og vanskeligste i saksbehandlingen er bevisvurderingen. Kravet i Sveri-ge er å bedømme sannsynligheten i en uttalt historie fra asylsøkeren. I utgangspunk-tet er dette et krav til asylsøker som har bevisbyrden. Kravet til bevis fører i praksis til at Migrasjonsverket i *stor grad* baserer seg på tilgjengelig dokumenter og samtale med asylsøkerne. Lovverket gir imidlertid rom for en rekke undersøkelser i forhold til id-og verifikasjonsarbeid, som språktester, kunnskapstester og DNA-tester. Men kravet til bevis er ikke satt særlig høyt i Sverige²⁹ og det er i praksis forholdsvis sjenerøse bedømminger av sannsynligheten. Det har blitt vurdert å heve kravet til bevis i prak-sis, men når loven er utformet som den er, har Migrasjonsverket valgt å forholde seg til det og ikke gjøre mer omfattende identitetsundersøkelser enn det som er nødven-dig.

Det er uttrykt en bekymring blant en informant (vedkommende arbeider med retts-spørsmål i Migrasjonsverket) for at prosjektet ” Kortare Väntan” skal forflytte kjøproblemene til domstolene, og at man der får problemer med bevisvurderingen. Poenget som understrekes er at det en gjør i asylsaksbehandlingen i 1. instans kan få konsekvenser for 2. instans og bosetning- og returfasen. Informanten mener at en løsning er å sikre bedre støtte i forhold til landkompetanse i Migrationsverket. En mulig løsning er også å styrke landkompetanse støttefunksjoner i domstolene.

5.6 Forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet

I dette underkapittelet blir ulike momenter som kan ha betydning for forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet diskutert. Dette er til dels ulike utfordringer og problemer og dels ulike organisasjonsmessige forhold som påvirker tilpasningsdyk-tighet og fleksibilitet.

5.6.1 Fleksibilitet og politiets rolle

Politiet er ikke involvert i asylregistreringen eller vurderingen i Sverige, men de er involvert i håndhevelsesfasen i asylprosessen. De to myndighetene jobber forskjellig og tilnærmer seg asylsøkeren på hver sin måte. Bevisvurdering i en politietterforsk-ning er basert på å finne selvmotsigelser i historien. I et intervju med sjefen for eks-pertgruppen for asyl i Migrasjonsverket ble det sagt at ”*dette er ikke veien å gå når det*

²⁹ Det presiseres fra ”Verksamhetsområdeschef expertgruppen Asylprövning” at beviskravet egentlig er universelt og følger av Genèvekonvensjonen. I denne finnes også en særskilt regel om såkalt. *benefit of the doubt*. Så er det slik at også det normale beviskravet for søknader i svensk forvaltningslov og forvaltningsrett er ”sannolikt”,

gjelder en asylsak”, og han forklarte videre at *”vi vet hva vi skal se etter”*. I en politietterforskning blir asylvurderingen fort et asylavhør, og dermed risikerer asylsøker å bli behandlet som en mistenkt kriminell.

I et av intervjuene ble det forklart at det var praktisk å eie prosessen, for å kontrollere og planlegge den på best mulig måte. Så fort flere etater blir involvert, fører dette til at organiseringen og kontrollen av prosessen blir mer komplisert. Dette kan igjen føre til at prosessen går saktere og ender med at den blir fastlåst. I tilfeller som dreier seg både om organisatoriske endringer og som blir utført i asylprosessen, slik som prosjektet Kortare Väntan, viser det seg å bli vanskelig når flere etater er involvert. Fleksibilitet er et viktig tema i organiseringen av asylprosessen og for å håndtere variasjoner av asylstrømmen. Dette blir enda mer vanskelig å oppnå når det er flere etater som styrer forskjellige deler av asylprosessen. Konklusjonen blir dermed at dess mer fragmentert asylprosessen er, og den i tillegg blir styrt av flere aktører, jo vanskeligere blir det å styre og påvirke dens organisering.

5.6.2 Kvalitet

Kvalitet ble diskutert som et område for kontinuerlig forbedring og utvikling i Migrasjonsverket. På grunn av arbeidets natur i asylvurderingen, er kontinuerlig kvalitetsutvikling nødvendig i en slik organisasjon. Den subjektive tolkningen av loven og den subjektive vurderingen av asylhistorier, reiser behovet for iboende kvalitetsvurdering i denne prosessen. I intervjuene ble kvalitetstemaet dekket på to områder: rettssikkerhet og bevisvurdering.

I organisatoriske termer har Migrasjonsverket dannet en enhet for rettslig styring og en ekspertgruppe, hvor førstnevnte sørger for de juridiske retningslinjene og standpunkter. Sistnevnte sørger for kunnskap og støtte i tolking av lover, for så å koble den sammen med landinformasjon gjennom eksempler og instruksjoner i asylvurderingen. De fleste som ble intervjuet refererte til disse to enhetene som viktige tiltak for sikre kvaliteten i vurderingen av asylsøknader i Sverige. Sjefen for ekspertgruppen for asyl i Migrasjonsverket poengterte at ekspertene fra ekspertgruppene alltid er tilgjengelig på huset og at de er nærmere de ansatte. Likevel kan det lave antall ansatte (6-7 personer) bli et problem i fremtiden; noe som ble påpekt av både sjefen for ekspertgruppen for asyl og lederen for Kortare Väntan. Dette må ses i lys av økende krav om rask og tidsriktig støtte til asylteamene, og som er antydning i den nye arbeidsmåten som er innført i prosjektet Kortare Väntan. En annen bekymring til sjefen for ekspertgruppen for asyl i Migrasjonsverket, var at i forbindelse med organisatorisk forandring for økt effektivisering, ble enhetssjefene mer opptatt av produktivitetsspørsmål enn rettslige spørsmål. Hans ønske var at flere rettslige spørsmål ble stilt til ekspertgruppen.

Bevisvurdering handler om opplæring av de ansatte. Opplæring i bevisvurdering var tidligere ikke et viktig område i utdanningen av jurister, men dette forbedres nå i Sverige. Opplæring i bevisvurdering står sentralt dersom kvaliteten på asylvurderingen skal være høy. Det er en stor og sterk base av landkunnskap i organisasjonen. Inntrykket etter å ha intervjuet flere personer er at når folk som vurderer individuelle asylsaker spesialiserer seg på land, er det en fare for å grave seg så dypt ned i landkunnskap at forbindelse til den individuelle saken blir tapt. Ifølge erfaringene til Migrasjonsverket blir man ikke bedre i bevisvurdering og risikoanalyse med å gå veldig i dybden når det gjelder kunnskap om opprinnelseslandet.

5.6.3 Den nye linjeorganisasjonen

I løpet av 2005 erstattet den nye linjeorganisasjonen av asylsystemet den gamle regionale strukturen. Den nye strukturen blir vurdert som positiv av de som ble intervjuet. Før dette pleide regionene å jobbe på forskjellige måter, med svak styring av regionene og svak kommunikasjon mellom dem. Systemet ble sammenlignet med en gruppe av ”føydale landsbyer” som konkurrerte seg imellom og hadde forskjellige resultater. De juridiske temaene kom i andre rekke og den juridiske styringen av de forskjellige regionene var vanskelig fordi de hadde forskjellige praksis.

Den nye linjeorganisasjone skapte virksomhetsområder hvor lederne skal ha et samlenende bilde av sine respektive områder i et nasjonalt perspektiv. Det betyr at lederne av virksomhetsområdene i dag har et samlenende bilde av asylvurdering, mottakelse, ankerepresentasjon etc. Dette ble av de intervjuede beskrevet som en forandring til det bedre, fordi de som jobber i forskjellige divisjoner innen samme område kan samarbeide med kollegaene rundt om i landet på en mer effektiv måte. Divisjonene jobber i dag ganske likt, og dette gjør dem mer sammenlignbare fra et produktivitetssynspunkt.

Likevel reiser den nye linjeorganisasjonen spørsmål om forbindelsen mellom virksomhetsområdene, mottakelse og asylvurdering på den ene siden, og på den andre siden mellom asylvurdering og tilbakesendelse. Spørsmålet om effektiv overlevering og koordinering mellom virksomhetsområdene er viktige i det svenske asylsystemet i dag. *”I en regional organisasjon løste man alt og hadde tett prosess- syn. I den organisasjonen som vi har i dag så er det en tendens til egeninteresse i de ulike områdene for å styre og det blir konkurranse mellom virksomhetslederne i stedet... og det er ikke alltid det beste for alle selvfølgelig ”*, forklarte sjefen for ekspertgruppen for asyl i Migrasjonsverket. I tillegg innebærer den nye arbeidsmåten innført i Kortare Väntan, et tettere samarbeid på lokalt nivå mellom de ulike områdene i asylprosessen. Dette blir sett på som en stor utfordring i den nåværende organisasjonsstrukturen.

5.6.4 Variasjoner i asylinntaket

De intervjuede mener at variasjoner i asylinntaket er et typisk problem som deres organisasjon har stått overfor i flere år. Situasjonen ble av en av de intervjuede beskrevet som følgende: Når prognosene viste nedgang i antall inntak ble også budsjettet redusert, selv om inntaket varierer i praksis. Når prognosene viser nedgang i antall inntak er det forventet at Migrasjonsverket kutter ned på resurssene, og det betyr at personell må sies opp. Å si opp personell fører til konsekvenser for organisasjonen, hvor en av de åpenbare er kompetanselekkasje som følge av at folk slutter i forkant av oppsigelser.

Ifølge lederen for prosjektet Kortare Väntan har organisasjonen rent historisk håndtert disse variasjonene relativt bra. De mest kritiske delene av prosessen som mottakelse og støtte, har blitt utført, og alle asylsøkere har blitt mottatt og innkvartert. Asylvurderingsdelen har vært mer utfordrende, fordi personell med kompetanse innen vurdering av søknader har vist seg å være et vanskeligere område. Lederen av Kortare Väntan forklarte at *” når inntaket går opp kan man ikke hente personell fra gaten for å vurdere asylsaker. Det betyr ingenting at de har god utdanning, fordi de kan uansett ikke sette i gang arbeidsprosessen umiddelbart.”* Derfor må det bli skapt økt balanse når det kommer til vurderingstid.

En landbasert struktur som tar høyde for variasjoner i asylinntaket kan være høyst problematisk og lite fleksibelt. En konsentrasjon av landspesifisert kunnskap i et begrenset antall enheter, vil medføre at når det forekommer at høyt antall av saker fra et spesifikt land vil den spesifiserte enheten selv ikke kunne ta seg av det høye antallet søknader. Konsekvensen blir da at de andre enhetene ikke blir brukt effektivt for å dele arbeidsbyrden.

5.6.5 Forvaltningens egenvurdering av organisasjonens fleksibilitet

Organisasjonen blir oppfattet som fleksibel av de ansatte i Migrasjonsverket som ble intervjuet. I følge de intervjuede personene er det en lang tradisjon for tilpasnings-skikk, hvor organisasjonen har lært å vokse, krympe eller restruktureres for å møte utfordringer fra miljøet.

En viktig faktor i arbeidet med å skape organisasjonens rolle er avstanden til det politiske miljø. Sjefen for ekspertgruppen for asyl ser det som en fordel at politikk ikke er involvert når det gjelder driften av asylvurderinger, og dette gjør organisasjonen enda mer fleksibel. I Sverige er det et godt samarbeid mellom Justisdepartementet på ledernivå, men det er ikke noen politisk kontroll over de juridiske vurderingene av sakene.

Kortare Väntan og leanmodellen er det nyeste og viktigste tiltaket som er iverksatt for å skape en mer fleksibel struktur i arbeidet med asylvurdering, ifølge lederen for Kortare Väntan. Selv om prosjektet bare har pågått en kort stund, kunne han allerede se konturene av visse tendenser. Blant hans observasjoner er: Teambasert struktur gjør det lettere å ansette folk og introdusere dem til arbeidsprosessen; arbeidsoppgavene, rollene og målene er klarere for medlemmene av teamet; medlemmene i teamet dekker hverandre opp slik at teamets mål blir oppnådd. Når det gjaldt økte inntak ble det tidligere bestemt å allokere mer ressurser til å leie inn personell eller til å bygge nye enheter. Dette førte til en evigvarende prosess som var tidkrevende. Ifølge ham synes det å være en lettere og mer fleksibel løsning å starte nye team i de områdene hvor asylinntakene øker.

Den nye organisasjonsstrukturen (Figur 11: Asylprøvning - Organisation) basert på linjeadministrasjon med avdelingsledere i fire regioner i landet, er en viktig medvirkende faktor til fleksibiliteten i organisasjonen. Lederen for Kortare Väntan forklarer: *Det er veldig viktig fordi de har et overordnet bilde på regionalt nivå, og som er forskjellig fra det bildet lederne for de 15 enhetene hadde tidligere. Dette gjør det mulig å få raskere oversikt og sammenlignbare situasjonen (for eksempel i asylvurderingen) i de forskjellige regionene.*

5.6.6 Konflikter og motsetninger

For øyeblikket ser problemene med samarbeid innen området for mottakelse ut til å være et potensielt konfliktpunkt i prosessen. På grunn av at resurssene som er investert i området for asylvurderinger på bekostninger av andre områder, har dette skapt en midlertidig friksjon mellom dem. En annen konflikt involverer forskjellige syn på den juridiske kvaliteten av beslutningene mellom de som jobber med asylvurderinger og de som jobber med ankene fra asylsøkerne. Sistnevnte er erfarne beslutningstakere som har jobbet lenge i organisasjonen og som vanligvis har gode meninger om kvaliteten på beslutningene. Ifølge et intervju med sjefen for ekspertgruppen for asyl ville dette spørsmålet bli løst, og dermed ville organisasjonen vinne, hvis de ble in-

volvert tidligere i saksvurderingen.

5.6.7 De juridiske sakene

De juridiske sakene blir behandlet av separate enheter i Migrasjonsverket. Gjennom klar prioritering av asylvurderinger og konkludering av juridiske saker kombinert med en håndterbar sum av asylinntaket har arbeidet med juridiske saker oppnådd gode resultater. Det totale antallet av åpne asylsaker ble redusert med 23 % i løpet av 2009 og 82 % av asylsakene var åpne mindre enn seks måneder på slutten av året.

Ifølge de som ble intervjuet ser det ut til å være på plass en effektiv løsning for å behandle juridiske saker. Denne effektive strukturen underbygges gjennom å gruppere saker ved å bruke enhetenes eksisterende kunnskap, og ved å holde dem adskilt fra nye saker. Gjennom å behandle juridiske saker har noen enheter utviklet spesifikk kunnskap og praksis om hvordan man skal håndtere slike typer saker. Det ble forklart i intervjuene at ved å konsentrere seg kun om juridiske saker blir deres ressurser brukt på vurdering, og til å få sakene besluttet på en rask og effektiv måte.

5.7 Brukerorganisasjonenes vurdering

Poengene som ble fremhevet i intervjuene med ansatte i det svenske rådgivningssenteret for flyktinger og det svenske Røde Kors blir presentert nedenfor. Det svenske rådgivningssenteret for flyktninger hjelper med juridisk rådgivning, assistanse og representasjon for asylsøkerne. Det svenske Røde Kors jobber med en rekke aktiviteter for å hjelpe asylsøkere og flyktninger i Sverige.

Ifølge de som ble intervjuet fra disse to organisasjonene er det et stort kultur- og kommunikasjonsgap mellom myndighetene og den individuelle asylsøkeren. Dette har innvirkning på bevis- og risikovurderingen i selve asylvurderingen. Ifølge disse personene tar ikke vurderingsmodellene som blir brukt av Migrasjonsverket hensyn til saker som hindrer kommunikasjon mellom myndighetene og asylsøkeren. Asylsøkerens kulturelle bakgrunn, eksponering mot vold og smugling, gjør det vanskelig for dem å møte et nytt miljø og å fortelle sin historie. Det er viktig å forbedre metodene for utredning. Den som ble intervjuet fra det svenske Røde Kors og som jobbet som ankerepresentant kunne differensiere kvinner og barn som spesielt sårbare grupper, og som møtte kommunikasjonsproblemer i asylprosessen.

De intervjuede tok også opp temaet om mindre ressurser som ble tildelt de juridiske representantene, noe som har innvirkning på tiden representanten kan bruke på asylsaken og kvaliteten på representasjonen. Representanten får ikke betalt for kunnskapen om opprinnelsesland, noe som gjør det mer utfordrende for dem å klare seg innen rammeverket av disse ressursene og dermed sikre en høy kvalitet på representasjonen.

De intervjuedes synspunkter på den nye arbeidsmodellen som er implementert i Migrasjonsverket gjennom prosjektet Kortare Väntan, kan bli beskrevet som usikre og kritiske. Modellen blir oppfattet som å sette kvantitative og økonomiske mål i stedet for kvalitetsmål for prosessen. Selv om de intervjuede anerkjenner fordelene med å korte ned vurderingstiden for asylsøkerne, var noen av de problematiske aspektene av modellen som ble brakt frem av dem som følger:

- Det er en fare for at kvaliteten må lide på grunn av raskere vurdering
- Det er en fare for økte kommunikasjonsproblemer med de med sårbare gruppene av asylsøkere på grunn av raskere vurdering
- Det er en fare for at feil i innvilgelse av rett status kan forekomme fordi man ikke får med seg subtile forskjeller i en rask prosess
- Det å samle de mest erfarne medarbeiderne i begynnelsen av prosessen var ikke vurdert som en garanti for rettsikkerheten fordi deres lange erfaring i Migrasjonsverket kunne medvirke at de er påvirket av den etablerte organisasjonskulturen.

I alt var det vanskelig for den intervjuede å komme med konklusjoner om den nye modellen fordi den bare har vært i bruk i ett år, og fordi resultatene akkurat har begynt å vise seg. En evalueringsrapport fra UNHCR på beslutningene i den nye modellen ble nevnt å være på vei. Det er også nødvendig å nevne at i intervjuet med lederen av Kortare Väntan ble det opplyst om en referansegruppe for prosjektet hvor NGO'er som Røde Kors og Amnesty International representerer asylsøkerne. Referansegruppen skulle bli rådspurt i løpet av den første implementeringsfasen av den nye modellen. Ifølge ham var denne referansegruppen positive til den nye modellen. Det sentrale temaet som var problematisk ifølge referansegruppen, var den sene involveringen av den juridiske representanten i asylprosessen (se figur 11). Dette temaet ble løst ved å tilpasse modellen og dermed involvere den juridiske representanten i den innledende utredningen.

5.8 Oppsummering

Under presenterer vi hovedkonklusjonene som kan trekkes fra studien av det svenske asylsystemet.

Asylsaksbehandlingen i Sverige kjennetegnes av følgende kjerneelementer:

- Migrasjonsverket som i praksis den eneste myndighet i første instans
- Linjeorganisasjonen
- Introduksjonen av leanmodellen som arbeidsmetode
- Teamorganisering
- Coachende ledere.

I Sverige er funksjoner relatert til asylopolitikken på nasjonalt nivå sentralisert i en myndighet. Migrasjonsverket har ifølge loven (1994:137) om mottak av asylsøkere m.fl. et hovedansvar for mottak av asylsøkere fra de søker om asyl til de tas i mot i en kommune eller alternativt forlater landet i henhold til avslag på asylsøknad.

Myndighetene samarbeider likevel med en rekke aktører både i Sverige og internasjonalt. Disse aktørene er politiet, migrasjonsdomstolene og migrasjonsoverdomstolen, lensstyrelsen, kommunene, landstinget, frivillige organisasjoner og de svenske ambasadene utenlands.

Politi og sivil myndighet: Til forskjell fra Norge og Danmark skal *ikke* alle asylsøkere først registreres hos politiet. I Sverige har politiet en oppgave i forbindelse med grensekontroll, der pass og papirer kontrolleres. Men i mange tilfeller kan reisende passere grensen uten kontroll. Dersom en person søker asyl på grensen, gir politiet asylsøknaden videre over til Migrasjonsverket. Innledningsvis foretas en undersøkelse

av identitet og reiserute, samt registrering av fingeravtrykk. Det vurderes også om det er grunnlag for videre behandling av asylsøknaden. Dette synes i stor grad å tilsvare den registrering som foretas av PU i Norge og Rigspolitiet i Danmark.

Organisasjonsendringen fra en regionalbasert struktur til en linjeorganisasjon har vist seg å være vellykket med tanke på å forbedre den sentrale ledelsen av asylbehandlingsorganisasjonen. Systemet må imidlertid håndtere problemer som oppstår mellom de ulike områdene i asylsaksprosessen, som for eksempel i mottakelsesområdet og asylsaksbehandlingen (i første instans) og mellom sistnevnte og representasjon i retten (forvaltningsprosess).

Prosjektet "Kortare väntan" og innføring av leanmodellen. Svingning i asylansøkerkomster representerer et problem i det svenske asylsystem i dag. Samtidig har det vært problemer med lang saksbehandlingstid og passiv liggetid. Som et resultat av dette introduseres det en ny arbeidsmodell for å korte ned behandlingstiden. Reformen er blitt gjennomført under prosjektnavnet "Kortare väntan". Modellen er ny, og det er vanskelig å bedømme dens effekter. I 2008 har Migrasjonsverket startet på et utviklingsarbeid med å reformere arbeidet og organiseringen av asylsaksbehandlingen i Sverige. Reformen forsøker å effektivisere og forkorte saksbehandlingstiden. Målet er å få ned saksbehandlingstiden i tre måneder³⁰. Metoden tar utgangspunkt i Lean-modeller der vurderinger av saker og differensiering skjer på et tidlig tidspunkt. Erfarne saksbehandlere er inne på et tidlig tidspunkt for å optimalisere effektivitet og kvalitet. Det er også et sentralt element at det er teamet som er ansvarlig for arbeidsmengde og ikke individet. Modellen ble først gjennomført som et pilotprosjekt i Göteborg og deretter har arbeidsmodellen blitt innført i flere enheter.

Når det gjelder resultater og fordeler og ulemper er det begrenset med erfaring, men i intervjuene blir det fremhevet bl.a.:

- Bedre prosessstyring og saksoppfølging
- Bedre lærings- og erfaringsdeling
- Gjennomsiktighet og ansvarlighet i teamene sikrer ansvarlighet og motivasjon
- Teamet, og ikke individet, har ansvaret for å nå målet. Teamstrukturen gjør det til en mer mektig, håndterbar, stødig og fleksibel enhet i driften av organisasjonen.
- Støtten til hvert enkelt medlem av teamet er forsterket gjennom teamstrukturen. Historisk sett har enhetene vært store, og enkeltpersonene har for det meste jobbet alene og isolert i strukturen.

Det knytter seg usikkerhet til resultatene siden erfaringene er begrensede. Det er likevel viktig å formidle de foreløpige erfaringer med modellen. Det synes videre som sannsynlig at innføringen av leanmodellen, har medvirket til:

Noe høyere effektivitet og bedre saksflyt

- Noen av resultatene viser en betydelig nedgang i behandlingstiden i første instans. Modellen er basert på leanmetoden og antakelsen om at å bevilge den høyeste kompetansen i begynnelsen av prosessen tilrettelegger for og forbedrer kvaliteten på beslutningstakingen (vedtakene) i første instans. Modellen presenterer et verdifullt oppsett for å sikre en kontinuerlig flyt i saksbehandlingen og tidlig identifisering av problemer forbundet med oppfølgingsmekanismene og den transparente praksisen i teamet. Den har særlig gevinster i

³⁰ <http://www.migrationsverket.se/download/18.5973fd1412535304f668000862/KV4.pdf>

forhold til saksflyt, saksdifferensiering, management og tydelig og klar saksoppfølging.

Lik eller høyere kvalitet

- Den faktiske tiden som blir brukt på aktiv vurdering av en sak er enten lik eller har økt. I stedet er den passive tiden (liggetiden) redusert.
- Den lave raten av omgjørelsesraten i ankesaker kan være en indikator på god kvalitet på asylvedtak. Omgjørelsesraten i ankesaker har sunket ifølge gjeldende statistikker. Nylig utgitt statistikk som gjelder vedtak gjort av Kortare Väntan viste i april 2010 en 7,6 % gjenopptakelse i ankene sammenlignet mot normalt 10-15 %.

Teamstrukturen som den grunnleggende enhet for styring er interessant med tanke på fleksibilitets- og effektivitetsmekanismer drøftet i denne studien. Teamlederens rolle i forbindelse med ledelse av teamet er et sentralt element i modellen. Coachende ledere er et annet konsept som har vist seg å ha høy positiv effekt på ytelse og kvalitetsindikatorer i Sverige. Modellens kapasitet til å takle variasjonen i inntaksmengden av asylsøkere gjenstår imidlertid å teste. Antakelsen er at modellen ikke i seg selv kan håndtere restanser.

Det må samtidig presiseres at brukerorganisasjonene er mer kritiske til resultatene av leanmodellen. Modellen blir oppfattet som å sette kvantitative og økonomiske mål i stedet for kvalitetsmål for prosessen. Selv om de intervjuede anerkjenner fordelene med å korte ned vurderingstiden for asylsøkerne, var noen av de problematiske aspektene av modellen som ble brakt frem av dem som følger:

- Det er en fare for at kvaliteten må lide på grunn av raskere vurdering
- Det er en fare for økte kommunikasjonsproblemer med de med sårbare gruppene av asylsøkere på grunn av raskere vurdering
- Det er en fare for at feil i innvilgelse av rett status kan forekomme fordi man ikke får med seg subtile forskjeller i en rask prosess
- Det å samle de mest erfarne medarbeiderne i begynnelsen av prosessen var ikke vurdert som en garanti for rettsikkerheten fordi deres lange erfaring i Migrasjonsverket kunne medvirke at de er påvirket av den etablerte organisasjonskulturen

Det må også presiseres at leanmodellen ikke nødvendigvis er mindre ressurskrevende. I Sverige er det tvert imot understreket at det på kort sikt trengs enda mer penger og ressurser for å implementere modellen og sikre rask saksbehandling. Leanmodellen kan heller ikke håndtere restanser.

Endelig er det fremkommet viktige lærdommer i forhold til implementering av leanmodellen. Overordnet handler disse om betydningen av å gå gradvis frem, involvere enhetene og forankre arbeidet i organisasjonen og ikke undervurdere utfordringene med å implementere en grunnleggende organisasjonsendring.

Kapittel 6. Nederland

I dette kapittelet redegjør vi for asylsaksbehandlingen i Nederland. I Nederland gjennomføres det større reformer i arbeidsmåten. Det har også vært gjennomført flere evalueringer av IND og utlendingsloven. Dette er forhold vi særlig vil redegjøre for.

Først redegjøres for organisasjonsstruktur og aktører. Deretter for prosedyrene. I underkapittelet om prosedyrer gjennomgås både prosedyrene frem til 2010, evalueringer av prosedyrene og de nye prosedyrene fra juli 2010. Etter prosedyrene redegjøres det for:

- Ressurser
- Basiskrav for saksbehandlingen
- Forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet
- Brukerorganisasjonenes vurdering
- Oppsummering

6.1 Organisasjonsstruktur og aktører

Det første spørsmålet er hvilke aktører som er involvert i asylsaksbehandlingen.

”Ministerie van Justitie” har det overordnede ansvar for utlendingsforvaltningen i Nederland. I forhold til asylsaksbehandlingen er ansvaret delegert til Integratie en Naturalisatiedienst (IND).

I tillegg til IND spiller et stort antall organisasjoner en rolle i forhold til asylsøkere (årsrapport IND 2008 publisert august 2009: 14).

- **Tjenesten for tilbakeføring og utreise**, sorteres under justisdepartementet og har ansvar for å tilrettelegge for en human og profesjonell prosess i forhold til å stimulere asylsøkere som har fått avslag og dermed må forlate Nederland, til å reise hjem.
- **Tjenesten for tilbakeholding** (forvaring), lagt under justisdepartementet, med ansvar for å forvare asylsøkere som har fått avslag.
- **Central organ for mottak av asylsøkere** (COA), er en selvstendig organisasjon. Utgiftene for opphold til asylsøkere blir dekket av justisdepartementet.
- **Rådet for juridisk bistand** har ansvar for å bistå asylsøkere i saksbehandlingsprosessen. Rådet ble opprettet 01.01.2008. Utgiftene til juridisk bistand blir dekket av justisdepartementet.
- **Koninklijke Marechaussee** (KMar, Kongelige militære politi) som sorterer under ministerie van defensie (forsvarsdepartementet) og vreemdelingenpolitie (utlendingspoliti) som sorterer under ministerie van binnenlandse zaken (innenriksdepartementet) med blant annet ansvar for tilsynet med asylsøkere. Koninklijke Marechaussee samarbeider med IND om en vurdering av asylsøkernes identitet.
- **Kommuner**, med ansvar for bosetting av asylsøkere som har fått opphold.

I tillegg har følgende ikke-offentlige organisasjoner oppgaver i forhold til asylsøkere:

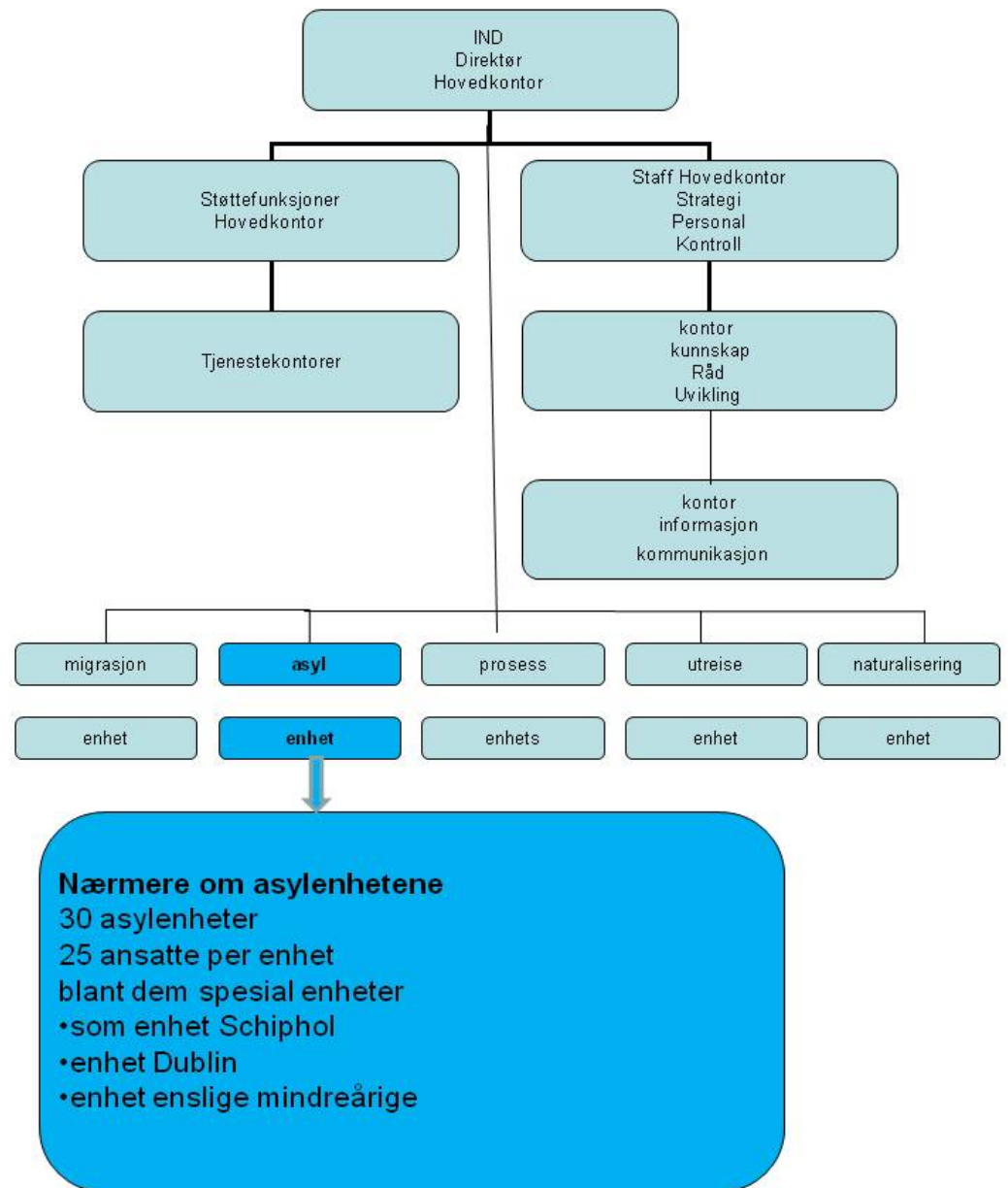
- Vluchtingenwerk (flyktningarbeid), som tilbyr praktisk hjelp og støtte.
- Internasjonal organisasjon for migrasjon (IOM) som legger til rette for frivillig tilbakereise eller migrasjon til et annet land.
- Stiftelsen NIDOS, en landsdekkende barnevernsorganisasjon med ansvar for enslige flyktninger og asylsøkere.

Samarbeidet mellom de ulike aktørene er formalisert i en kjede, ”vreemdelingenketen”. Det er opprettet en felles database hvor alle partnere i vreemdelingenketen har tilgang, men på ulike nivåer.

IND har ansvaret for saksbehandling av alle asylsøknader. Det er en stor organisasjon fordelt i ulike enheter. Organisasjonskartet er fra 2008. På grunn av innføringen av en revidert utlendingslov i juli 2010, og nye prosedyrer for behandling av asylsøknader, vil organisasjonsstrukturen i forhold til organisering av asylenhetene bli endret.

Figuren nedenfor viser organiseringen av IND (2008)

Figur 14: Organiseringen av IND (2008)

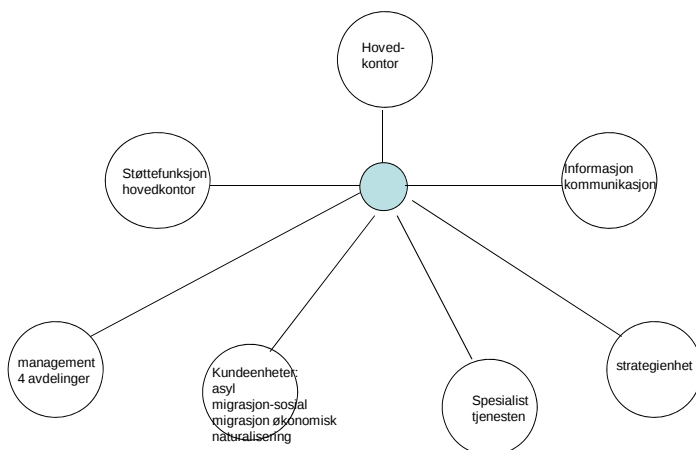


Hver asylenhet består av 25 ansatte: en leder, en assisterende leder, tre seniorsaksbehandlere og 20 saksbehandlere. Enhetene er organisert rundt ulike arbeidsoppgaver. Noen enheter er spesialisert i å anvende 48-timersprosedyren, andre enheter i å anvende den ordinære prosedyren. Noen saksbehandlere foretar det første intervjuet, andre saksbehandlere har ansvar for gjennomføring av det andre intervjuet. I praksis betyr dette at asylsøkere blir flyttet fra mottak til mottak, avhengig av hvilken asylenhet som behandler de ulike steg i søknadsprosessen. Asylsøkere møter også flere saksbehandlere.

I 2010 har IND startet en prosess for å innføre en ny organisasjonsstruktur. De viktigste utgangspunktene for endringen var å få til en mer *enhetlig organisasjon* hvor *brukerperspektivet* blir mer sentralt. Organisasjonsprosessen har fokus på å få en struktur

som ivaretar tjenestetilbudene på en mer fleksibel måte. Den nye modellen skal være på plass i løpet av 2011. I løpet av denne perioden vil 850 arbeidsplasser gå tapt. Endringen i forhold til saksbehandling i migrasjon og asylsøknader er gjennomført.

Figur 15: Ny organisasjonsstruktur



Som en konsekvens av den nye strukturen blir de 30 asylenhetene slått sammen til fem store enheter fra juli 2010. Alle saksbehandlere ved disse asylenhetene vil da gjøre de *samme arbeidsoppgavene* og følge hele prosessen fra registrering til vedtak. Dette kalles casemanagement.

Endringen vil øke asylenhetenes fleksibilitet spesielt med tanke på å kunne møte perioder med et økt antall asylsøkere. Tidligere var det ikke mulig å flytte saksbehandlere fra en asylenhet til en annen for å avhjelpe økning i antall saker.

Oxford Research vurdering

Den nye organisasjonsstrukturen tar sikte på å få en mer enhetlig organisasjon. Prinsippet om å ha fokus på brukere blir et overordnet prinsipp som kan gjøre det lettere for medarbeidere å identifisere seg med hele organisasjonen og ikke bare med egne arbeidsoppgaver. Dette kan øke organisasjonens fleksibilitet. I den gamle organisasjonen var saksbehandlere mer knyttet til arbeidsoppgaver. Kvalitetsmessig kan det være en fordel at saksbehandlere får god kompetanse på utøvelse av de ulike oppgavene i saksbehandlingsprosessen. Avgjørelsen om en redegjørelse virker troverdig eller ei er en vanskelig avgjørelse. Når saksbehandlere spisser seg på spørsmål for å få klarhet i identitet, nasjonalitet og reiserute, på spørsmål om å få belyst behov og motiver for asyl, eller å vurdere alle opplysninger for så å formulere intensjon om vedtak, kan de få sterkere tiltro til egne vurderinger av troverdighet. På den andre siden kan helheten i asylsøkernes redegjørelse bli borte. Fra 1.7.2010 får saksbehandlere ansvaret for å følge hele saksgangen. Dette kan være en kvalitetsmessig forbedring for asylsøkerne. De får færre mennesker å forholde seg til, og muligens bedre oversikt over saksgangen.

6.1.1 Politimyndighetene og den sivile utlendingsforvaltningen

Asylsøkere kan melde seg med behov for asyl ved to "aanmeldcentra" (AC) Schiphol og Ter Apel som ligger nordøst i Nederland. Koninklijke Marechaussee (KMar) har som arbeidsoppgave å kontrollere asylsøkernes identitet. Identitetsdokumenter kontrolleres i en database, Edison. (KMar har hatt ansvar for passkontroll ved alle grenseovergangene, etter innføring av Schengensamarbeidet kontrolleres pass bare ved ankomst Schiphol). Fra 1.7.2010 opprettes et nytt AC i Zevenaar som ligger midt i Nederland ved den tyske grensen.

Saksbehandlere fra IND har ansvar for hele saksbehandlingen fra registrering til vedtak og ankebehandling.

Utlendingspolitiet har ansvar for å føre tilsyn med asylsøkere og at de som oppholder seg i Nederland også har lov til å være der. "Udokumenterte utlendinger" eller illegale som blir anholdt kan bli tatt i forvaring. Frivillige organisasjoner er sterkt kritiske til denne praksisen, ikke minst fordi forholdene i forvaringssentrene er kritikkverdig. Amnesty International har engasjert seg og meldt den Nederlandske staten for brudd på menneskerettigheter.

Vluchtelingenwerk har representanter (frivillige) på både aanmeldcentra og mottak. De informerer asylsøkere om deres rettigheter og plikter. De har også mulighet for å være til stede under alle samtalene mellom IND og asylsøkerne. Vluchtelingenwerk er en privat stiftelse, men får støtte fra justisdepartementet for å utføre disse oppgavene.

6.1.2 Sivil myndighet og klageorganer/system

Asylsøkere har krav på rettslig bistand. Advokatene er tilstede under samtalene med saksbehandlere fra IND. Vedtak om avslag kan ankes i to omganger. Rettsinstansen som behandler ankesaker i første omgang heter vreemdelingenkamer og er tilknyttet det ordinære rettssystemet. Når asylsøkeren får medhold må IND vurdere søknaden på nytt. Når vedtaket om avslag opprettholdes kan asylsøkeren anke til Raad van State, som er et uavhengig statlig organ som gir råd til regjeringen i juridiske spørsmål. Raad van State er også den høyeste administrative retten.

. Får asylsøkeren medhold, må vedkommende presentere søknaden på nytt for IND.

Under anken blir asylsøkere representert av en advokat. Det er avsatt et fast antall timer knyttet til rettslig bistand.

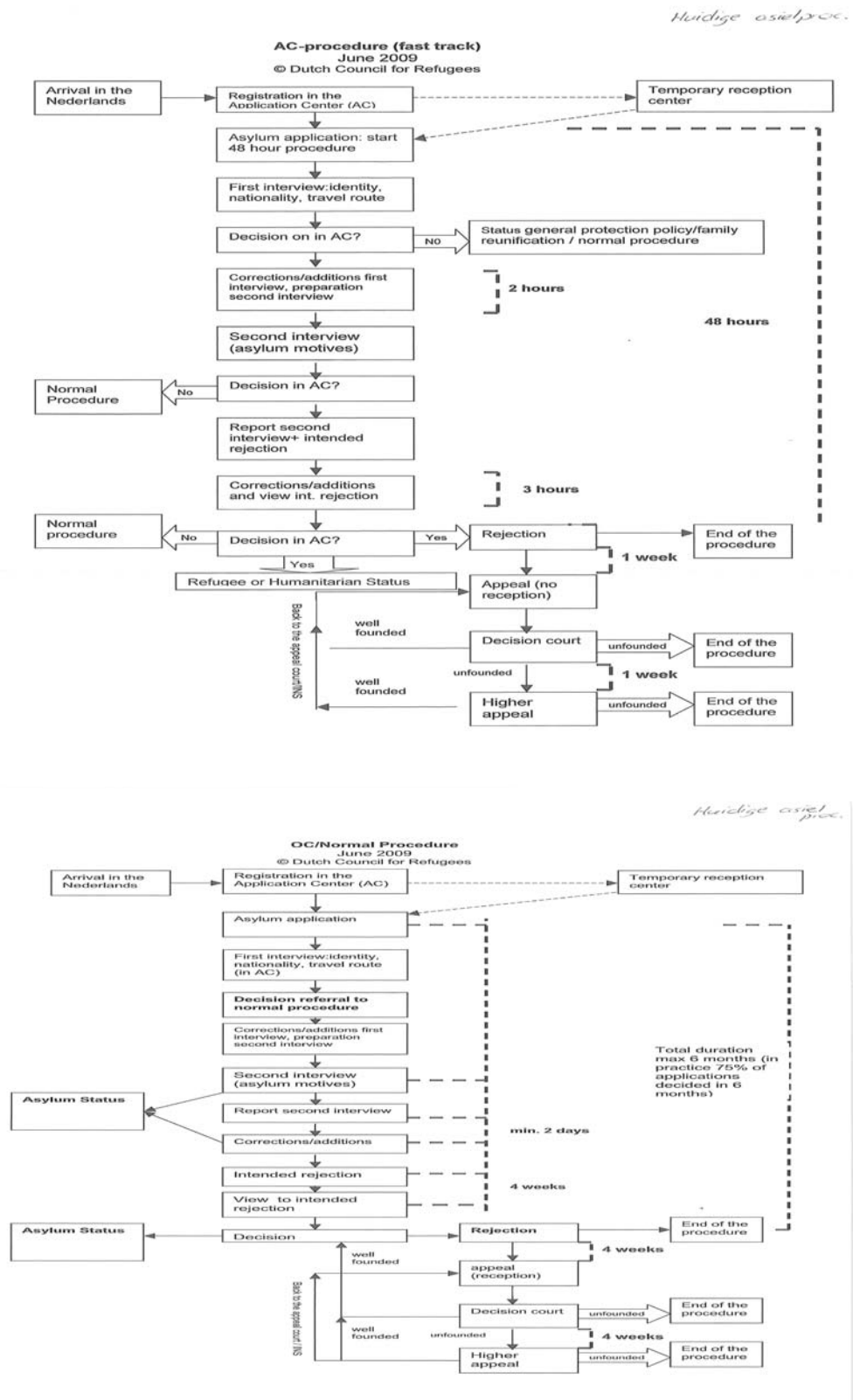
6.2 Prosedyrene i asylprosessen

Asylsøknader: Det skilles mellom første og andre gangs søknader om asyl. I visse saker innvilges asyl for en bestemt periode, avhengig av den politiske situasjonen i hjemlandet. Asylsøkeren må fremme en ny søknad når perioden med opphold er avsluttet. Det betyr at det kan være vanskelig å forutse hvor mange saker som behandles.

Nederland har to asylprosedyrer: 48-timers prosedyre og en ordinær prosedyre. Neddenfor presenteres begge prosedyrene først i et flytskjema. Enslige mindreårige asylsøkere får søknadene behandlet etter samme prosedyrene. En egen asylsenhet har ansvar for behandling av disse søknadene. Under saksbehandlingen blir enslige

mindreårige tatt hånd om av barnevernet. Enslige mindreårige asylsøkere kan få midlertidig opphold selv om søknaden om asyl er avslått. Midlertidig oppholdstillatelse gis for ett år av gangen og fram til den mindreårige blir myndig (18 år). Justisdepartementet har i 2009 antydnet å arbeide mot en avskaffelse av særordningen for enslige mindreårige. Begrunnelsen er at en midlertidig oppholdstillatelse virker mer integrerende på asylsøkerne enn det som er intensjonen. Intensjonen er at de som har fått avslag på søknaden, og på grunn av alder får midlertidig opphold, forbereder seg på hjemreise. På grunn av at regjeringen gikk av i februar 2010 er det enda ikke tatt standpunkt til dette.

Figur 16 : AC-procedure (fast track)



Saksbehandlingen etter den korte prosedyren varer fra tre til maks fem arbeidsdager. I første intervjuet gjør asylsøkeren rede for identitet, nasjonalitet og reiseruten. I

andre intervjuet gjør asylsøkeren rede for hvorfor vedkommende søker asyl (motive-
ne). Asylsøkeren får bistand av både juridisk og praktisk art til å forberede seg på
intervjuene. Asylsøkeren får beskjed innen fem arbeidsdagen om søknaden blir inn-
vilget eller avslått.

Etter det første intervjuet ved IND kan saksbehandleren bestemme om søknaden
skal behandles etter 48 timers prosedyren eller sende den videre til ”den normale”
prosedyre.

Grunner for behandling etter 48-timers prosedyren:

- Saksbehandling etter den normal prosedyren er ikke å tilrå på grunn av faren
for ordensforstyrrelser eller sikkerhet (art 12 vreemdelingenwet2000)
- Manglende troverdighet i forhold til identitet, nasjonalitet eller reiserute, eller
manglende samarbeidsvilje for å stadfeste identitet, nasjonalitet eller reiserute
 - et annet land har ansvar for behandling av asylsøknaden eller å gi be-
skyttelse (Dublinavtalen)
- Politiske grunner; situasjonen i hjemlandet gir ikke grunnlag for å søke asyl
- Asylturisme, urettmessig bruk av asylprosedyren (unge mennesker, ofte fra
Øst-Europa som reiser til Nederland på ferie og søker asyl for å få billig opp-
hold). Det er laget en forskrift som gir anledning til å behandle disse sakene i
løpet av 24 timer. Forskriften gjelder bare for søkere fra Romania

Grunner for saksbehandling etter den normale prosedyren:

- Asylsøkere som kommer fra et land eller en region som faller under
ordningen de facto beskyttelse
- Asylsøkere som midlertidig ikke kan reise hjem på grunn av situasjonen i
hjemlandet eller regionen. Det er en forventning om at situasjonen i hjemlan-
det vil endre seg til det bedre slik at asylsøkere kan reise tilbake etter at saken
er avgjort.
- Ingen tvil med hensyn til identitet, nasjonalitet eller reiserute
- Ingen andre land har ansvar for behandling av asylsøknaden
- Ingen tvil med hensyn til fare for ordensforstyrrelser eller sikkerhet

De facto beskyttelse gis til land eller regioner hvor hverdagslivet over lengre tid er
preget av ekstreme og farlige hendelser for store deler av befolkningen. Nederland
har ført en tolerant de facto beskyttelsespolitikk, men dette har endret seg det siste
året. EUs medlemsland samkjører nå denne politikken for å forhindre en ujevn for-
deling av antall asylsøkere. Asylsøkere fra Irak og Somalia har inntil 2009 fått opp-
hold etter de facto beskyttelse. På grunn av at andre Europeiske land avskaffet denne
ordningen for Irak og Somalia, fikk Nederland et forholdsvis stort antall asylsøkere
fra disse landene. Antallet har gått ned etter at de facto beskyttelse ble avskaffet. El-
fenbenskysten kommer inn under de facto beskyttelse i tillegg til deler av Sudan.

Saksbehandlere kan også henvise videre til den normale prosedyre etter det andre
intervjuet i 48-timers prosedyren. Dette gjelder de sakene hvor man trenger mer tid
for å vurdere asylsøkerens opplysninger eller for å få avklart situasjonen i hjemlandet.
I den normale prosedyren må søknader avgjøres innen seks måneder. Bare ved unn-
tak kan saksbehandlere bruke mer enn seks måneder. I denne perioden bor asylsøke-
re på midlertidig mottak.

I vurderingen av asylsøknaden bruker saksbehandlere informasjon fra Utenriksdepar-

tementet. Det lages rundskriv med informasjon om situasjonen i asylsøkernes hjemland. Rollen til departementet er å være en uavhengig sakkyndig informasjonskilde. Departementet har også ansvar for å oppdatere listen over ”problematiske land”, dvs. land hvor det er vanskelig å få tak i god dokumentasjon.

Det hender at behandlingen av en asylsøknad midlertidig blir satt på vent, på bakgrunn av ”besluit- en vertrek moratoria”. I saker hvor det er 1) midlertidig grunn til å være i tvil om sikkerheten i et land, 2) det er grunn til å anta at situasjonen i asylsøkernes hjemland vil endre seg til det bedre, eller 3) hvis antall søknader fra et land er så stor at IND trenger mer tid, kan saksbehandlingstiden forlenges med ett år. Det er regjeringen som avgir besluit-vertrek moratoria.

Vluchtelingenwerk har kritisert saksbehandling etter 48-timers prosedyren. Deres argumenter er knyttet til asylsøkerens livssituasjon. Mange kan være traumatisert og derfor ikke være i stand til å gjøre rede for seg ved presentasjonen av asylsøknaden. I tillegg er ansatte ved vluchtelingenwerk kritiske til kvaliteten av saksbehandlingen når behandlingstiden er så kort som 48 timer.

Alt for lang saksbehandlingstid har ført til at mange asylsøkere har oppholdt seg i Nederland i mange år uten å få klarhet i sin situasjon. Dette har ført til et stort press på mange kommuner i forhold til å tilby asylsøkere praktisk hjelp i form av boplass og livsopphold.

I 2006 besluttet senatet at 26 000 asylsøkere som hadde presentert søknaden om asyl før 1. januar 2001 ville få opphold, selv om de i utgangspunkt hadde fått et vedtak om avslag.

Ved gjennomføringen av general pardon-ordningen besluttet statssekretæren at alle kommunale nødnett skulde stenges. Kommunene ville ikke få overført flere midler til å hjelpe asylsøkere som hadde fått avslått søknaden og var på vent i forhold til ankeprosessen.

6.2.1 Evaluering av asylprosedyrene

Ved innføringen av utlendingsloven 2000 ble det bestemt at loven skulde evalueres etter tre og seks år. Den første evalueringen ble sluttført i 2005 av Scheltema kommisjonen (rapport kommisjon Scheltema 2005).

Evalueringen hadde fokus på følgende:

- hvordan fungerer prosedyrene for returnering og utreise
- hvordan fungerer tilsynet med asylsøkere
- hva er saksbehandlingstidene ved de ulike prosedyrene
- hvordan er kvaliteten av vedtak i behandlingen av asylsøknader etter de ulike prosedyrene
- saksbehandlingsprosessen og samsvar mellom lovens intensjoner og praksis

Kommisjonen bemerket at en utfyllende evaluering i forhold til ovennevnte punkter har vært utfordrende på grunn av mangelfull registrering. Dermed konkluderer kommisjonen med at det ikke var mulig å vurdere om det var samsvar mellom lovens intensjoner og praksis.

Kommisjonens anbefaling: å forbedre registreringen av informasjon med hensyn til saksbehandlingsforløpet av individuelle asylprosedyrer og hjemreise av asylsøkere

som er ferdig med prosessen. I tillegg må registreringen av arbeidskapasitet blant INDs saksbehandlere og samarbeidspartnere forbedres, også registrering av tiden som brukes på de ulike handlingene. Registrering av opplysninger i databaser har vært en svakhet ved det offentlige Nederlandske systemet. Det innføres et nytt system fra 01.07.2010.

De to viktigste politiske strategier i utlendingsloven fra 2000 var å få kortere asylprosedyrer og bedre kvalitet i beslutningsprosesser. Kortere prosedyrer ville løse problemene som oppstod på grunn av alt for lang saksbehandlingstid, som førte til stor usikkerhet blant asylsøkere i forhold til å få avklart om de kunne bli i Nederland eller måtte reise hjem. Belastningen på samfunnet når asylsøkere måtte vente for lenge uten å kunne delta i samfunnet ble også større enn nødvendig.

Undersøkelsen viste at det var store forskjeller i saksbehandlingstid under de to prosedyrene. 48-timers prosedyren er veldig kort og informantene uttalte tvil om kvaliteten i beslutningene. Tiden i den normale behandlingstiden ble alt for lang, i nesten 50 % av asylsøknadene ble den fastsatte termin ikke overholdt.

Kommisjonen mener at kvalitet og saksbehandlingstid er to avgjørende faktorer i en asylprosess og anbefaler at de to prosedyrene blir vurdert etter disse. Saksbehandlingstiden i den korte prosedyren må tilpasses slik at den får inn kvaliteten til den normale prosedyren. Den normale prosedyren må kortes inn, samtidig må kvaliteten sikres.

Regjeringen har kommet med et forslag til endring av vreemdelingenwet 2000. Den reviderte loven forventes å tre i kraft fra 01.07.2010. Det innføres to nye asylprosedyrer. Den korte asylprosedyren blir forlenget til åtte dager. Forventningen er at flere søknader vil kunne bli behandlet etter denne prosedyren. I forkant av prosedyren får asylsøkeren en hvile og forberedelsesperiode. Denne perioden kan brukes til å vurdere identitetsspørsmål, kontrollere dokumenter og en vurdering av asylsøkerens helse-tilstand. Saksbehandlingstiden i den lengre prosedyren er forkortet med åtte uker, dette på grunn av at saksbehandlere har mer tid til å vurdere informasjon i den korte prosedyren.

6.2.2 De nye prosedyrene

I arbeidet med utarbeidelse av innholdet i de nye prosedyrene har IND inkludert blant annet organisasjonene vluchtelingenwerk og rådet for rettsbistand. Medarbeideren fra vluchtelingenwerk var tilfreds med måten IND har inkludert dem i dette viktige arbeidet. De nye prosedyrene er tilpasset EUs retningslinjer for asylprosedyrer.

Allmenne asylprosedyre (AAP)

Denne prosedyren blir hovedprosedyren og i prinsipp vil alle søknader bli behandlet etter AAP.

Asylsøkeren registreres og får minimalt seks dager hvile. I denne perioden gjennomgår asylsøkeren en omfattende medisinsk vurdering. Dette er en ny praksis.

- Dag 1: Asylsøknaden presenteres, saksbehandleren tar første intervju med fokus på avklaring av identitet, nasjonalitet og reiserute.
- Dag 2: er avsatt til forberedelse på det andre intervjuet
- Dag 3: Saksbehandleren gjennomfører andre intervjuet, asylsøkeren blir spurt etter motiver og behov for asyl.

- Dag 4: Asylsøkeren får mulighet til å korrigere og supplere opplysninger til saken
- Etter dag 4 vurderer saksbehandleren om saksbehandlingen fortsetter etter den korte prosedyren eller om den skal overføres til den lengre prosedyren.
- Dag 5: Saksbehandleren presenterer intensjon i forhold til vedtak
- Dag 6: Asylsøkeren presenterer synspunkter på intensjonen til vedtak ved hjelp av advokat
- Dag 7/8: Det endelige vedtaket foreligger.

Utfordringen ved denne prosedyren er saksbehandlingsterminen på åtte dager. Denne er bindende, blir den overskredet må søknaden overføres til den lengre prosedyren (VAP).

Den totale tiden som kan brukes på AAP er maks 21 dager.

Vluchtingenwerk er fremdeles i tvil i forhold til saksbehandlingstiden i denne prosedyren. Spørsmålet er om prosedyren er lang nok til å sikre god kvalitet i vedtaksprosessen. Vluchtingenwerk mener at den medisinske undersøkelsen før asylprosessen starter, er til fordel for asylsøkeren, men de er usikre på hvor riktig det er å bruke hviletid også som forberedelsestid.

Oxford Researchs vurdering:

Saksbehandlingstiden etter AAP er økt betraktelig i forhold til den tidligere korte prosedyre (48-timers prosedyre). Den viktigste endringen er ”hvilefasen” før selve asylprosedyren starter. At asylsøkere får en medisinsk vurdering virker som et tiltak som kan føre til større kvalitet i beslutningsprosesser. Frivillige fra vluchtingenwerk og andre organisasjoner var strekt kritisk til at asylsøkere som hadde vært traumatisert i hjemlandet eller under reisen til Nederland og da ikke var i stand til å gjøre ordentlig rede for seg, ble utsatt for saksbehandlingspress rett etter ankomst.

I tillegg får både asylsøkere og saksbehandlere bedre tid til forberedelse på de neste stegene i saksbehandlingsprosessen. Det er satt av en dag til forberedelse mellom det første og andre intervjuet. Asylsøkeren får også en dag til å korrigere og supplere opplysninger i søknaden. Juristene får mer til å forberede asylsøkernes synspunkt på saksbehandlerens intensjon om vedtak. Denne prosedyren virker i tråd med anbefalingene i evalueringsrapporten, å kombinere en forholdsvis kort saksbehandlingstid med fokus på kvalitet.

Det er interessant at Nederland har relativt sett en noe spesiell politikk i forhold til enslige mindreårige asylsøkere. Hvordan denne politikken virker i praksis blir drøftet under avsnittet om prosedyrene.

Lengre asylprosedyre (VAP)

- Fase 1: Saksbehandleren foretar eventuelt et nytt første intervju for å få flere opplysninger
- Fase 2: Asylsøkeren gir korrigerende og supplerende opplysninger
- Tidsperioden mellom fase 1 og 2 er 2 uker
- Fase 3: Saksbehandleren presenterer intensjon i forhold til vedtak
- Fase 4: Asylsøkeren presenterer synspunkter på intensjonen om vedtak ved hjelp av advokat

- Tidsperiode mellom fase 3 og 4 er 4 uker
- Fase 5: Vedtak

Selve vedtaket må foreligge innen seks måneder. Terminen gjelder for hele saksbehandlingstiden (AAP og VAP samlet), fra presentasjon av asylsøknaden til vedtak.

I oktober 2009 ble loven om tvangsbøter innført. Denne loven gjelder for alle offentlige instanser som utøver saksbehandling knyttet til fastsatte terminer. Asylsaksbehandlingen er også bundet av denne loven. Beløpet i form av dagsbøter er fastsatt som kompensasjon for lang saksbehandlingstid og utbetales til asylsøkeren. IND kan unngå tvangsbøter ved å bli enig med asylsøkeren og deres prosessfullmektig om å forlenge saksbehandlingstiden på grunn av behovet for nærmere undersøkelser. Enhetsmanager ved asylenhetene har ansvar for å føre statistikk over saksbehandlingstid.

Oxford Researchs vurdering:

Saksbehandlingen i den nye lengre prosedyren fastsetter hvor mye tid som kan brukes mellom de ulike fasene. Dette kan skjerpe forberedelsen samtidig som det stilles tydelige krav til både saksbehandlere, asylsøkeren og advokaten. Det er mulig at denne prosedyren vil kunne forhindre alt for mye passiv saksbehandlingstid. Innholdet i denne prosedyren har sammenheng med anbefalingene fra evalueringskommisjonen.

Siden de nye prosedyrene ikke er prøvd ut i praksis er det vanskelig å vurdere styrker og svakheter ved dem. Det er åpenbart en styrke at innholdet i prosedyrene og intensjonen i hvordan de skal gjennomføres i praksis, samstemmer med anbefalinger fra evalueringsrapporten, ikke minst fordi Scheltemakommisjonen har vært tydelig på behovet for kvalitet i beslutninger.

Avslutning av asylprosedyrer.

Det er enighet om at det må arbeides kontinuerlig med å forbedre saksbehandlingen i asylprosedyrer. De nye prosedyrene ivaretar kvaliteten i beslutningsprosessen og saksbehandlingstiden. Det som fortjener mer oppmerksomhet er hvordan asylsøknadsprosessen avsluttes ved vedtak om avslag. Scheltemakommisjonen har vurdert hvordan strategien rundt retur og utreise har fungert i praksis. Ved innføring av utlendingsloven 2000 har ikke IND ansvar for å iverksette utreise. I praksis betydde dette at asylsøkere som var ferdig med prosedyren, selv ble ansvarlig for å forlate Nederland. Dette har ført til et stort antall illegale eller udokumenterte utlendinger som var i behov for nødhjelp. Etter general pardon fra 2006 bestemte statssekretæren at all nødhjelp var unødvendig og overflødig. Det skulle satses mer på frivillig utreise. IND fikk en ny enhet: Retur og Utreise. Informanter fra frivillige organisasjoner og ansatte ved helse- og sosial avdelingen formidler at det fremdeles er til dels store problemer med udokumenterte utlendinger. Spesiell når det er barn i bildet er det en moralsk forpliktelse å legge til rette for praktisk hjelp og støtte. Denne moralske forpliktelse er også stadfestet av Europarådet. Nederlandske myndigheter har ikke lov til å plassere familier med barn på gata. Medarbeidere fra Rådet for rettsbi-stand klager på at Nederland bryter menneskerettighetene i behandling av asylsøkere som har fått avslag.

Frivillige organisasjoner gjør en stor innsats for å gi nødhjelp. Flere er kritisk i forhold til saksbehandlingen i asylsaker og mener at myndighetene fraskriver seg ansva-

ret etter at asylsøkere har fått avslag. Det arbeides nå mer målbevisst med å stimulere asylsøkere som har fått avslag til å reise frivillig. Det legges til rette for praktisk hjelp i hjemlandet, det gis blant annet startkapital til etablering av småbedrifter. Det gis også hjelp til å bygge barnehjem slik at også enslige mindreårige kan flytte tilbake til hjemlandet. Alle disse tiltak blir beskrevet som nyttige, og det må jobbes mer systematisk slik at asylsøkere som har fått avslag ikke blir for lenge i Nederland og dermed blir mer integrert i samfunnet.

6.3 Ressurser

INDs ansatte ved asylenhetene går gjennom et omfattende opplæringsprogram. Kravet for å bli ansatt er tre års høyskoleutdanning. Deretter gis det en teoretisk opplæring i to år, samtidig som man arbeider under veiledning av en seniorsaksbehandler. Nye ansatte får en prøvetid på to år og de må i denne perioden vise at de kan jobbe selvstendig. De første asylsøknadene behandles sammen med en seniorsaksbehandler, deretter diskuterer de nyansatte saksgangen underveis med veileder.

Ved innføring av de nye prosedyrene må alle ansatte gjennom en ny opplæringsperiode samtidig som de skal læres opp i bruk av et nytt dataprogram.

Å arbeide med asylsøknader er krevende og belastende, men også interessant. Den menneskelige faktor spiller en viktig rolle i behandlingen av asylsøknader. Saksbehandlere må stadig være bevisst på at de på mange måter har livet til asylsøkere i deres hender. Vurdering av informasjon på troverdighet er vanskelig. Det veies for og imot. Prosenter avgjør om det blir et vedtak om opphold eller avslag. Virker informasjon troverdig i 51 % får asylsøkeren vedtak om opphold, blir troverdighet vurdert til 49 % blir søknaden avslått. Slike vurderinger tas aldri av en saksbehandler alene; de må naturligvis diskuteres med en kollega.

IND har innført et nytt opplæringsprogram fra januar 2009. Opplæringsprogrammet har ulike moduler. Prinsippet om brukerfokus er sentralt. Andre viktige elementer er samarbeid og kommunikasjon. Saksbehandlere får også trening i hvordan de skal håndtere etiske utfordringer. I skjæringspunktet mellom brukerfokus og håndtering av lover og regler kan det oppstå situasjoner som krever refleksjon for å kunne handle riktig.

Opplæringen kan gis til enheter, men også individuelt. Behov for videre opplæring blir diskutert med enhetsleder.

Alle medarbeidere blir fulgt opp av lederen for enheten. Lederen for enheten rapporterer hver måned til øverste leder ved avdeling asyl i forhold til saksbehandlingstid, antall saker som er tatt imot og som er i aktiv behandling og antall saker som nærmer seg overskridelse av den fastsatte saksbehandlingsterminen. I de årlige samtalene mellom saksbehandlere og enhetslederen er det spesiell fokus på resultat, effektivitet og kvalitet.

Oxford Researchs vurdering:

IND's opplæringsprogram er omfattende. At nye medarbeidere arbeider under veiledning i to år viser at organisasjonen tar innover seg at asylsaksbehandling er utfordrende og krevende. Informantene fra IND beskriver opplæringsprogrammet som en styrke, som øker kvaliteten i arbeidet.

6.3.1 Tidsbruk

I Nederland er det ikke statistikk tilgjengelig som viser tidsbruk på de ulike faser i behandlingen av søknader. (Det vises til at INDs registreringssystem INDIS ikke fungerer godt nok. Dette systemet byttes ut med et nytt system INDIGO fra 1.7.2010.) Det er tall på hvor mange søknader som kommer inn, både første og annen gangs søknader, det er tall på hvor mange saker som blir avvist og som anker til retten. Gjennomsnittstid i første ankebehandling er 36 uker, i andre ankebehandlingen er gjennomsnittstiden 17 uker. Det er ingen tall på hvor mange saker som blir omgjort etter INDs vedtak om avslag. I den siste rapporten fra vreemdelingenketen som behandler perioden juli-desember 2009 nevnes en stor økning av ankesaker; antall førstegangs ankesaker økte med 72 %, antall andregangs ankesaker økte med 215 %. I rapporten vises det til en sammenheng med antallet saker som behandles av IND har økt, spesielt på grunn av en ekstra innsats ved hjelp av vikarer.

6.4 Basiskrav for saksbehandlingen

I Nederland har særlig basiskravene vært en diskusjon om frister og saksbehandlingstider.

Rammevilkår for asylsaksbehandlingen baserer seg på FNs flyktningekonvensjon, Europeiske Menneskerettighetskonvensjon, utlendingsloven og algemene bestuurswet (ABW som regulerer forholdet mellom det offentlige og borgere).

Den viktigste loven som konkretiserer asylpolitikken er vreemdelingenwet (utlendingsloven) fra 2000. Med utgangspunkt i denne loven lages noen regler for forvaltning: nivået under loven kalles vreemdelingenbesluit (utlendingsbeslutninger), her konkretiseres innholdet i lovens paragrafer. Lover og beslutninger blir vedtatt av regjeringen. Beslutninger blir videre spesifisert i forskrifter (utlendingsforskrifter); her beskrives administrative avgjørelser og modeller. Til slutt beskrives konkrete strategier i saksbehandling av asylsaker i rundskriv. Disse rundskriv formulerer generelle og spesifikke retningslinjer for alle saksbehandlere som arbeider med utgangspunkt i utlendingsloven. INDs strategienhet har et fortløpende ansvar for å tilpasse forskrifter og rundskriv.

Den viktigste endringen i utlendingsloven i 2000, var knyttet til asylprosedyrene og saksbehandlingstiden. Det ble brukt alt for lang tid på behandling av asylsøknader etter utlendingsloven fra 1994. I den nye loven ble en 48-timers prosedyre innført. Vedtak om avslag kan ankes i to omganger. Vreemdelingenkamer (utlendingsretten) vurderer anken. Asylsøkere som anker avslag etter 48 timers prosedyren har ikke anledning til å presentere nye opplysninger i forhold til søknaden. Det er spesielt saksbehandlingen og INDs vurdering av asylsøkernes opplysninger som er grunnlaget for anken. I anken på grunn av avslag etter den normale prosedyren har asylsøkeren anledning til å presentere nye opplysninger i saken.

Tanken bak endringen i asylprosedyrene var at saksbehandlingstiden og arbeidspresset på saksbehandlere økte på grunn av asylsøkerens mulighet til å tegne protest mot saksbehandlingen. I praksis har denne endringen ikke ført til en avlasting på arbeidsmengden. Saksbehandlerne vurderer endringen som positiv. I evalueringsrapporten bemerkes følgende: IND medarbeidere mener at kvaliteten på prosedyren blir bedre ved innføring av intensjonsfasen, siden asylsøkeren har mulighet til å reagere ved å

fremme et eget synspunkt. Juristene er uenig i dette. De mener at tiden de får til å forberede seg på innholdet i synspunktet er for kort.

På bakgrunn av en omfattende evaluering blir loven endret med virkning fra 01.07.2010. Den viktigste endringen er innføringen av nye asylprosedyrer.

Nederland samarbeider med andre EU-land om asylpolitikken og innholdet i asylprosedyrer. Vluchtelingenwerk mener at Nederland har innført en strengere asylpolitikk og nå følger EUs minimumskrav for saksbehandling (tidligere ble Nederland vurdert å ha en human asylpolitikk, i den senere tid er det meldt flere brudd på menneskerettigheter).

6.5 Forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet

I hvilken grad er IND en fleksibel organisasjon?

I 2005 ble IND evaluert av Riksrevisjonen. Konklusjonen var at for mange asylsøkere klagde på saksbehandlingen og tiden for saksbehandling var for lang.

I 2007 ble IND evaluert på nytt. Resultatene var bedre, antall klagesaker var gått kraftig ned. Ledelsesfunksjonen har hatt fokus på at tidsfrister i saksbehandlingen må overholdes og dette har vært tema i medarbeidersamtaler både i forhold til saksbehandlere og mellomledere.

Informantene mener at IND er en god arbeidsplass med gode arbeidsbetingelser, spesielt med tanke på opplæring og veiledning. At arbeidsoppgavene er utfordrende og interessante er en fordel. På minussiden nevnes at det stadig blir mer press på resultat og produktivitet. IND er en stor organisasjon med mange enheter. Ansatte er meget lojale overfor egen enhet, og i for liten grad overfor hele organisasjonen. Dette virker inn på fleksibiliteten siden det ikke er lett å omplassere medarbeidere når det er behov for det. En annen svakhet som nevnes er sårbarhet på grunn av den menneskelige faktoren. Det politiske klima i Nederland virker inn på asylpolitikken og det er mange som har en mening om hvordan saksbehandlere bør utføre jobben. Politikere endrer regler og vedtak og dette har igjen konsekvenser for saksbehandling jfr. politikken i forhold til enslige mindreårige asylsøkere.

Spørsmålet er om et offentlig forvaltningsorgan som er bundet av lover, forskrifter, rundskriv og prosedyrer har rom for fleksibilitet. Muligheten for fleksibilitet ligger i hvordan sakene fordeles over de ulike asylenhetene. Fram til i dag har saksbehandlingen vært knyttet til ulike arbeidsoppgaver. Det betyr at ansatte har følt seg kompetent i jobben. Noen hadde ansvar for første intervjuet, andre hadde ansvar for andre intervjuet. Noen jobbet utelukkende med spesielle saker som enslige mindreårige eller med saker som var under vurdering i rettsapparatet. Denne fordelingen av arbeidsoppgaver førte også til få muligheter for fleksible løsninger. Med innføring av de nye prosedyrene vil alle saksbehandlere ved alle asylenheter kunne utføre de samme arbeidsoppgavene. Dette innebærer en stor psykologisk omstilling for mange ansatte. Bakgrunnen for endringen er et ønske om mer organisasjonsmessig fleksibilitet.

I Nederland har fleksibilitetsutfordringen særlig vært knyttet til arbeidsmåten. Asylsaksbehandlingen har vært forholdsvis spesialisert og fragmentert. Det innføres nå et nytt prinsipp der alle saksbehandlere skal kunne arbeide med hele saken (case owner prinsipp). Dette har møtt en del motstand i organisasjonen

6.6 Brukerorganisasjonenes vurdering

Vluchtelingenwerk har mye kritikk på asylprosedyrene etter vreemdelingenwet 2000. Asylsøkeren får for liten tid til å komme seg etter ankomst i Nederland. Prosessen starter med en gang etter ankomst. I den korte prosedyren får asylsøkeren for liten tid til å utdype sin historie og advokaten har for liten tid til å gi juridisk bistand. I anker vurderer retten INDs saksbehandling og ikke asylsøkerens opplysninger og livshistorie. I tillegg har asylsøkeren ingen rettigheter, i form av hjelp til opphold, mens anken er under behandling. Dermed blir asylsøkeren et ansvar for lokale myndigheter, og frivillige organisasjoner. Frivillige mener at mange asylsøkere som har fått avslag får en uverdig behandling. Dette gjelder spesielt asylsøkere tatt i forvaring. ”Det ligner mer på en konsentrasjonsleir enn på et fengsel” sier en av informantene.

Frivillige fra vluchtelingenwerk mener at asylsøkere blir forvirret av saksbehandlingen og av antallet mennesker og organisasjoner de møter under hele prosessen. Asylsøkere møter flere saksbehandlere fra IND i tillegg blir de flyttet fra mottak til mottak for å motvirke at de knytter seg til en plass. De møter også forskjellige advokater og frivillige. I tillegg er saksbehandlingen en papirmølle som gir liten anledning til mellommenneskelig kontakt. INDs saksbehandlere oppleves som distansert.

Den nye loven styrker asylsøkerens rettsposisjon. De får tid til hvile, bedre tid til å forberede seg og de kan bo på mottak inntil fire uker under behandling av ankesaken. I tillegg får asylsøkeren anledning til å komme med nye opplysninger og nye synspunkter under anken. Vluchtelingenwerk mener at dette er en bedring av asylsøkerens rettsikkerhet, men vil følge de nye prosedyrene nøye.

6.7 Oppsummering

Hovedproblemer

Hovedproblemer i Nederlandsk asylsaksbehandling antas å være:

- Variasjon i antall søknader fra 50 000 på det høyeste til 5 000 på det laveste
- For store forskjeller mellom de to asylprosedyrene
- For lang saksbehandlingstid
- For liten fleksibilitet i organisasjonen
- Manglende registrering gjør det vanskelig å vite hvor valide tall materialet er.

Kvalitet er et tema som er blitt beskrevet i ulike dokumenter og rapporter. Det har vært vanskelig å få en konkret vurdering av kvalitet i saksbehandlingen, men det er enighet om at saksbehandlingstiden er alt for lang. Det settes spørsmålsteget med kvalitet i den korteste prosedyre. Utfordringen er å sikre en human og effektiv saksbehandling av høy kvalitet.

Organisasjon og aktører. I Nederland er det IND som er den sentrale myndigheten for behandling av asylsøknader. Det er også en del andre offentlige organisasjoner og ikke-offentlige organisasjoner som har en rolle i asylsaksbehandlingen. Samarbeidet mellom de ulike aktørene er formalisert i en kjede, ”vreemdelingenketen”. IND har ansvaret for saksbehandling av alle asylsøknader. Det er en stor organisasjon fordelt i ulike enheter. På grunn av innføringen av en revidert utlendingslov i juli 2010,

og nye prosedyrer for behandling av asylsøknader, vil organisasjonsstrukturen i forhold til organisering av asylenhetene bli endret.

Prosedyrer. Nederland har hatt to hovedprosedyrer: 48 timers prosedyre og en ordinær prosedyre. Det blir innført nye prosedyrer, trolig fra juli 2010. Den nye hovedprosedyren blir den Allmenne prosedyre (AAP). Den totale tiden som kan brukes på AAP er 21 dager. Den lengre asylprosedyre (VAP) erstatter den ordinære prosedyre. I denne prosedyren må selve vedtaket foreligge innen 6 måneder.

Kompetanseutvikling. IND har innført et nytt opplæringsprogram fra 1. januar 2009. Dette er i korthet en omfattende intern opplæring av nye medarbeidere med to års veiledning og kursing.

Forvaltningens fleksibilitet og tilpasningsdyktighet. I evalueringer har det blitt påpekt at saksbehandlingstiden var for lang og for mange klagde på vedtak. I Nederland har fleksibilitetsutfordringene særlig vært knyttet til arbeidsmåten og tilknytning til organisasjonene. Asylsaksbehandlingen har vært forholdsvis spesialisert og fragmentert. Det innføres nå et nytt prinsipp der alle saksbehandlerne skal kunne arbeide med hele saken (case owner prinsipp).

Brukerorganisasjonenes vurdering. Hovedbudskapet er at saksbehandlingen har vært for hurtig og at asylsaksbehandlingen som prosess kan oppleves som forvirrende og lite forutsigbar for asylsøkerne.

Pågående strategi- og utviklingsarbeid. Det er satt i gang en rekke tiltak innenfor strategi og utviklingsarbeid i IND. Det viktigste tiltaket er en endring av asylprosedyrene fra 1.7.2010. I tillegg arbeides det med en endring i organisasjonsstrukturen. Et viktig formål med endringene er også å få en mer enhetlig organisasjon hvor brukerperspektivet også er mer sentralt. Ved innføring av casemanagement som saksbehandlingsmetode vil det bli en større enhetlig behandling og asylsøkere vil kun forholde seg til en saksbehandler. Tanken er at organisasjonen på denne måten blir mer fleksibel.

Kundefokuset er også blitt tydeligere. Noe som gjenspeiles i INDs nye opplæringsprogram. Fra 1.7.2010 innføres et nytt dataprogram som tar sikte på å få et bedre grep om registrering av saksflyt.

Nederland arbeider med å finne fram til en modell for best practice. Siden 1994 har asylprosedyrene blitt endret to ganger. I 2000 ble 48-timers prosedyre innført med fokus på å få ned saksbehandlingstiden. Den viste seg å være for kort spesielt med tanke på å få en god kvalitet i saksbehandlingen. De nye prosedyrene har blitt utformet etter en omfattende evaluering og i samarbeid med partnere i ”vreemdelingenketen”.

Det som er interessante erfaringer og læring fra Nederland, er innføringen av en mer enhetlig asylsaksbehandling, med case owner-fokus. Dette skal innføres nå, så erfaringene er begrensede. I forhold til kompetanse og opplæring, er den omfattende mentorordningen og praktiske opplæringsrollen interessant. Diskusjonen om saksbehandlingstider har vært konsentrert om for det første, kvalitetsproblemer med for kort saksbehandlingstid/prosedyrer og for det andre, at saksbehandlingstiden i normale saker er altfor lang. Diskusjonen og erfaringene i Nederland, tyder på at det er grenser for hvor raskt hurtigsaksbehandling bør foregå.

Kapittel 7. Storbritannia

I dette kapitlet diskuteres asylsaksbehandlingen i 1. instans i Storbritannia. Vi har særlig fokusert på å redegjøre for den nye arbeidsmodellen som er implementert i Storbritannia fra 5. mars 2007. Dette er en merkedag for asylsaksbehandlingen i UK. Da ble the New Asylum Modell (NAM) opprettet og The Case Resolution Directorate (CRD) overtok ansvaret for de aller fleste ubehandlede saker der det var søkt om asyl før denne datoen³¹. Etter denne datoen ble alle nye saker prioritert og de har som mål at alle saker skal være ferdigbehandlet i løpet av 6 måneder.

Et annet viktig poeng med asylsaksbehandlingen i Storbritannia, er at alle søknader skal ha sin ”saks-eier”, Case Owner. Denne saksbehandleren skal ha ansvar for saken og sørge for at saken følges opp. Dette prinsippet gjelder også de eldre sakene

Først redegjøres det for organisasjonsstruktur og aktører. Deretter redegjøres det for NAM. Videre presenterer vi kort de ulike prosedyrene. Etter diskusjonen av modellen redegjør vi for ressurser, basiskrav for saksbehandlingen og forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet og brukerorganisasjonenes vurdering. Underkapitlet om forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet inneholder også en diskusjon av hovedproblemer og styrker og svakheter med NAM og Case Owner. Til slutt er det en oppsummering med hovedkonklusjoner når det gjelder asylsaksbehandlingen i Storbritannia.

7.1 Organisasjonsstruktur og aktører

UK Border Agency (UKBA) er underlagt det britiske Home Office. UKBA³² er ansvarlig for å behandle og vurdere asylsøknader. Hovedkvarteret ligger i Croydon i Sør-London. Hovedkontoret har bl.a. ansvar for policy og regelverk. I tillegg er det 6 regionkontorer med stor grad av autonomi. UKBA har ansvaret for 6-12 saksområder på utlendingsområdet, og de fleste som arbeider der har erfaring fra operativt arbeid (saksbehandling.) I Storbritannia er det nå fokus på forenkling av utlendingslovgivningen med bakgrunn i at gjeldende Immigration Act er komplisert og revidert en rekke ganger. Det har vært tatt sikte på å introdusere deler av en ny lov fram til 2012, men arbeidet har blitt forsinket. UKBA har vært sentrale i dette forenklingsarbeidet, som tar sikte på å gjøre regelverket enklere for både saksbehandlere og søkere³³.

Asylsøknader kan *registreres* ved tre forskjellige steder; flyplasser og havner, lokale politistasjoner og asylscreeningsenheter (ASUs). I 2008 var fordelingen 12 % ved flyplasser og havner, 40 % ved lokale politistasjoner og 48 % ved ASUs³⁴.

UKBAs strategiske handlingsplan bestemmes av UK Border Agency Board. 1. April 2009 gikk ”the UK Border Agency” fra midlertidig status til full ”Executive Agency”

³¹ <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/fiveyearstrategy/>

³² Kan heretter bli referert til som ”Byrået”

³³ ”Rapport fra tjenestereise til Storbritannia 20. januar 2009” – internt notat UDI.

³⁴ ”Rapport fra tjenestereise til Storbritannia 20. januar 2009” – internt notat UDI.

status. Denne endringen etablerte et klart rammeverk for ansvarsfordeling, der "the Chief Executive" i "the UK Border Agency" skal ha større operasjonell frihet til å fokusere på å levere Byråets tjenester (UKBA, 2009).

UKBAs virksomhet er organisert inn i fem sammenkoblede områder: grenser, internasjonal, innvandring, etterretning og kriminalitet og forvaring. Asylpolitikk går inn under innvandring. Siden april 2007 har UKBA operert under en regional struktur: Midlands and East, Wales and South West, North East, Yorkshire and the Humber, North West, London and South East, Scotland and Northern Ireland. Hver av de seks regionene under "the UK Border Agency" har en leder, som er ansvarlig for lokalt oppsyn, samt å administrere forholdet til lokale interessenter.

Grunnet UKBAs størrelse og karakter, har det ikke vært mulig å oppdrive et spesifikt organisasjonskart for asylsaksbehandlingens organisering. På bakgrunn av intervjuene med UKBA- ansatte, er et illustrerende kart utviklet. Kartet hentyder at den eksakte strukturen hos "Regional Asylum Teams" kan variere. **Figur 17:** Regional Asylum teams illustrerer de regionale asylteamenes struktur.

Figur 17: Regional Asylum teams



"The Immigration Rules" er utviklet av "Secretary of State for the Home Department", i tråd med seksjon 1(4) og 3(2) av "the Immigration Act 1971". Erklæringer til lovene må legges frem for parlamentet, men dersom en av de to kamrene stemmer mot, må nye lover presenteres. Samme prosedyre gjelder for forandring av lovene. "The Secretary of State for the Home Department" kan utøve diskresjon i individuelle saker som faller utenfor lovverket. "The Secretary of State" er gjenstand for kontroll fra domstolene og kan bli tøylet med midlertidige eller endelige rettslige påbud. Virksomheten kan bli funnet skyldig i forakt for retten dersom den bryter et rettslig påbud eller en rettslig bindende lovnad gitt til domstolen.

"The Minister of State for borders and immigration" er den administrerende minister for alt arbeid utført av "the UK Border Agency". "Immigration Officers" er et resultat av sedvane: de er en del av "the UK Border Agency" og utnevnes av "the Secretary of State". Deres viktigste funksjon er å undersøke de som ankommer Storbritannia, for å finne ut om de trenger tillatelse for å komme inn i landet, samt å innvilge,

avslå, utsette eller annullere innreisetillatelser slik de er forventet. De har også viktige politi- funksjoner og har myndighet til å arrestere dem som bryter immigrasjonslovverket. "The Secretary of State" har i tillegg myndighet til å ansette "Officers of HM Revenue and Customs" som "Immigration Officers".

Asylsøknader behandles av "Case Owners". En "Case Owner" er ansvarlig for å behandle alle aspekter ved en asylsøknad, fra begynnelse til slutt.

"The Asylum and Immigration Tribunal" (AIT) utgjør en del av Tribunals Service, et "executive agency" ved "the Ministry of Justice". Dets hensikt er å høre og avgjøre anker mot bestemte avgjørelser tatt av "the Secretary of State" i saker som omhandler asyl, innvandring og nasjonalitet.

Byråets aktiviteter overvåkes av en "Chief Inspector", med utstrakt inspeksjonsmyndighet, som fokuserer på helhetlig effektivitet og slagkraft ved alle byr aktiviteter.

Private vaktelskaper er i tillegg involvert i forvaring og utkastelse av immigranter, i regi av "the UK Border Agency". Fly, og andre selskaper som beskjeftiger seg med persontransport, er ansvarlige for å kontrollere sine passasjerers pass og visum. De kan i tillegg være forpliktet til å fjerne ulovlige innvandrere, samt de som ikke får tillatelse til å komme inn i landet, på egen bekostning.

7.2 "The New Asylum Model"

UKBA har utviklet en ny metode for å behandle asylsøknader, som et svar til "the National Audit Office" (NAO) sine anbefalinger vedrørende ledelse og ansvarlighet i asylsaksbehandlingen. Byrådet startet å introdusere "the New Asylum Model" (NAM) i 2006, modellen ble utviklet for å:

- Garantere utkastelse av en høyere prosentandel av søkere som ikke kvalifiserer for asyl
- Muliggjøre raske avgjørelser for dem som trenger beskyttelse
- Avskrekke dem med falske motiver for å søke asyl
- Forbedre systemets kostnadseffektivitet.

Figur 18 The Asylum Process

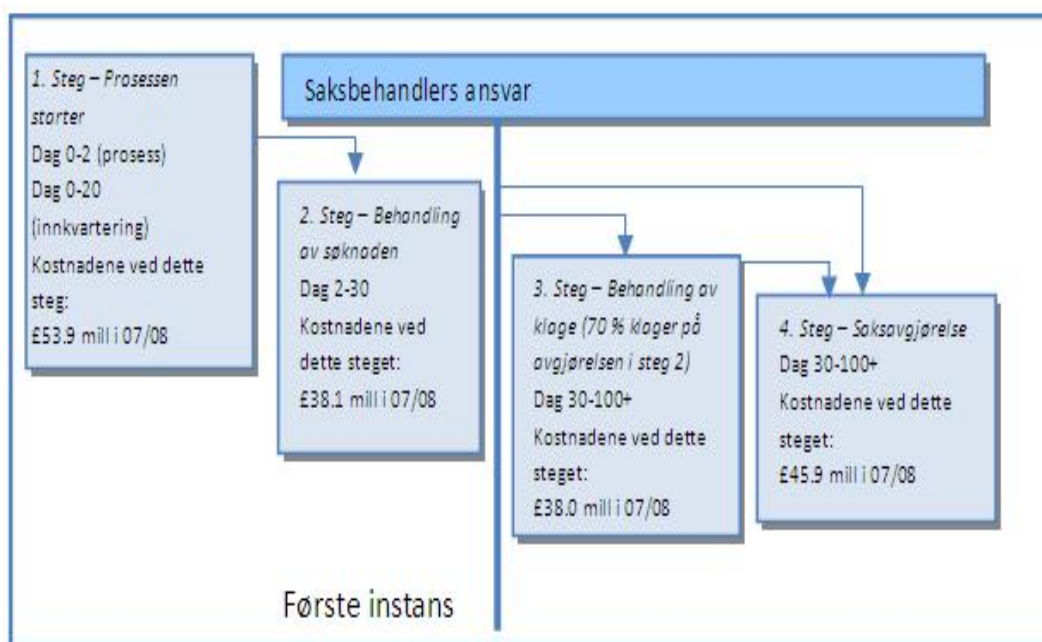


Kilde: Adapted from UKBA 2009, P. 42

Alle nye asylsøknader er blitt behandlet innenfor den nye prosessen siden mars 2007. Samtidig som den nye prosessen ble introdusert, etablerte Byrået nye team og rekrutterte "Case Owners" fra høyere nivå til å behandle asylsøknader, fra kontorer lokalisert i London, Cardiff, Solihull, Leeds, Liverpool and Glasgow. "The Case Owners" har fått ansvaret for å behandle asylsøknadene fra registrering til sakens ende, også kalt "end-to-end"-ansvar.

Figuren over presenterer en beskrivelse av hele asylsaksbehandlingen og figuren nedenfor presenterer "the NAM" og det detaljerte ansvaret til "the Case Owner". Å analysere effektiviteten i, og fleksibilitetsutfordringer knyttet til, prosessen, har krevd en forståelse av asylsaksbehandlingen som helhet, for å kunne sette ting i kontekst, men fokus i denne studien er på de to første fasene – "the application process" (Fase 1) og behandlingen av kravet inntil "the Initial Decision" (Fase 2) – en del av prosessen også definert som første instans.

Figur 19 The New Asylum Model



Kilde: Adapted from NAO 2009, P. 14

Søknadsprosessen

Søknad om asyl til Storbritannia må gjøres i egen person, så raskt som mulig etter ankomst og kan gjøres ved grensekontrollen. De fleste som søker om asyl, gjør dette ved en av de to "Asylum Screening Units" i Croydon eller Liverpool. Søknader leveres også ved "Local Enforcement Offices", da gjerne etter en "immigration enforcement operation" eller etter kontakt med politiet. På stedet de søker asyl, blir asylsøkerne så intervjuet, som en del av en prosess kalt "**screening**", for å finne ut litt om deres bakgrunn, deres grunner for å søke asyl og deres rute inn i Storbritannia. Saken blir så overført til en "Case Owner" i et av de regionale kontorene eller ved et interneringssenter, en prosess kalt "**routing**". Selv om den endelige avgjørelsen om å innvilge eller avslå søknad ikke blir tatt verken i "screening" eller "routing" fasen, er de viktige for å avklare hvilke krav som kan være egnet for andre prosesser, som "the fast-track processes", som kan behandles mens asylsøkeren befinner seg i et interneringssenter.

Behandling av kravet

På dette stadiet i prosessen møter asylsøkeren opp på en "first reporting event" ved regionkontoret, hvor han møter sin "Case Owner" og hvor asylsaksbehandlingen blir forklart for ham. Etter dette følger et "substantive interview" mellom asylsøkeren og "the Case Owner", hvor spørsmål rundt alle aspekter ved asylsøknaden klargjøres. Dette varer normalt fra 2 til 6 timer. UKBA skaffer en tolk på dette stadiet. En juridisk representant kan ledsage asylsøkeren ved dette intervjuet, men dette blir vanligvis ikke praktisert.³⁵ "The Case Owner" tar så avgjørelsen om å innvilge eller avslå

³⁵ Management of Asylum Applications by the UK Border Agency, National Audit Office 2009

asylsøknaden, basert på intervjuet. Asylsøkeren mottar avgjørelsen skriftlig og blir rådført om den videre prosessen.

"Legacy Cases"

I juni 2006 hadde Byrået en beholdning av ikke- avsluttede saker estimert til 400,000-450,000. Som et resultat av dette etablerte Byrået "the Case Resolution Directorate" for å ta seg av alle de sakene som ikke var avsluttet før introduksjonen av "the New Asylum Model". Disse sakene blir kalt "legacy cases". Målet er å tømme beholdningen "legacy cases" innen juli 2011.

I mars 2008 utnevnte UKBA en politimann av høy rang som styremedlem. Utnevnelsen ble anbefalt i rapporten "Security in a Global Hub" fra "the Cabinet Office", motivasjonen var å stimulere til tettere samarbeid mellom virksomheten, politiet og andre politimyndigheter.

7.3 Prosedyrene i asylsaksbehandlingen

I det følgende gis det en beskrivelse av prosedyrene.

Etter at asylsøkeren har levert søknaden og vært igjennom "screening" prosessen, hvor identitet og immigrasjonsstatus fastslås, bestemmes veien videre i prosessen.

Når Byrået avgjør at en rask beslutning kan fattes i en sak, kan søkeren bli satt i forvaring, mens søknaden blir behandlet under "Detained Fast-Track" (DFT) prosedyren. "Fast-track processes" administreres mens asylsøkeren blir holdt ved et interneringssenter, "Immigration Removal Centre", til deres sak er avgjort. Prosessene som inkluderer forvaring er:

"Detained Fast-Track"

En "Fast-Track process" for å vurdere asylsøknader. Mens søknaden vurderes, holdes asylsøkeren ved et "Immigration and Removal Centre", enten ved Harmondsworth nær Heathrow (menn) eller Yarl's Wood i Bedfordshire (kvinner og familier med barn). En asylsøknad kan vurderes for "the Detained Fast-Track process" der det kan se ut som en rask avgjørelse kan fattes. Søknader kan bli utelukket fra denne prosedyren av mange ulike årsaker, inkludert medisinske årsaker, graviditet, dersom asylsøkeren er offer for menneskesmugling eller tortur og dersom asylsøkeren er et barn uten følge av voksne.

"Third Country Cases"

Under "Dublin II" vedtektene,³⁶ dersom en asylsøker ankommer Storbritannia ved å reise gjennom et annet EU- land, eller et annet land som vurderes som trygt, kan Byrået kreve at søkeren henvender seg til det landet han reiste gjennom med sin søk-

³⁶ The Dublin II Regulation (European Council Regulation No 343/2003) established a set of hierarchical criteria for determining the EU member state responsible for examining an asylum application lodged in one of the member states by a third-country national.

nad. Asylsøkeren vil da bli sendt tilbake til dette landet. Han vil bli satt i et interneringssenter under oppholdet i Storbritannia.

"Non-Suspensive" eller "out-of-country Appeal Cases"

Dersom en asylsøknad blir vurdert som tydelig ubegrunnet av Byrået, kan asylsøkeren ikke anke før etter utkastelse. Virksomheten har en liste over land som vurderes som trygge. Asylsøknader fra disse landene vil sannsynligvis bli vurdert som tydelig ubegrunnet. Disse søknadene behandles av et team ved Oakington Immigration Removal Centre, nær Cambridge, hvor asylsøkere holdes i forvaring.

Generell prosedyre

Asylsøknader som ikke faller inn under noen av de overnevnte kategoriene sendes til regionale asylsaksbehandlingsteam. "Case Owners" som behandler søknader fra barn er spesifikt trent til å håndtere barn.

Gjennom disse ordningene blir alle asylsøkere anvist til en "Case Owner" i løpet av et par dager etter at deres søknad har blitt registrert. Et første møte mellom en "Case Owner" og asylsøkeren finner sted for å avklare ulike aspekter ved asylsøkningsprosedyren, som å skaffe juridisk representant og bestemme dato for intervjuet. Identitetspapirer og reisedokumenter som ikke ble overlevert til enheten ansvarlig ved "screening" prosessen, kan nå leveres til en "Case Owner".

En tolk vil bli brukt der det er behov. Ved intervjuets slutt får asylsøkeren en utskrift av intervjuet. Dersom asylsøkeren ikke møter opp til intervjuet, kan søknaden bli avslått. Den aktuelle "Case Owner" må vurdere om han skal innvilge eller avslå søknaden basert på kriteriene for "Convention Refugee Status", for "Humanitarian Protection" eller for "Discretionary Leave".

7.4 Ressurser

I det følgende redegjøres for personell og kompetanseutvikling og tidsbruk og kostnader.

7.4.1 Personell og kompetanseutvikling

"Enforcement staff"

Alle nye "Case Owners", "Senior Caseworkers" og noen "Team Leaders" gjennomfører et 25-dagers opplæringskurs spesifikt utformet med tanke på "the New Asylum Model". Opplæringen gis delvis av en ekstern konsulent (teori) og delvis internt (praksis og veiledning). Ytterligere forbedring av kvaliteten på opplæringen blir gjort gjennom "the Quality Initiative", basert på UNHCRs anbefalinger. Opplæringen gis via to faser, med en formell vurdering av kompetanse i slutten av del to. Dette systemet gir "the Case Owner" praktisk erfaring. "The Case Owner" kan fortsatt arbeide med asylsøknader mellom fase en og fase to uten å ha vært subjekt for kompetansevurdering. "The Case Owners" mottar under opplæringen en liste med overordnede standarder til bruk i asylsaksbehandlingen.

"Support staff"

Støttepersonell som bidrar i asylsaksbehandlingen, med å utføre innledende intervjuer, assistere i beslutningsprosessen og administrere innkvartering og økonomisk støtte til asylsøkere, er generelt sett fornøyd med den opplæring de får³⁷. Opplæringen er stort sett ad hoc, gitt internt av mellomledere eller annet erfarent personell.

7.4.2 Tidsbruk og kostnader

Ifølge en NAO rapport (2009) er det vanskelig å innhente informasjon om bruk av midler, fordi det ikke foreligger noen rutine for å analysere kostnadene knyttet til de ulike fasene i prosessen eller kostnadene knyttet hver enkelt sak. Kostnadene knyttet til hver enkelt asylsøknad varierer betydelig avhengig av hvor kompleks saken er. En gjennomsnittlig standard for en asylsøknads kostnad vil derfor være misvisende. NAO har utviklet 12 ulike søkerprofiler, bestående av ulike behandlingsprosedyrer, med en estimert kostnad per sak. Tabell 22 : Cost of typical asylum cases 2007–08 presenterer noen eksempler på estimert kostnad per sak for ulike søkerprofiler.

Tabell 22 : Cost of typical asylum cases 2007–08				
	Ekskludert innkvartering og støttekostnader uttrykt i £		Inkludert innkvartering og støttekostnader uttrykt i £	
	Nedre estimat	Øvre estimat	Nedre estimat	Øvre estimat
Profile 1 – Single adult, undetained – Granted asylum by case owner	600	1200	2500	5000
Profile 5 – Family, undetained – Granted asylum by case owner	900	1700	6200	12600
Profile 8 – Family, undetained – Enforced removal after appeal rights exhausted	14000	34500	25800	60100
Profile 11 – Single adult, Detained Fast-Track – Granted asylum by case owner	n/a	n/a	2100	4100
Kilde: Adapted from National Audit Office, 2009, P. 36				

"Timing"

Antallet asylsøkere som har fått innvilget sine søknader av "Case Owners" har sakte steget³⁸. Selv der "the Case Owners" tidlig konkluderer med at en søker bør innvilges asyl, kan de avvente i nesten seks måneder med å fatte den formelle avgjørelsen og fortsatt nå målet slik det er beskrevet av NAO (2009). I over 60 % av sakene bruker "Case Owners" ved de regionale kontorene mer enn to måneder på å innvilge asyl (Figur 20 Timeliness of the Case Owner's decision to grant or refuse Asylum, discretionary leave to remain or humanitarian protection), mens saker som ender med avslag går raskere.

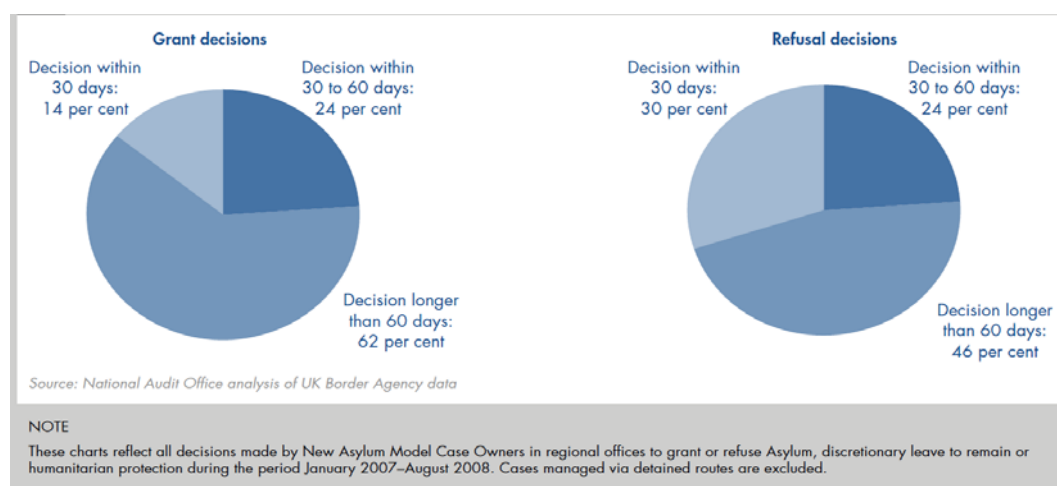
³⁷ Management of Asylum Applications by the UK Border Agency, National Audit Office 2009

³⁸ Management of Asylum Applications by the UK Border Agency, National Audit Office 2009

Teknologi

En stor mengde arbeid utføres ved hjelp av faksmaskiner, noe som både innebærer en større risiko for feil enn ved bruk av andre kommunikasjonsmidler og er kostbart, ifølge NAO. "Case Owners" skriver notater ved "the substantive interviews" og registrerer slik hvert spørsmål og hvert svar ordrett. Intervjuene blir vanligvis ikke tatt opp på bånd, unntatt når den juridiske representanten ber om det. "Case Owners" finner det ofte vanskelig å skrive notater samtidig som de gjennomfører intervjuer. Byrået gjennomfører derfor et pilotprosjekt som tester digitale opptak og transkripsjon av "substantive interviews". Effekten av dette er estimert til å kunne kutte ned intervjuenes varighet med så mye som 50 %.

Figur 20 Timeliness of the Case Owner's decision to grant or refuse Asylum, discretionary leave to remain or humanitarian protection



Source: National Audit Office, 2009, P. 28

Mens de behandler en sak, bruker "Case Owners" regelmessig to separate databaser. "The Casework Information Database" brukes for å lagre informasjon for saksbehandling, mens "the Asylum Support System Database" brukes til å lagre informasjon om støtten asylsøkerne mottar. Databasene kjøres med ulike operativsystemer, Indigo og POISE, som ikke kommuniserer med hverandre. Tid kastes bort og dobbeltarbeid forekommer fordi man må bytte mellom systemene og repetere oppgaver³⁹.

Et nytt IT- system vurderes på det nåværende tidspunkt av Byrået gjennom dets "Immigration Casework Programme". Det forventes at det nye IT- systemet vil inkludere automatisering av bakgrunnsundersøkelser og innebære reduksjon av papirarbeid. Systemet vil implementeres stegvis, først i 2009-2010 med et program for å gjennomføre historiske søk og for behandling av enklere saker, fram til man har et fullt operativt system i 2013.

³⁹ Management of Asylum Applications by the UK Border Agency, National Audit Office. 2009

7.5 Basiskrav for saksbehandlingen

Retningslinjer

”The UK Border Agency” er for tiden i gang med å gjennomføre omfattende endringer i Storbritannias immigrasjonssystem. Som en følge av en tillitskrise i opinionen knyttet til saken om utenlandske fanger i 2006, ble det gjennomført en evaluering av ”the Immigration and Nationality Directorate” (som ”the UK Border Agency” het på daværende tidspunkt). Evalueringen fastsatte fem sentrale mål, med tidsrammer for måloppnåelse (frem til 2009). Målene var: **styrke våre grenser; benytte strengere kontroller utenlands** slik at kun de med tillatelse kan reise til Storbritannia; og sørge for at vi vet hvem som drar, slik at vi kan iverksette sanksjoner mot de som bryter reglene; **raskere asylsaksbehandling**, kaste ut de som får avslått sin søknad og integrere de som behøver vår beskyttelse; **sikre og håndheve i samsvar med våre immigrasjonslover**, kaste ut de farligste menneskene først og nekte de som er her ulovlig britiske privilegier; **styrke Storbritannias økonomi** ved å tiltrekke mennesker med de riktige kvalitetene fra rundt om i verden, og sørge for at landet er lett å besøke lovlig; **utvikle et system som er rettferdig, effektivt, åpent og pålitelig**. Dette har vært plattformen for en rekke nye politiske tiltak og ny lovgivning (som ”the Points-Based System”), som alle er rettet mot å oppfylle disse målene⁴⁰.

Viktige forandringer rettet mot å redusere antallet asylsøknader har blitt introdusert av Storbritannia. I 24 land som ble definert som generelt trygge, ble forskrifter introdusert om ervervelse av visum før man ankommer Storbritannia, konsekvent bruk av ”New Detection Technologies”, utvidelse av bruken av kontrollstasjoner lokalisert side ved side på begge sider av grensen og utviklingen av ”the Five Year Strategy on Asylum and Immigration” som førte til introduksjonen av ”the New Asylum Model” (Vedlegg Storbritannia).

Rettssystemet

”The Immigration Act 1971” er fundamentet i det nåværende juridiske rammeverket. Deler av denne er endret siden den ble vedtatt og en betydelig mengde lovgivning har blitt lagt til, inkludert:

- Immigration (Carriers’ Liability) Act 1987 (nå opphevet);
- Immigration Act 1988;
- Asylum and Immigration Appeals Act 1993;
- Asylum and Immigration Act 1996;
- Special Immigration Appeals Commission Act 1997;
- Immigration and Asylum Act 1999;
- Nationality, Immigration and Asylum Act 2002;
- Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004;
- Immigration, Asylum and Nationality Act 2006;
- UK Borders Act 2007; and
- Borders, Citizenship and Immigration Act 2009.

Utover lovgivningen etablert under ”the 1971 Act” (som har blitt utviklet, endret og styrket ved flere anledninger), er innvandringspolitikk i teori og praksis administrert

⁴⁰ UKBA. Poppleton, S., Rice, L., The Organisation of Asylum and Migration Policies in the UK. EMN

av et stort apparat delegert lovgivning, i tillegg til EUs regelverk og direktiver. Det er også diverse prosedyrer og supplementære protokoller for "the Special Immigration Appeals Commission" og "the Asylum and Immigration Tribunal" (et "one-tier appeal system", under oppsyn av minst en "Immigration Judge"). En stor mengde lovgivning har i tillegg blitt til som et resultat av nytolkninger av eksisterende lovverk, både fra "the Tribunal" og andre domstoler.

Innvandring og asyl i Storbritannia er altså administrert ved hjelp av et komplekst nettverk av lover og prosedyrer. I erkjennelsen av denne kompleksiteten, er britiske myndigheter for tiden i gang med å erstatte alle eksisterende "Immigration Acts" med en klar, forenklet "Act" (UKBA, 2009a). Nye, klarere "Immigration Rules" med nødvendig delegert lovgivning vil også bli introdusert, og vil erstatte de eksisterende.

7.6 Forvaltningens tilpasningsdyktighet og fleksibilitet

I det følgende redegjøres det for noen hovedproblemer som særlig har betydning for tilpasningsdyktighet og fleksibilitet.

Det er uoverensstemmelse mellom strategi og gjennomføring i behandling og registrering av asylsøknader. Sett i lys av Storbritannias linje om kontrollert innvandringspolitikk, burde asylsøknader bli håndtert når asylsøkeren ankommer Storbritannias grenser. I realiteten gjør en mindre og mindre andel av søkerne dette ved grensen. 90 % av søknadene om asyl kommer fra mennesker som allerede befinner seg i Storbritannia. Dette problemet er knyttet til strategi, snarere enn gjennomføring, i følge "the Regional director for London and South East".

Konsekventhet i registrering av asylsøknader, spesielt i de regionene som har mindre erfaring innen registrering og prosessering av asylsøknader. 40 % av asylsøkerne er de man har funnet at bor og jobber illegalt i Storbritannia. Ressursene for behandling av søkere som allerede er i landet, spesielt når "the detained fast-track procedure" skal anvendes, er begrensede, noe som gjør det vanskelig å være konsekvent og å følge gjeldende tidsrammer i registreringssystemet. *"Avhengig av hvor menneskene søker asyl, spesielt nord i landet - sammenlignet med "hurtigforvaringssentrene" åpnet i Dover og Midlands, som registrerer søknadene på en dag eller to - er det vanskelig å være konsekvent i vårt registreringssystem"*, forklarte "the Regional Director for London and South East".

Konsekvent biometrisk datasammenligning er sett på både som en utfordring og som en mulighet. På det nåværende tidspunkt er det logistiske og driftsmessige utfordringer med å ha de biometriske data på plass der personen søker asyl, spesielt ved de søknadsstasjonene i landet som ikke får mange søknader, noe som gjør det vanskelig å sørge for at alle mulige tester for biometriske data skal kunne gjennomgås. I praksis blir dette gjort ved et senere tidspunkt, når søknaden er i behandlingsfasen.

Søknadsprosessens hastighet ved første instans er ikke sett på som et problem for UKBA. Med introduksjonen av "the NAM", har behandlingshastigheten av søknadene ved første instans økt betydelig. For øyeblikket er 50 % av beslutningene ved første instans gjort innen 1 måned, og 95 % av beslutningene innen 6 måneder, mens gjennomsnittet ligger på rundt 2 måneder, forklarer "the Regional Director for London and South East".

De større utfordringene har sammenheng med kvaliteten på beslutningstakingen i første instans. "The Regional Director for London and South East" hadde to observasjoner angående utfordringen om kvalitet i førsteinstans beslutningstaking. Det er en høy andel av ankede førsteinstansbeslutninger der anker får medhold i Storbritan-

nia. At 25 % av førsteinstansbeslutningene blir snudd i ankers favør er en for høy andel, og det fører til at folk vil si at de ikke fikk den riktige avgjørelsen første gangen..."*så vi bør gjøre den rette beslutningen første gangen*", forklarte han.

Samtidig pekte han på at UKBA jobber tett sammen med UNHCR og "de stoler på at våre kvalitetssikringsprosesser er så gode som de kan få blitt". At Byrådet tar på seg ansvar for å lære opp andre europeiske stater på å utvikle og drifte kvalitetssikringsmekanismer under UNHCR-ledede prosjekter viser Byrådets vurdering av sine kvalitetsstandarder. *Likevel taper vi 25 % av disse ankesakene. Så vi har denne vanskeligheten vi har jobbet hardt med sammen med UNHCR, vi er seriøse når det gjelder vår kvalitet - vi mener kvaliteten er god, men våre domstoler gir anker medhold i en økende andel av våre avslag, og vi ser ikke ut til å være i stand til å løse dette. Vi vet ikke hva som skaper problemet. Selv om det ikke har blitt mye verre, har det samme problemet vært med oss i 10 år eller mer. Så dette er ikke et nytt problem, det blir bare litt verre.*

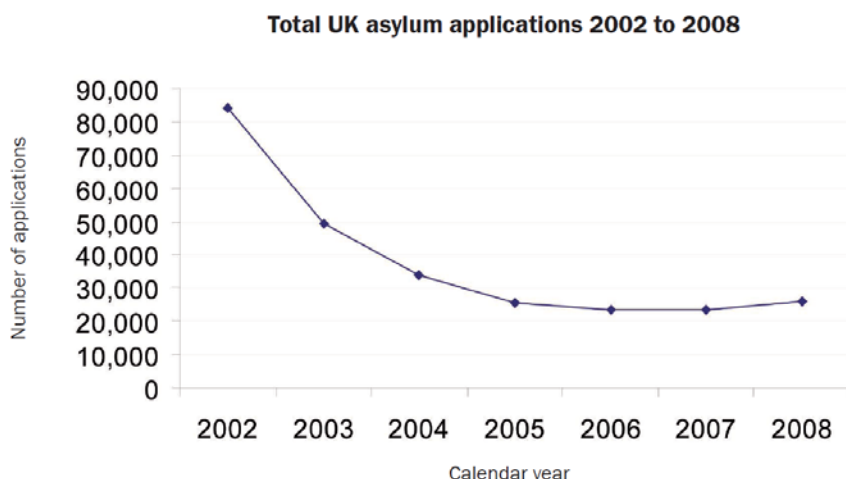
De eksakte årsakene til problemet er vanskelige å spore, men Byrådet jobber for tiden med å finne ut av dette. I intervjuene kom det frem ulike forklaringer til høy andel ankesaker med medhold: Avgjørelser blir tatt basert på subjektivitet, sterkere juridisk representasjon ved ankesaken, et mønster når det gjelder nasjonalitet (visse nasjonaliteter er overrepresentert i ankesakene med medhold) og selve naturen i det juridiske systemet.

De intervjuede gjorde det klart at de største problemene i asylsystemet i Storbritannia ikke finnes i frontlinjene av prosessen, som ser ut til å fungere fint, men i den avsluttende delen av prosessen, ved håndhevelsen av de sakene som har fått avslag i alle instanser. Antallet saker der utvisningen ikke kan håndheves øker i Storbritannia, med et betydelig antall søkere som ender opp i en "limbo-tilstand", der de hverken kan få innvilget asyl eller bli sendt tilbake.

"Uansett hva grunnene er, tror jeg at det største problemet som påvirker asylsystemet i Storbritannia er ... at systemets integritet hviler på at vi fjerner mennesker som ikke består testen, og selv om vi er bedre på dette enn vi noen gang har vært før, er det for store tall som bygger opp under det man kan se på som en "limbo-status", andre kunne sett på UKBA som ineffektive, eller interesseorganisasjonene kunne begynne å vurdere det som om vi prøver å sende folk tilbake som ikke skulle ha sendt tilbake, fordi det er for vanskelig. Det største problemet er det antallet saker der vi ikke implementerer avgjørelsen..." (Regional Director for London and South East).

På det nåværende tidspunkt er antallet innvilgede asylsøknader på vei ned på grunn av immigrasjonskontrollmekanismene, så dette oppleves ikke som et problem innad i UKBA i dag. Antallet søknader om asyl har falt betydelig fra et maksnivå på rundt 84000 i 2002, til rundt 24000 i 2008 (se **Figur 21**: Total UK asylum applications 2002 to 2008). Allikevel reflekterer "the Regional Director of London and South East" over hva som skjer hvis inntaket går opp; *vi vil få problemet vi har hatt tidligere - vi vil få beholdninger av uferdig beslutninger og kostnadene for innlosjering av asylsøkerne vil også bygge seg opp... som en slags snøball.* De intervjuede er klar over funnene til "the Controller and Auditor General" i hans rapport (2009), der NAMs kapasitet og beredskap til å håndtere en potensiell økning av asylsøkere avdekkes og anslås til å være utilstrekkelig.

Figur 21: Total UK asylum applications 2002 to 2008



Kilde: UKBA 2009, P.8
UKBA's fleksibilitet

Byråets spennvidde av ansvarsområder, handlingsfrihet og et tak på hele asylprosessen områder de intervjuede kommenterte rundt, angående fleksibiliteten til deres egen virksomhet. UKBA's spennvidde av ansvarsområder er stort i sammenligning med lignende organisasjoner i andre land, i følge de intervjuede. UKBA er en stor organisasjon med rundt 25 000 mennesker, som både tar avgjørelser og håndhever dem. Dette gir UKBA et mer holistisk tak på prosessen, og en vid handlefrihet. Å ha alle ansvarsområdene under en "Chief Executive" ble vurdert til å være en fordel i så måte.

Virksomhetens fleksibilitet ble oppfattet av de intervjuede som kapasiteten og friheten deres organisasjon har til å flytte ressursene til de områdene der de trengs mest. "The Regional Director for London and South East" pekte på at *"situasjonen i UKBA kan være at man må flytte ressurser ut av asyl, simpelthen fordi inntaket asylsøkere går ned og vi har grei kontroll på problemet."* Han gir et eksempel som viser at han, i kraft av å være "the regional director for London and South East" og ansvarlig for alle immigrasjonssaker som inkludere asyl, har mulighet til å gjøre endringer i hans region hvis det trengs, uten å måtte vente på avgjørelser ovenfra. Dermed kan han bestemme at fokuset skal være på asyl for en periode, dersom det er nødvendig.

Fleksibiliteten ved å kunne flytte ressurser rundt innen virksomheten er også bestemt av opplæringen og erfaringskapitalen innen organisasjonen. De intervjuede fra "the Strategic protection Lead", ansvarlige for kvalitet og opplæring, vektla følgende; *"vi er utrolig fleksible. Avhengig av hvor det trengs, flytter vi folk rundt innen organisasjonen. Vi prøver å gi folk de nødvendige ferdighetene til å kunne flyttes rundt innad i asylsystemet. Det er masse potensial å flytte til forskjellige deler... organisasjonen har en enorm mengde erfaring i seg, men den er også en del av en større organisasjon i form av "the Home Office".*

En annen faktor som påvirker fleksibiliteten, i form av handlefrihet og tilgang til ressurser, er deres egen virksomhets evne til å produsere inntekter, i form av gebyrer pålagt turister, studenter og ulike typer migranter. Disse inntektene dekker ca 30 % av virksomhetens kostnader, i følge "the Regional Director for London and South East"

I sammenheng med fleksibilitet og tilpasningsdyktighet, har regionale skillelinjer og organisering i lokale immigrasjonsteam, med det mål for øyet å kunne respondere til lokale behov og å jobbe nært med lokalsamfunnene, blitt tatt opp i intervjuene. I følge "the Regional Director of London and South East", er det for tidlig å si om

dette har fungert som ønsket, *“men hovedgrunnen til at vi har gjort det var for å være klare til å handle overfor lokale behov, vi vil at folk skal innse at våre avgjørelser har en innvirkning på våre lokalsamfunn i Storbritannia”*. Ved å møte lokalpolitikere, og å jobbe med lokalt politi, er saksbehandlerne som avgjør asylspørsmål forventet å kommunisere med lokalsamfunnet og finne fram til en felles forståelse av den innvirkningen deres arbeid har for lokalsamfunnene.

7.6.1 Nye asylmodell og "Case Owner"

Den nye asylmodellen introduserte konseptet at asylsøknader skal behandles av en enkelt "Case Owner" fra begynnelse til slutt. Saksbehandleren vil da være ansvarlig for å intervju, fatte et vedtak, presentere saken ved en eventuell anke, og sørge for integrasjon eller utsendelse av individet ved prosessens slutt. Denne modellen ble utviklet for å øke effektiviteten og ansvarligheten, noe som var ment å resultere i ferdigstillelse av flere saker, og å redusere tiden det tok for få en konklusjon i sakene. Man så også for seg at å ha en person ansvarlig for saken fra start til slutt ville tillate at søkerne, deres representanter og saksbehandlerne kunne utvikle en relasjon, noe som kunne bedre søkerens opplevelse av prosessen.

Selv om modellen høres fin og nyskapende ut, bør ikke vanskelighetene ved å implementere den undervurderes, dette ble understreket i intervjuene. De som kritiserer det nåværende asylsystemet hevder at det krever for mye av saksbehandlerne, som ikke kan være eksperter på alt i prosessen og som ikke kan behandle alle deler av prosessen på egen hånd. Konseptet å ha ansvar fra begynnelse til slutt ved "the NAM" er i fare, når arbeidsbelastningen øker og saksbehandlerens mulighet til å være involvert i alle faser av asylsaksbehandlingen svinner hen.

Seksmånedersmålet

Seksmånedersmålet, som innebærer å få sakene hele veien gjennom behandlingssystemene og få et resultat i form av innvilget opphold eller returnering av søkeren til opprinnelsesland, er et viktig mål som guider asylsaksbehandlingen i Storbritannia. Dette målet blir sett på som ambisiøst, og selv om det aldri ble oppnådd til fulle i praksis, ga det resultater i form av å sette fart på asylsaksbehandlingen og bedre behandlingen av sakene. Den guider og driver de ansvarlige for flyten i systemet til å yte et konstant trykk for å få sakene igjennom, noe som har satt press på saksbehandlerne. Før vi introduserte "the NAM", forklarte "the Regional Director for London and South East" *ferdigstilte vi rundt 30-35 % av sakene innenfor 6 måneder. Med "the NAM" har vi doblet disse tallene. Så det er teknikken vi brukte - vi satt en svært høy målsetting, og mens vi prøver å nå dette målet øker vi våre prestasjoner selv om vi ikke kommer til å nå dette målet*".

Fordi målet er å kartlegge hele asylsaksbehandlingen, ikke bare første instans, blir noen deler av prosessen som ikke blir behandlet av "the UKBA" vurdert av de intervjuede til å være utenfor deres kontroll, noe de mente gjorde det vanskelig for dem å nå målet. Søknadsprosessen er avhengig av at dommernes beslutninger kommer innenfor de gitte tidsrammer, etterforskningene av påstander om tortur av "the Medical Foundation", og vanskeligheter med å returnere søkeren til deres opprinnelsesland, er noen deler av prosessen saksbehandlerne følte de ikke hadde noen innflytelse over. *"Derfor er det en konstant forhandling og press på dommerne og dommernes administrasjon for å få gjort deres avgjørelser forttere. Av og til lykkes vi og andre ganger gjør vi det ikke"*, forklarte et

intervjuobjekt.

Et annet intervjuobjekt fra "the Regional Asylum Lead for South London", konkluderte med at det er få fordeler for "the LIT" ved å fortsette å kjøre gjennom de sakene som går over de 6 månedene. "Innen den tid har vi en annen sak på vei inn døra som skal konkluderes innen 6 måneder". Saken som er 6 måneder og 1 dag gammel, får lavere prioritet". På den annen side ble det forklart av de intervjuede *"hvis vi aksepterer at sakene ikke er under vår kontroll, ville problemet bli at ingen av våre ansatte ville bry seg om hva som skjer med sakene etter at de har fattet et vedtak. Vi mener at akkurat det er et av problemene vårt gamle system hadde. Vi har satt oss dette målet, som gjelder for hele statsapparatet, ikke bare for "the UKBA", så dommernes administrasjon deler målet om å konkludere sakene innen 6 måneder, noe som ikke er det samme som å fatte en avgjørelse innen 6 måneder. Det er mye, mye vanskeligere"*.

"The Regional Director of London and South East" forklarte at det er mange problemer ved seksmånedersmålet som ikke er under deres kontroll, men hvis de ikke viser sine ansatte fordelene ved å konkludere sakene, vil ikke saksbehandlerne sette press på de respektive myndighetene i Afghanistan eller andre land til å akseptere tilbakesendelser. *"Målet er derfor å sette press på oss selv for å konkludere sakene fortere og fortere, fordi vi trenger å finne en måte å legge press på oss selv for å oppnå dette"*.

NAM – Styrker og Svakheter

Blant the NAMs styrker er personlig ansvarlighet fra saksbehandlerne i å sørge for en sak fra helt til slutten. Saksbehandleren føler seg personlig ansvarlig til enten å integrere flyktningen, eller utvise eller bortvise søkeren fra Storbritannia. Dette erstattet systemet der saken ble håndtert av rundt seks eller flere individer, og hver og en av dem la til egne kriterier for prioriteringen av saken og måtte lære om saken fra begynnelsen av. Dette var svært lite effektivt.

Svakheten er at det legges en betydelig belastning på saksbehandleren. Systemet er så avansert og involverer mange forskjellige deler der saksbehandlerne verken kan være eksperter i hver enkelt del av systemet, eller kan influere det på en måte som ville være forenlig med eierskap. Således gjør svakheten at det faktisk fungerer, er "the Regional Director of London and South East"s vurdering, fordi den samme personen som er ekspert i å håndtere krav fra Kongo, ikke nødvendigvis er ekspert i å forhandle reisedokumenter fra den afghanske regjering, for eksempel. Han forklarte at arbeidsbelastningen er slik at saksbehandlerne ikke kan gjøre det selv, så de må utøve reell kontroll av menneskene som skal gjøre det på deres vegne. Å utøve kontroll over et så bredt ansvarsområde er ganske vanskelig. *"Derfor er risikoen at du ender opp med mennesker som begynner å dele opp prosessen igjen, og har et team som gjør det ene og et annet team som gjør det andre. Dette skjer i noen deler av Storbritannia og der dette skjer er det ganske vanskelig å få modellen til å sitte"*.

En annen svakhet ved "the NAM" ble oppfattet som beholdningen av saker som bygger seg opp. *"Vi fokuserer for mye på fronten av prosessen. Vi har ikke en klar forståelse av de sakene som går over de 6 månedene. Vi har ikke en reel metode for å håndtere beholdningen av saker som danner seg innen "the NAM"*, ble det forklart i ett av intervjuene.

Hindringer og suksessfaktorer

Å kjøre de individuelle sakene hele veien gjennom systemet, hvilket betyr at det ut-

vikles et reelt press, en slags dytt i systemet, blir sett på som en av suksessfaktorene. I de regionene det ytes best, spiller det lokale lederskap og administrasjon en viktig rolle.

Klare målsettinger har blitt pekt ut som en suksessfaktor i asylsaksbehandlingen i Storbritannia, slik at det er en forståelse av hvem som gjør hva og hvem som er ansvarlig for hva i prosessen. Et av intervjuobjektene pekte på at: *"målet på 75 % - alle vet om målet, noe som gjør det veldig lett å fokusere på det målet. Folkene i fronten vet hvorfor de må jobbe svært raskt - for å hjelpe oss å gjøre våre jobber. Så det er fokus i hele organisasjonen på å gjøre avgjørelsene raskt"*.

Hindringene oppleves å være utenfor "the NAM", hvor Byrået ikke har noen direkte kontroll, i form av de aktørene og faktorene som er involvert i håndhevelsesfasen (utsendelse) i asylsaksbehandlingen.

Fordeler og ulemper

En klar forskjell som ble fremhevet i intervjuene var at modellen gir folk personlig ansvar over hele prosessen. Ulempen ligger på den annen side i at ja, systemet gir personlig ansvar, men spørsmål oppstår rundt om det er realistisk å forvente at saksbehandlerne skal følge hele prosessen og om det virkelig er mulig å implementere. Det er en risiko for at det vil bli laget team for de forskjellige delene av prosessen, og dermed oppløse modellen, i følge "the Regional Asylum Lead for South London".

Saksbeholdningen i NAM

Selv om "the Regional Director of London and South East" ikke anser beholdningen av ikke- avsluttede saker som et problem i hans region, men heller som et spørsmål om ressurser, var det intervjuobjekter som så på det som et stort problem. Det handler om prioritering og ansvarlig beslutningstaking i regionen, ble det forklart. De intervjuede som kom fra administrasjonene i "the LIT" uttrykte deres bekymring for at disse sakene skal hope seg opp i fremtiden, *"selv om man oppnår 75 % løste saker innen 6 måneder, er det 25 % av disse som bygger opp en reell beholdning av saker. Hver måned øker det. Jeg tror ikke inntak er et problem. Vi klarer å håndtere de mange saker som kommer gjennom. Beholdningen av saker kommer til å bli mer kompliserte, de vanskelige sakene å bli kvitt"*.

7.7 Brukerorganisasjonenes vurdering

Poengene som har blitt lagt fram av representantene av organisasjonene som jobber med asylsøkere er:

Bekymringer angående den økende beholdningen av saker i the NAM som følge av de ambisiøse tidsmålene. Som følge av at det i systemet er et utpreget målrettet miljø, blir det å treffe målene prioritert, mens de sakene som er avanserte blir lagt til side. "I de fasene der det trengs mye dialog mellom advokaten og den offentlige ansatte, de mest komplekse sakene, der det trengs mest arbeid for å fatte en avgjørelse, risikerer de å bli lagt i en annen haug på grunn av tidsmålet, fordi de ikke kan bli konkludert innen 6 måneder. Så kanskje de sakene som trenger mest oppmerksomhet blir dyttet utenfor tidsrammen", ble det argumentert.

Det hersker tvil rundt om NAMs idé om bedre samarbeid og dialog mellom advoka-

ten og den offentlige ansatte fra begynnelsen av prosessen fungerer i praksis. Forholdet mellom saksbehandlerne og de juridiske representanter er karakterisert som en konkurrerende og lite samarbeidsorientert tilnærming. Dette blir bekreftet i andre intervjuer i UKBA, der forholdet blir beskrevet som lite samarbeidsorientert. *"Partene vil gjøre deres ytterste for å bevise at de har rett. Det er ikke et forhold der var saksbehandler og den juridiske representanten vil sette seg ned og vurdere bevisene. Det er ingen samtale mellom saksbehandleren og den juridiske representanten før avgjørelsen er tatt. Holdningen er mer: "legg frem bevisene du har og jeg vil gå herfra og ta en avgjørelse"*.

Det blir satt spørsmålstegn ved kvaliteten på avgjørelsene gjort i første instans blant de intervjuede fra "the Amnesty International" og "Refugee Council", som henviser til de høye tallene på ankesaker med medhold i systemet. Interesseorganisasjonene anser den juridiske representanten som ekstremt viktig for å sikre kvaliteten på beslutningstakingen i første instans. Det nåværende systemet bistår ikke asylsøkeren med en juridisk representant, noe som fører til at mange asylsøkere enten ikke har en juridisk representant i første instans, eller at det er en risiko for at de vil få lav kvalitet på representasjonen. I tillegg til dette, har de betydelige kuttene i juridisk bistand i Storbritannia ført til at mange advokater som bisto med juridisk støtte ikke lenger opererer i systemet, noe som skaper en mangel på høykvalitets juridisk representasjon for asylsøkerne.

7.8 Oppsummering

Hovedkonklusjonene som kan trekkes fra studien av asylsystemet i Storbritannia presenteres under.

Variasjon i ankomsten av asylsøkere er ikke et hovedproblem i Storbritannia. Tvert i mot er det slik at asylinntakene er i konstant nedgang grunnet endringer i Storbritannias innvandringspolitikk og innsatsen som rettes mot å minke antall asylsøknader. Problemområdet i det britiske asylsystemet er i slutten av asylsaksprosessen, i form av håndhevelse av vedtakene og tilbakesending til hjemlandet (returfasen).

I 2007 ble the New Asylum Modell (NAM) opprettet og The Case Resolution Directorate (CRD) overtok ansvaret for de aller fleste ubehandlede sakene der det var søkt om asyl før denne datoen⁴¹. Etter denne datoen ble alle nye saker prioritert og de har som mål at alle saker skal være ferdigbehandlet i løpet av 6 måneder.

Et annet viktig poeng med asylsaksbehandlingen i Storbritannia, er at alle søknader skal ha sin "saks-eier", Case Owner. Denne saksbehandleren skal ha ansvar for saken og sørge for at saken følges opp. Dette prinsippet gjelder også de eldre sakene.

- Modellen ble utviklet for å øke effektiviteten og ansvarligheten, noe som var ment å resultere i ferdigstilling av flere saker, og å redusere tiden det tok for få en konklusjon i sakene.
- Man så også for seg at å ha en person ansvarlig for saken fra start til slutt ville tillate at søkerne, deres representanter og saksbehandlerne kunne utvikle en relasjon, noe som kunne bedre søkerens opplevelse av prosessen.

⁴¹ <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/fiveyearstrategy/>

Det politisk bestemte målet om seksmånedersgrensen for å konkludere i asylsakene (inkludert ankene), har vist gode resultater. Ambisjonen er at innen 2011 skal flestparten av sakene (90 %) ha et endelig vedtak innen seks måneder. Til tross for at det er bekymringer vedrørende utfordringene dette medfører på operativt for CO`ene og LIT`ene, viser det seg i følge ledelsen at det å sette høye mål mobiliserer organisasjonen til å oppnå bedre resultater enn tidligere

Den nye asylmodellen er basert på *case ownership*, som ble introdusert for å forbedre systemets forvaltning og produktivitet. Den nye asylmodellen har oppnådd suksessfulle resultater i form av kostnadseffektivitet og hurtige vedtak i sakene. Modellen presenterer nyttig informasjon vedrørende personlig ansvar i asylsaksbehandlingen, forvaltning av asylsakene og kontinuitet i asylsaksbehandlingen. Det er imidlertid en utfordring at systemet er så komplisert og involverer mange forskjellige deler. Det kan stilles spørsmål til om en enkelt saksbehandler kan mestre hele saksbehandlingen. Til tross for nedgangen i asylinntakene, bygger imidlertid modellen restanser (25 %), hvilket reiser spørsmål om modellens begrensninger. Målet om endelig vedtak innen seks måneder ser ut til å spille en sentral rolle i dette problemet, ettersom det har innvirkning på kvaliteten og effektiviteten på behandlingen av de sakene som faller utenfor målet.

Brukerorganisasjonene er bekymret for at tidsmålene i NAM går utover kvaliteten. Det pekes på en risiko for at de kompliserte sakene ikke blir behandlet eller utsatt for og at flest mulig skal nå tidsmålene.

Asylsystemet i Storbritannia er basert på et robust kvalitetssikringsrammeverk, utviklet i samarbeid med UNHCR. Kvalitetssikringsmekanismer utviklet i Quality Initiative og en struktur ansvarlig for både revisjon og utvikling bringer verdifull innsikt i kvalitetsaspektene i asylsaksbehandling i Storbritannia

Kapittel 8. Komparative funn og anbefalinger

I dette kapitlet presenterer vi først noen forskjeller og likheter når det gjelder struktur og organisering. Vi oppsummerer deretter hovedkonklusjoner i forhold til saksflyt/effektivitet, kvalitet. Til slutt under diskusjonen om effektivitet, kvalitet og fleksibilitet listes det opp anbefalinger basert på den komparative analysen.

8.1 Struktur og organisering

I dette underkapitlet er formålet å presentere komparative forskjeller og likheter når det gjelder struktur og organisering. Vi diskuterer noen av disse momentene senere i forhold til effektivitet, kvalitet og fleksibilitet. Poenget her er å presentere hovedforskjellene og hovedlikhetene på en oversiktlig måte. Mer detaljer er fremstilt i de enkelte landkapitler.

8.1.1 Overordnet organisasjonsstruktur og prinsipper

I tabellen nedenfor har vi presentert forskjeller og likheter som gjelder overordnet organisasjonsstruktur og prinsipper i de ulike landene.

Tabell 23: Organisasjonsstruktur					
					
	Norge	Sverige	Danmark	Nederland	Storbritannia
Aktører og samhandling	Politi (PU) og sivil myndighet (UDI)	Sivil (Migrationsverket)	Politi og sivil	Sivil (IND)	Sivil (UBKA)
Grad av sentralisering	Sentralisert	Sentralisert og regionalisert	Sentralisert	Regionalisert	Regionalisert
landinndeling Organisasjonsstruktur	Landinndelt	Ikke landinndelt	Ikke landinndelt (Delt inn i enkle og kompliserte)	Ikke landinndelt	Ikke landinndelt
Politisk styring	Politisk styrt	Ikke politisk styrt	Politisk styrt	Politisk styrt	Politisk styrt
Kilde: Oxford Research					

Organisasjonsstruktur og aktører. Når det gjelder organisasjonsstruktur og aktører, er det store skillet mellom de systemer der den sivile myndigheten har ansvaret

for hele asylsaksbehandlingen og systemer der ansvaret og oppgavefordelingen er delt mellom sivil myndighet og politi. I denne komparative undersøkelsen er det to land der ansvaret og oppgavefordelingen i asylsaksbehandlingen i 1. instans er delt mellom sivil myndighet og politi. Det gjelder Danmark og Norge. I praksis er politiet svært lite involvert i asylsaksbehandlingen i 1. instans i Sverige, Storbritannia og Nederland. Det er her myndighetene selv som gjør registrering og avklaring av identitet mv. Det er kun leilighetsvis og i spesielle saker politiet kontaktes. Inntrykket gjennom landundersøkelsene er at dette skjer sjelden. Det er noen unntak fra dette når det gjelder spesielle mottaksplasser tilknyttet de store internasjonale flyplassene. Når det gjelder Nederland, er det eksempelvis et samarbeid mellom politi og IND på Schiphol.

Organisasjonsstruktur: Grad av sentralisering (geografisk): Det er en viss variasjon mellom systemene når det gjelder geografisk sentralisering av organisasjonen. Norge og Danmark har en sentralisert organisasjon. I Norge skjer asylsaksbehandlingen i Oslo og i Danmark er den innledende asylsaksbehandlingen plassert på mottakssenteret Sandholm, ca. en time utenfor København. I Nederland, Storbritannia og Sverige er organisasjonen regionalisert i den forstand at det finnes flere asylprøvingsenheter spredt rundt i landene. I Storbritannia er det 6 regionale enheter, mens det i Nederland frem til nå kun har vært en sentral enhet, samt asylprøvingen som har skjedd på spesialenheten i Schiphol. Etter reformen som Nederland innfører 1. juli, vil det være 3 enheter (Øst, Nord og Sør) og Schiphol enheten.

Organisasjonsstruktur: Landinndeling: Det er ulike måter å organisere selve organisasjonen når det gjelder vedtaksarbeidet. En måte er å dele inn etter landområde. *Organisasjonsmessig* er det kun Norge som har en landinndelt organisasjon i vedtaksarbeidet. De andre landene kan også i praksis ha en viss spesialisering i forhold til land, men organisasjonsstrukturen er ikke formelt landinndelt i forhold til vedtaksarbeidet.

Politisk styring. Når det gjelder politisk styring er hovedspørsmålet om utlendingsmyndighetene er selvstendige, eller om de er underlagt en eller annen form for politisk styring fra departementet. Det mest aktuelle spørsmålet er om det er departementet som avgjør praksisavklaringer. Det er kun Sverige som har et system der Migrasjonsverket er fullt ut politisk uavhengig og selv avgjør praksisendringer. I Danmark, Nederland, Storbritannia og Norge må praksisavklaringer avgjøres av overordnet departement. Overordnet departement har også instruksjonsmyndighet.

I tabellen nedenfor er det vist en oversikt over noen forhold som gjelder arbeidsmåte og informasjon.

Tabell 24: Arbeidsmåte og informasjon					
					
	Norge	Sverige	Danmark	Nederland	Storbritannia
Arbeidsorganisering	Delvis team	Lean og Team	Lean og Team	Nå: Team Bli: Casemanager og team	Caseowner
(Juridisk) Rådgiver	Nei	Ja (Offentlig advokat/rådgiver)	Nei (Dansk Flyktningehjelp)	Ja (Rådet for rettsbistand/advokat)	Ja (Legal representative)
Informasjon fra NGO	NOAS	(Migrationsverket)	Dansk Flyktningehjelp	Flyktningeverket	(UKBA)
Ledelsesfunksjon: Nivå	Team leder/områdeleder Enhetsledere	Team leder Tidligere enhetsleder	Team lederen Sakskoordinator	Team/seniorrådgiver	Case owner (sakseier)
Kilde: Oxford Research					

Arbeidsorganisering: Et interessant spørsmål er hvordan organisasjonene er fordelt i forhold til arbeidsorganisering og operativ ledelse av saksbehandlere. En modell er teamorganisering. En annen er en modell der saksbehandleren selv har hovedansvaret for kvalitet og effektivitet av hele saken. I Norge er det først og fremst en teamorganisering med utgangspunkt i landområdene. Både Sverige, Danmark og Nederland har i hovedsak en form for teamorganisering, mens Storbritannia i hovedsak følger en modell som vektlegger saksbehandlers ansvar (caseownermodell).

I Sverige er systemet basert på "leanmetodikken" med at en jobber tett i et team. Tidligere var det enhetsledere. I Danmark jobber en også i team, med teamledere som sentrale i arbeidsorganiseringen. Ett nytt sentralt moment i Danmark er innføringen av en sakskordinator som styrer sakene på et tidlig tidspunkt. Denne sakskordinatoren har også fått en sentral rolle i forhold til arbeidsorganisering og effektivitet. I Nederland har man hovedsaklig basert seg på teamorganisering. Med reformen som skal bli implementert 1. juli, blir det i større grad en casemodell. Nå skal saksbehandleren jobbe med hele saken fra registrering til vedtak. Den grunnleggende strukturen i arbeidsorganisering blir likevel ikke endret. Man har to managere i hver asylenhhet som har hovedansvar for effektivitet og saksflyt. Videre har man tre seniorrådgivere som arbeider med veiledning og kvalitet. I Storbritannia er det en case owner modell, og ikke teamorganisering.

Juridisk Rådgiver, ikke rådgiver. En dimensjon er tilgangen til juridisk rådgivning for asylsøkeren. Hvordan er dette i de ulike landene og hvem gir eventuell juridisk rådgivning? I Danmark og Norge har man som hovedsak ikke krav på advokat i 1. instans. Det er unntak for saker som gjelder enslige mindreårige. I Danmark er det en særordning ved at NGOen Dansk Flyktningehjelp gir informasjon og rådgivning til asylsøkerne. I Norge er det NGOen NOAS som gir informasjon om rettigheter og plikter til asylsøkerne. I Sverige har man i større grad rett på advokat i 1. instansbehandlingen. I Nederland har man også rett på advokat. Den juridiske rådgivningen

skjer i Nederland av advokater og Rådet for rettsbistand. De er tilstede i de ulike asylsentrene hvor asylsøkerne er. I Storbritannia har man krav på juridisk hjelp. Dette gis av "Legal representative". Det er imidlertid asylsøkerne selv som må ta initiativ for å få hjelp. I praksis er det i følge flere informanter ikke en reell tilgang til juridisk rådgivning.

Informasjon. Når det gjelder informasjon, har myndighetene i alle landene en veilednings- og informasjonsplikt. Men i flere av landene er informasjonen om rettigheter og plikter overlatt til spesielle NGOer, som i flere tilfeller har dette som et oppdrag fra myndighetene som de får betalt for. Dette er systemet i Norge, Danmark og Nederland, hvor henholdsvis NOAS, Dansk Flyktningehjelp og Flyktningeverket har dette oppdraget. I Sverige og Storbritannia er dette noe annerledes. Det er flere organisasjoner som gir informasjon, men det er ikke en organisasjon som har dette som oppdrag fra myndighetene side. Nå er systemet noe annerledes i og med at man i flere tilfeller har krav på advokatrådgivning i Storbritannia og Sverige.

Ledelsesfunksjon, nivå: Er ledelsesfunksjonen på operativ nivå og/eller på enhetsnivå? I Sverige, Nederland og Danmark har man i reformer innført mer ledelse på operativt nivå. Dette er i flere av landene innført gjennom teamorganisering der noen ledere har løpende ansvar for ledelse. I Danmark og Sverige er videre screeningrollen og erfarne saksbehandlere veldig viktige i ledelsesfunksjonen. I Storbritannia er systemet noe annerledes ved at man bygger på en caseowner modell.

8.2 Prosedyrer

I dette underkapittelet er formålet å presentere prosedyrene i de ulike landene. Vi diskuterer noen av disse momentene senere i forhold til effektivitet, kvalitet og fleksibilitet. Mer detaljer er fremstilt i de enkelte landkapitler.

Tabell 25: Prosedyrer					
Prosedyrer					
	Norge	Sverige	Danmark	Nederland	Storbritannia
Dublin	X	X	X	X	X
Normal	X	X	X	X	X
Enslige mindreårige	X	X	X		X
Hurtigprosedyre 1	48 timer	"Hurtig prosedyre"	Åbenbart Grundløse	48 timer/alle mn prosedyre (2010)	Detained fast track

Hurtigprosedyre 2	3 uker		Den særlig hastende åpenbart grundløse		Non suspensive
Hurtigprosedyre 3					
Kilde: Oxford Research					

Dublinprosedyren. Alle landene er med i Dublinsamarbeidet. Det har ikke vært avdekket vesentlige forskjeller i praktiseringen når det gjelder Dublinprosedyren. Det er selvsagt noen forskjeller i forhold til hvem som gjør hva. I Norge og Danmark er politiet inne i den innledende fasen med databasesøk, id-avhør og annen undersøkelse i forhold til identitet, reiserute og nasjonalitet. Dette kan ha betydning i praksis for i hvilken grad undersøkelser og tvangsmidler blir brukt. **Normalprosedyre.** Alle landene har en normalprosedyre. Hvordan saksflyten og arbeidsprosessene i denne er og hvordan tidsfristene varierer noe. Poenget her er å understreke at alle landene har en normalprosedyre.

Hurtigprosedyrer: Alle landene har ulike former for hurtigprosedyrer. Det varierer noe hvordan kravene og tidsfristene er. I Nederland vil prosedyrene bli endret i reformen som blir innført 1. juli 2010. Dette har sin bakgrunn i evaluering av prosedyrene i Nederland, som hevdet at kvaliteten ikke var god nok i den hurtige prosedyren. På denne bakgrunn er 48 timers prosedyren utvidet til 21 dager. Disse nye prosedyrer skal innføres fra 1.7. 2010. En annen viktig endring er innføring av tvangsmulkt fra høsten 2010. Hvis tidsfristene overstiges, må staten betale 350 Euro til asylsøker.

Det er neppe grunn til ytterligere differensiering eller standardisering av prosedyrer. De store gevinster i forhold til differensiering ligger i saksdifferensiering i forhold til normale saker, samt arbeidsmåter og ledelse som sikrer differensiering og saksflyt.

8.3 Effektivitet

I det følgende oppsummeres noen komparative funn og viktige erfaringer og ”best practice” i forhold til effektivitet. Vi avslutter delkapitlet med å gi noen anbefalinger til tiltak i norsk asylsaksbehandling basert på de komparative funn og erfaringer.

I metodekapitlet definerte vi effektivitet i denne komparative studien. I denne sammenheng knyttes effektivitet til det å unngå liggetid og oppnå tidsfrister. Dette er tidsmåloppnåelsen eller tidsdimensjonen av effektivitet. Effektivitet knyttes i denne analysen også til god saksflyt og organisering. Dette er effektivitet som struktur og prosess. Effektivitet knyttes i denne utredningen primært til to dimensjoner

- Effektivitet som tid
- Effektivitet som prosess og struktur

I analysen diskuteres effektivitet i forhold til ulike lederskapsperspektiver og ledelsesmodeller. Dette er et mer overordnet perspektiv på effektivitet.

De to dimensjonene har sammenheng. Dessuten bør det konseptuelt skilles mellom effektivitet som et *kvantitativt mål* (efficiency) og som et *kvalitativt mål* (effectiveness). Som et kvantitativt mål handler det mye om å produsere en gitt mengde. Når det

gjelder effektivitet som et kvalitativt mål, handler det mer om å gjøre det riktige og bedre.

8.3.1 Komparative funn og erfaringer

Som et resultat av sammenlikningen av asylsystemene i Norge, Storbritannia, Sverige, Danmark og Nederland, er den generelle konklusjonen at alle landene strever med å gjøre asylorganisasjonene så effektive som mulig. På den andre siden er det i praksis en stor utfordring i alle systemene å oppnå balanse mellom kvalitet og effektivitet. Det kan videre observeres at effektivitetsdimensjonen er nært knyttet til fleksibilitets- og kvalitetsdimensjonene i asylorganisasjonene i 1. instans, som vi viser i vår casestudie. Det er særlig NGOene og de juridiske representantene som viser bekymring for at organene prioriterer effektivitet fremfor dyktighet og kvalitetsmål. Disse endringene som er introdusert for å håndtere effektiviteten i asylsaksbehandling har vist seg å bestemmes av organisasjonens fleksibilitet (når det gjelder en fleksibel kompetansebase og en fleksibel struktur) og rammeverket knyttet til kvalitet vedrørende beslutningstakingen.

I Storbritannia har NAM og 6 månedersmålet i stor grad vært orientert mot effektivitet. Som en respons på dette engasjerte UKBA seg i en intensiv utvikling av deres kvalitetsrammeverk for asylsaksbehandling og etablerte en separat enhet som kombinerer intern asylrevisjon med lærings- og utviklingsfunksjoner. Vi ser også at en kombinasjon av effektivitetsmål og kvalitetsmål er nødvendig for å oppnå bedre effektivitet i asylsaksbehandlingen på lang sikt. Det synes å være spesielt utfordrende å balansere disse to dimensjonene når det er svingninger i asylinntakene. En fleksibel organisasjonsstruktur, basert på en fleksibel kompetansebase, kan være en viktig styrke i forbindelse med å håndtere kravene til effektivitet og dyktighet skapt av svingninger i asylinntakene.

I den komparative studien er det ulike ordninger som skal sikre effektivitet som tid. Oxford Research vurderer at det særlig er elementer fra leanmodellen (Sverige og Danmark) og elementer fra case owner-modellen som kan være nyttige i norsk sammenheng. Case owner-modellen brukes i Storbritannia, og Nederland vurderer å tilpasse og introdusere denne modellen i sin asylsaksbehandling.

Hovedelementene i de to modellene, Leanmodellen og Caseowner-modellen, med deres implikasjoner på effektivitet og kvalitet i asylsaksbehandling i 1. instans er summert i nedenfor. Enkelte elementer som karakteriserer modellene har delvis sprunget ut fra "best practice" i Migrasjonsverket i Sverige og UKBA i Storbritannia.

Tabell 26: Lean og Caseowner med implikasjoner		
Modell med elementer	"Efficiency"	"Effectivity"
Lean-modellen		
Saksflyt	X	
Team	X	X
Management	X	
Coaching		X
Nedgang i passiv liggetid	X	X
Tidlig differensiering av saker	X	X

Setter inn høy kompetanse tidlig i prosessen	X	
Transparent prosess og "accountability"	X	X
Case Owner		
Eierskap	X	
Management	X	
Personlig "accountability"	X	X
Klare mål	X	X
Klare tidsfrister	X	X
Kilde: Oxford Research		

Hovedforskjellene ligger i at leanmodellen i større grad sikrer saksflyt og tidlig differensiering og coaching enn case-owner modellen. Det er et viktig element i å sikre at høy kompetanse blir satt inn tidlig. Begge modellene har potensial i forhold til raske saksbehandling og har også vist dette i praksis i Sverige og Storbritannia. Case owner modellen sikrer særlig ansvarliggjøring av den enkelte saksbehandler, samtidig som det er klare mål og tidsfrister.

I det følgende redegjør vi for komparative konklusjoner når det gjelder effektivitet.

Effektivitet som tid

Hva er de komparative hovedkonklusjoner når det gjelder *effektivitet som tid*? Det vil si i forhold til spørsmålet om å optimalisere saksbehandlingstid, saksflow og saksdifferensiering.

Leanmodellen som arbeidsmetode brukes i Sverige og Danmark. Erfaringen med å bruke denne er relativt kort- henholdsvis rundt ett år og to måneder. Begge modellene, som er beskrevet i detalj i casestudiene, viste resultater i form av *kortere behandlingstid*. I form av produktivitet og kostnader, er det ingen endringer i det svenske systemet, som rapportert i Migrasjonsverkets årsrapport fra 2009. Det er imidlertid forventet positiv effekt på disse i fremtiden som et resultat av nedkorting av behandlingstiden i asylsaker.

Leanmodellen gir dermed med rimelig stor sannsynlighet, kortere saksbehandlingstid og er således et godt virkemiddel i forhold til å optimalisere effektivitet som tid. Suksessfaktorene i forhold til kortere saksbehandlingstid knyttes til:

- Bedre saksdifferensiering gjennom tidlig screening
- Bedre oppfølging, klarhet
- Erfaring og kompetanse inn tidlig i prosessen (screening og management)
- Tydeligere mål og oppfølging av sakene og saksflyten

Det er viktig å presisere at modellen har en rekke forutsetninger. Disse er beskrevet i landkapitlene. Leanmodellen har også en rekke begrensninger. Den fører i alle fall ikke på kort sikt til høyere produktivitet. På kort sikt medfører også implementering av modellen mer ressursbruk siden en del eldre og erfarne ansatte må drive mye coaching.

Dette viser også kostnadene og produktivitetstallene fra Sverige, se kapitlet om asyl-

saksbehandlingen i Sverige.

Effektivitet som prosess og organisasjon

Det er en klar sammenheng mellom effektivitet som tid og effektivitet som god saksflyt og organisering. Leanmodellen medfører bedre saksdifferensiering og saksflyt dersom forutsetningene er tilstede. Vi begrunner ikke dette ytterligere, men viser til diskusjonen over og redegjørelsen i landkapitlene. Nedenfor fremhever vi noen viktige komparative funn og erfaringer i forhold til effektivitet.

Konsekvensen av å innføre leanmodellen, kan imidlertid ikke ses uavhengig av prosess og organisasjon. For å få en effektiv saksbehandling og saksflyt (med effektivitet som tid som resultat), trengs følgende:

- En organisasjonsenhet som differensierer sakene. Dette må være erfarne medarbeidere
- Prosessorientering og oppfølgingsverktøy i form av indikatorer utviklet fra praksis sammen med personalet, sørger for å gi støtte til team - medlemmene i å vurdere deres eget arbeid og gi dem de nødvendige verktøy for å forme deres daglige prestasjoner.
- En styring av prosess – og arbeidsmengde som sørger for kontinuitet og effektiv problemløsning gjort av teamleder i samarbeid med team – medlemmene.
- En veiledende leder som sørger for støtte gjennom tilbakemeldinger eller ved å bringe problemet oppover i organisasjonen. En veiledende leder spiller en viktig rolle når det gjelder å prioritere saker og å støtte personale i å nå sine mål. En leder skal forstå asylprosessen og det arbeidet den medfører, det er ikke nok å kun være en god leder.
- Lærings - og erfaringsdeling er lettere i en teamstruktur enn i en stor enhet.

Kjernen for å oppnå effektivitet i forhold til saksflyt og unngå liggetid, er basert på erfarne saksbehandlere, teamstruktur og en struktur som sikrer coaching og støttefunksjoner. Dette viser erfaringene i de ulike landene. Aktivt og coachende lederskap har for eksempel vist seg å være entydige suksessfaktorer i forhold til kvalitet både i de svenske og engelske asylsystemene. I følge UKBA sin erfaring er det å etablere klare mål en annen suksessfaktor med positiv effekt på effektivitet og kvalitet i asylsaksbehandlingen. Å investere i høyere kompetanse i de tidlige stadiene i asylsaksprosessen, allerede i sorteringsfasen, ved at de mest erfarne asylsaksbehandlerne vurderer asylsøknadene og kanaliserer dem gjennom de riktige prosedyrene, har vist seg å være en verdifull erfaring som de har ervervet seg i Migrasjonsverket fra sine andre aktivitetsområder. Tidlig differensiering av saker viste seg å være effektivt i Danmarks erfaring med asylsaksbehandling.

Der flere ulike myndigheter har en rolle i asylsaksbehandlingen, er spørsmålet hva som er den mest effektive og kvalitative beste organisasjonsformen. Dette er aktuelt i Norge siden både PU og UDI har oppgaver i den innledende saksbehandlingen. Den komparative studien gir ikke sterke argumenter i forhold til hva som er mest effektivt. Det kan pekes på Danmark der det er innført en samlokalisering og et nytt bygg der både Rikspoliti og Utlændingesservice sitter sammen. Den felles bygningen er initiert av at den håndholdte modellen (leanmodellen) krever mye oppfølging og løpende ledelse. Modellen er nettopp innført og det er begrensede erfaringer.

Denne komparative studien kan ikke gi svar på om en felles samlokalisering, eller en endret oppgavefordeling mellom PU og UDI, optimaliserer effektivitet og kvalitet. Eksempelet fra Danmark viser imidlertid at dette er mulig å gjennomføre, og både Rigspolitiet og Udlændingesservice mener at det ligger betydelige gevinster i en slik felles bygning. Særlig understrekes at en slik samlokalisering er nødvendig dersom man innfører leanmodellen som forutsetter en tett, integrert asylsaksbehandlingen med mye samhandling og kommunikasjon. I et brev til Justis- og politidepartementet av 01.03.2010, foreslår UDI at deler av PUs virksomhet og den innledende saksbehandlingen samlokaliseres på et egnet sted. Det foreslås videre en endret oppgavefordeling mellom PU og UDI, der UDI overtar registreringsavhør, mens PU beholder de klare poltiimessige oppgaver. Eksempelet fra Danmark viser imidlertid at innføring av leanmodellen med en tett og integrert asylsaksbehandling, ikke nødvendigvis krever en slik endring i oppgavefordeling. I Danmark er det fortsatt politiet som har ansvar for å avdekke identitet og reiserute gjennom et id-avhør/registreringsavhør. Erfaringen fra landene vi undersøker, kan ikke gi sikre svar på hvorvidt effektivitet og kvalitet sikres best ved en delt oppgavefordeling i asylsaksbehandlingen i 1. instans mellom sivil myndighet og politimyndighet eller ved at den sivile myndigheten i praksis har ansvar alene

Effektivitet som ledelses og arbeidsorganisering

Her vil vi særlig fremheve erfaringer og komparative funn i forhold til ledelsesfunksjonene og hvordan arbeidet organiseres i praksis.

Ledelsesansvaret for styring er innført i begge modellene. Det er dette elementet som hovedsaklig skal sikre effektiviteten i asylsaksbehandlingen. Å bestyre arbeidsflyten og forsikre kontinuiteten i arbeidsflyten og følge opp måloppnåelse av teamet, er lederens ansvar både i Leanmodellen og case owner-modellen. Å lede asylsaksprosessen er et sentralt element i Case Owner-modellen, hvor Co`en er ansvarlig for å lede saken frem til konklusjon (vedtak). Ledelsesfunksjonen er i så måte et sentralt element i forbindelse med å sikre effektivitetsdimensjonen i asylsaksbehandlingen.

Begge modellene har verdifulle *verktøy* for å oppfylle effektivitetsmålene i asylsaksbehandling. Det er en viss risiko for at modellene blir brukt på en måte slik at det kun er effektivitetsmål som hovedsakelig etterstrebes. Et konkret eksempel er den sterke, måldrevne asylsaksbehandlingen i Storbritannia hvor Case Owner-modellen brukes, som tvinger dem til å prioritere effektivitetsmål i asylsaksbehandlingen. På den andre side er det slik at en aktiv og coachende ledelse, som identifiserer problemer i tide, tilbyr veiledning og ruller opp spørsmål høyere opp i organisasjonen og følger opp hvordan problemene løses i asylsaksbehandlingen, er en sterk faktor med positiv effekt på teamets kvalitet.

Disse metodene for å nå effektivitet, kan også ha noen utilsiktede virkninger. Tid er et sentralt element i forbindelse med å oppnå effektivitets- og kvalitetsmål. En hurtig behandling av asylsaken vil ha positive effekter både for asylsøkeren, som får sin sak avgjort og dermed kan bestemme over sin livssituasjon, og for asylsystemet. For asylsystemet vil en rask vurdering av asylsakene implisere reduserte kostnader og bedre kvalitet på beslutningstakingen (vedtakene). Svenskene forklarte at Leanmetoden handler om å behandle asylsakene forttere basert på å minske den passive tiden ("liggetiden") og investere mer tid i aktivt å behandle sakene. Tanken er at asylsakene aktivt behandles og at det ikke er tillatt at saker blir liggende i hyllene i lengre perioder. Implikasjonene er at en sak blir mer komplisert, og informasjonen som brukes i

forbindelse med beslutningen fort blir gammel dersom det brukes lang tid på asylsaksbehandlingen.

Eksempelet fra Case Owner-modellen som brukes i Storbritannia med seks måneders målet viser risikoen ved å prioritere effektivitet snarere enn kvalitet, hvilket kan føre til at det bygges opp nye restanser. Lederne i Regional Protection Leads og CO`ene er opptatt av å avslutte sine saker, hele prosessen gjennom anker, innen seks måneder. Målet er å avslutte 90 % av sakene innen denne tidsfristen innen 2011. Dette fører til en mengde saker som faller utenom seks måneders målet. De sakene som ikke er avsluttet innen seks måneder og som ikke prioriteres mer, fører til nye restanser i NAM. Dette eksempelet på tidsmål, som innebefatter alle instanser og som gjør CO`ene *ansvarlige for hele prosessen*, retter søkelyset på store utfordringer som kan få CO`ene til å handle effektivt snarere enn kvalitativt i det lange løp.

Personlig ansvarlighet ved å behandle asylsakene gjennom hele 1. instans blir sett på som en positiv faktor med tanke på kvalitet i asylsaksbehandlingen. Asylsaken blir behandlet av en enkelt person, som har kunnskap om og ansvar for saken fra begynnelsen og til vedtak er fattet, og den samme personen kommuniserer direkte med asylsøkeren, noe som gjør utvekslingen av informasjonen mer effektiv. Case Owner – modellen går videre, og gjør CO`en ansvarlig for hele prosessen, inkludert endelig vedtak i saken. Dette har vist seg å være problematisk i praksis, og viser begrensningene ved å ha en eneste person ansvarlig for hele prosessen hvor andre instanser er involvert.

Til sist har *teamstruktur* som arbeidsform blitt presentert som en del av Leanmodellen. Det er styrker ved at teamet er ansvarlig for produksjonen. Den strukturelle fleksibiliteten, kombinasjonen av kompetanse, læringsmiljø, synlighet i teamet kan ha positiv effekt på asylsaksbehandleren i form av høyere kvalitet i asylsaksbehandling. Det gjenstår imidlertid å teste dette i praksis over en lengre periode, for å se langtidseffektene på kvalitet.

8.3.2 Anbefalinger effektivitet

Anbefalingene som blir gitt nedenfor, må vurderes nøye i en norsk kontekst. Det er signifikante forskjeller i organisasjonsstruktur og arbeidsmåte mellom de ulike systemene som kan ha betydning for om tiltakene vil ha ønsket effekt i norsk kontekst. Noen av tiltakene vil også ha politiske implikasjoner i forhold til oppgavefordeling og organisasjonsstruktur.

En viktig kontekstfaktor er knyttet til at Norge til forskjell fra en del andre land har *to myndigheter* som er involvert i asylsaksbehandlingen i 1. instans. Dette har betydning for alle tiltak som gjelder arbeidsmåte, organisasjonsstruktur og oppgavefordeling.

En annen viktig kontekstfaktor er relatert til at Norge har en *landinndelt organisasjonsstruktur* når det gjelder vedtaksarbeidet. Innføring av leanmetoden kan ha konsekvenser i forhold til dagens organisering. En del tiltak som gjelder ledelse og kompetanseutvikling må også ses i sammenheng med hvilke andre organisatoriske løsninger man velger. Når det gjelder kompetanseutvikling og ledelse er det også viktig å vite om behovet og dagens situasjon. Det er som vi har pekt på i kapittelet om Norge, meget høyt utdannete medarbeidere. Det gjøres betydelig kompetanseutvikling, men samtidig er det mange medarbeidere med forholdsvis lite praktisk erfaring i utlendingsforvaltningen.

Vi diskuterer ikke alle mulige kontekstfaktorer i forhold til anbefalingene. De viktigste er de som er pekt på over. I denne sammenheng er det også viktig å peke på at det ikke er mulig å vite i detalj hvordan et tiltak vil fungere i praksis. Erfaringene fra Sverige og Danmark peker nettopp på at man må justere tiltakene til organisasjonen etter hvert. Erfaringene fra Sverige viser også at implementeringsprosessen i forhold til slike omfattende organisasjonsendringer kan være meget krevende.

Våre anbefalinger må forstås som forslag som Justis- og politidepartementet og andre involverte aktører bør vurdere om vil være interessante på bakgrunn av en ”best practice” vurdering. Vi har lagt til grunn de hovedproblemer, barrierer og behov som er avdekket. På denne bakgrunn har vi vurdert ulike ordninger i caselandene som kan være interessante i norsk kontekst.

Det er viktig at det for de fleste tiltak hersker betydelig usikkerhet med henhold til resultater både på kort sikt og ikke minst på lang sikt. Utfordringene er at erfaringen er begrenset i alle caselandene. Videre er det også mangel på resultater i form av statistikk og tall. Det foreligger likevel en del kunnskap og praksiserfaring som gir grunnlag for ”best practice” vurderinger. Faktakunnskapen om asylsaksbehandlingen i de ulike landene, gir etter vår vurdering også interessante eksempler og innspill i seg selv.

Erfaringene fra de ulike landenes systemer for asylsaksbehandling, gir nødvendigvis ikke entydige anbefalinger med en gitt løsning. Derfor er anbefalingene i betydelig grad formulert som spørsmål utlendingsmyndighetene bør vurdere nøyer. Vi peker på noen løsninger i enkelte land som er særlig interessante i forhold til de aktuelle utfordringer. Basert på den komparative studien og særlig analyser av potensialet til elementene i Leanmetoden og Case Owner-modellen og de foreløpige erfaringene, vurderer Oxford Research at følgende anbefalinger kan være nyttige for å optimalisere effektiviteten:

Vurdere differensieringen av saker

Utlendingsforvaltningen bør vurdere om *differensieringen* av saker i UDI er god nok. UDI har arbeidet med å øke differensieringen, men i flere av intervjuene pekes det på et potensial for en enda bedre differensiering av sakene basert blant annet på vanskelighetsgrad. Økt fokus på saksdifferensiering kan forsøkes løst både gjennom teamarbeid hvor teamledere med en klart definert oppgave og rolle er sentrale (Sverige) og innenfor en egen organisasjonsenhet (Danmark).

Erfaringene fra landstudiene kan ikke si sikkert hvilken modell som gir best resultater. Det er meget begrensede erfaringer med den nye modellen i Danmark, mens det er noe mer erfaring i Sverige. Utlendingsmyndighetene bør vurdere å involvere de mest erfarne saksbehandlerne i starten av asylsaksbehandlingen, noe som sannsynligvis vil sikre en bedre differensiering av sakene og lette beslutningstakingen siden.

Erfaringene og synspunktene både i Sverige og Danmark viser at økt differensiering forutsetter:

- Erfarne medarbeidere som tidlig kan styre sakene riktig. Høy kompetanse må altså settes inn tidlig
- Løpende oppfølging av saksarbeidet og saksflyten
- Det må utarbeides retningslinjer og kriterier for differensieringen

- Klare roller, retningslinjer og kommunikasjon som sikrer at problemer blir oppdaget tidlig og tatt tak i.
- Klare mål og tidsfrister som er realistiske
- På kort sikt like store eller større ressurser

Når det gjelder prinsipper for differensieringen (enkle og kompliserte saker), er dette et utfordrende punkt. Vi anbefaler at utlendingsmyndighetene særlig ser på eksemplene fra Sverige og Danmark.

Uavhengig av om en vurderer en egen organisasjonsenhet/screeningsenhet og/eller teamledere som det mest hensiktsmessige for å sikre differensiering, må man forsøke å sikre at disse forutsetningene for differensiering og saksflyt blir oppfylt.

Vurdere arbeidsmåter og prosessstyring for å øke saksflyten

Studien viser at en av utfordringene i asylsaksbehandlingen bl.a. i Norge og Sverige, har vært passiv liggetid. Dette kan det være mange årsaker til. Kjernen for å oppnå effektivitet i forhold til saksflyt og unngå passiv liggetid, er erfarne saksbehandlere, teamstruktur og en struktur som sikrer coaching og støttefunksjoner. Dette viser erfaringene i de ulike landene, særlig Sverige og Storbritannia. Anbefalingene knyttet til saksflyten henger nøye sammen med anbefalingene i forhold til differensiering.

For å sikre bedre saksflyt i UDI, vil vi anbefale at Utlendingsmyndighetene særlig ser på og vurderer løsningene som er valgt i Sverige og Storbritannia.

Erfaringen i Sverige tyder på at en bør innføre en teamstruktur med erfarne teamledere. Deres rolle i forhold til å lede og veilede saksbehandlingen bør tydeliggjøres og være klart forankret i hele organisasjonen.

Basert på erfaringene og synspunktene i Sverige og Danmark bør særlig følgende elementer vurderes:

- Det bør innføres en styrket teamlederfunksjon som består av erfarne medarbeidere. Det er viktig at teamlederne er proaktive og løpende tilgjengelig for medarbeiderne. Teamlederfunksjonen som ble introdusert i Leanmetoden i Sverige kan konsulteres som referanse.
- Utlendingsmyndighetene bør vurdere egen organisasjon og særlig ledelsens rolle i asylsaksbehandling. Er ledelsen en styrende ledelsestype eller en coachende ledelsestype, eller begge deler? Er det ulike roller med tanke på disse? I dette tilfellet bør rollene avklares. Rollene og ansvar må også være veldefinerte i organisasjonsstrukturen.

Vi vil understreke at denne komparative studien indikerer at styring av prosess bør kombineres med en veiledende, operativ leder. Styringen av prosess og arbeidsmengde blir i den svenske modellen gjort av teamleder som sørger for kontinuitet og effektiv problemløsning gjort i samarbeid med teammedlemmene. Teamlederen skal også være en veiledende leder som sørger for støtte gjennom tilbakemeldinger eller ved å bringe problemet oppover i organisasjonen. En slik veiledende leder spiller en viktig rolle når det gjelder å prioritere saker og å støtte personalet i å nå sine mål. En slik teamleder skal forstå asylprosessen og det arbeidet den medfører.

Det siste er viktig for å sikre at kommunikasjonen går effektivt både oppover og nedover. Erfaringen i Sverige er nettopp at kombinasjonen av et klarere ansvar for

teamlederne, teamet og retningslinjer om å kommunisere utfordringer og problemer så tidlig som mulig, er noe som sikrer en bedre prosessstyring. En utfordring vil være å forankre og implementere en ny arbeidsmodell og arbeidsmåte. Erfaringer med implementering er detaljert beskrevet i kapittelet om Sverige. Hovedbudskapet er at dette er krevende og må forankres i hele organisasjonen.

Vurdere å innføre "sakseierskap"

Det er indikasjoner på at asylsaksbehandlingen i UDI kan oppleves som fragmentert og saker kan være inntatt mange saksbehandlere. Dette kan være en utfordring i forhold til tidsbruk da det kan medføre noe dobbeltarbeid. Eksempelene fra Storbritannia kan illustrere måter å øke ansvarligheten og en mer integrert asylsaksbehandlingen ved å holde den individuelle saksbehandleren ansvarlig for hele saksbehandlingen i den enkelte sak i asylsaksbehandlingen i 1. Instans (Nederland skal også implementere en liknende arbeidsmodell). Det er lettere å forholde seg til saken og fatte en beslutning basert på *uavbrutt* involvering i prosessen. Det er også lettere å oppdage et problem og følge det opp. Det er imidlertid noen ulemper med en slik personlig ansvarliggjøring også, som vi har påpekt, bl.a.:

- Et slikt ansvar er ofte i praksis for omfattende for en person og krever mye kompetanse
- Kvaliteten og effektiviteten er ofte i stor grad personavhengig

Derfor bør økt ansvarliggjøring av saksbehandlerne kombineres med teamstruktur med coachende teamledere som i den svenske modellen, ettersom det gir et potensial for fleksibilitet i struktur, gjennomsiktighet i prosessen, delt ansvar og et læringsmiljø i asylsaksbehandlingen.

Fokuser på effektive støttefunksjoner

Erfaringen fra denne komparative studien tyder på at det er svært viktig å fokusere på å ha effektive støttefunksjoner. Erfaringen fra Sverige viser at støttefunksjoner i forhold til praksisavklaringer, IT-støtte og andre praktiske støttefunksjoner må fungere. Dette er delvis en konsekvens av økende bruk av teknologi og økende grad av spesialisering, men også en konsekvens av økt fokus på saksflyt og mer fokus på produksjon. Det er en risiko for at støttefunksjonene kan bli en flaskehals. I Sverige pekes det blant annet på at innføringen av leanmodellen har medført økt behov for effektive støttefunksjoner i forhold til rettslig styring og landkompetanse.

Fokusere på målrettet kompetanseutvikling og praktisk opplæring

Asylsaksbehandling er krevende og fordrer både innsikt i forvaltning, rettslige regler, faktakunnskap om land og ikke minst praktiske ferdigheter. En utfordring er å bli målrettet i asylsaksbehandlingen, få praktiske ferdigheter og få del i den "tause" kunnskapen.

Studien viser at alle landene legger betydelig vekt på kompetanseopplæring. Detaljene i opplæringen er imidlertid noe forskjellig. Utdanningsnivået til medarbeiderne er også forskjellig. Det overordnede inntrykket, som er Oxford Researchs egen tolkning, er at kompetanseutviklingen i størst mulig grad bør være praktisk rettet. Modellene med en teamleder med et spesielt og klart veiledende ansvar for saksbehandlerne virker også som en fornuftig form for læring. Det synes som lærings- og erfaringsde-

ling er lettere i en teamstruktur enn i en stor enhet. Vår vurdering er at både Nederland, Sverige og Storbritannia gir interessante eksempler som Utlendingsmyndighetene bør vurdere.

Basert på ordningene i disse landene er vår anbefaling:

- Legg vekt på målrettet kompetanseutvikling og *praktisk* opplæring. Dette er viktig både i et effektivitetsperspektiv og kvalitetsperspektiv.
- Det bør være en mentor eller teamleder med ansvar for oppfølging for hver enkelt ansatt.

Fokusere på verktøy og systemer for mål og resultatstyring

Det bør fokuseres på å utvikle og forankre verktøy og systemer for mål og resultatstyring av asylsaksbehandlingen. Det bør utvikles indikatorer som belyser både kvantitative og kvalitative sider ved asylsaksbehandlingen.

For det første er det viktig å utvikle et måle- og resultatssystem som gjør det mulig å vurdere resultater. Et første spørsmål er å vurdere målformuleringene. Tids- og produksjonsmålene i asylsaksbehandlingen i 1. instans bør vurderes. Er de klare nok? Er de realistiske? Er de enkle og helt og holdent forstått av personalet? Det er også avgjørende å ha et system og verktøy som gjør det mulig å få informasjon og følge opp resultatene. I stor grad er man avhengig av å ha gode systemer for tidsregistrering og statistikkføring. Den komparative studien viser at dette i stor grad har vært mangelfullt i flere av landene. I Nederland har man eksempelvis hatt manglende detaljerte tidsregistreringer og statistikk. Sverige har arbeidet en god del med å forbedre statistikk og tidsregistreringer og det understrekes at innføringen av lean er helt avhengig av god og detaljert styringsinformasjon. I Norge har UDI gode systemer for tidsregistreringer og statistikk sammenliknet med mange andre land. PU har for tiden ikke optimale saksbehandlings- og måleverkter. PU arbeider imidlertid med å forbedre systemene for registrering av styringsinformasjon. Endelig er det viktig at styringsinformasjonen faktisk brukes i strategi og operativt arbeid. Dataene bør brukes systematisk i forhold til å styre både effektivitet og kvalitet i asylsaksbehandlingen.

Vurdere samlokalisering av PU og UDI

Det bør vurderes en samlokalisering mellom deler av PU og UDI. Danmark gir et eksempel på at det er mulig å implementere. Det er viktig å presisere at det største gevinstpotensialet ligger i å få bedre saksflyt i UDI og unngå passiv liggetid. Likevel synes det å være potensial i å få en mer integrert asylsaksbehandling. Det kan på den ene siden hevdes at elektronisk saksbehandling vil løse mange av samhandlingsutfordringene. En mulig ulempe med en samlokalisering er også uklare roller i forhold til hvem som er sivil myndighet og hvem som har politimyndighet. På den andre siden synes det å være klare fordeler knyttet til potensial for bedre effektivitet, bedre mulighet for å følge opp den enkelte asylsøker og få spørsmål avklart raskt. En fordel med en samlokalisering er også at den daglige samhandlingen mellom UDI og PU kan styrkes.

Oppgavefordelingen mellom PU og UDI trenger ikke nødvendigvis endres (jfr. Danmark). Samlokalisering og oppgavefordeling er i prinsippet ulike spørsmål. En vurdering av samlokalisering bør involvere både PU og UDI som likeverdige partnere i prosessen og bør ha et helhetsperspektiv på asylsaksbehandlingen. Erfaringene

fra Danmark bør følges opp og Center Sandholm bør besøkes dersom en prosess om samlokalisering igangsettes.

Landinndelingen i asylavdelingen i UDI bør vurderes

Landinndelingen i UDI bør vurderes. Det er ikke noen klare svar i den komparative undersøkelsen på om landinndelt vedtaksfatting er mest optimalt i forhold til effektivitet. Det er likevel verd å merke seg at UDI er den eneste organisasjonen som har en landinndelt *organisasjonsstruktur* i vedtaksarbeidet. De andre landene har også en viss spesialisering på land formelt eller uformelt. Det er ulike synspunkter på om en landorganisering er mest effektivt. Fordelen er selvsagt at man får høy kompetanse om land og landområde. Hovedulempen synes å være at man kan bli for fokusert på land og fakta og få for sterkt eierskap.

- Utlendingsmyndighetene bør nærmere vurdere konkrete fordeler og ulemper med en landinndeling i asylavdelingen i UDI.

Det er en sammenheng mellom en del av de momenter vi drøfter i forhold til effektivitet, og de funn og momenter vi diskuterer nedenfor under kvalitet. Perspektivene er imidlertid noe forskjellige.

8.4 Kvalitet

I dette delkapitlet vil vi fokusere på erfaringer med kvalitetsarbeid og komparative funn i forhold til kvalitet. Vi har forsøkt å identifisere ulike tiltak og løsninger i landene som kan ha relevans og interesse i norsk sammenheng. I den komparative studien var det særlig erfaringer og løsninger i Sverige og Storbritannia som vi vurderer som relevante og interessante.

I forhold til den komparative studien, har vi særlig fokusert på å identifisere arbeidsprosesser og organisatoriske elementer som synes å være ”best practice” i forhold til å sikre en eller flere av kvalitetsdimensjonene. I forhold til alle dimensjonene av kvalitet er det sentralt å diskutere ulike funn og erfaringer i forhold til kvalitetssikringsmekanismer. Det er særlig her det kan være noe å lære.

Kvalitetsproblemet er sentralt i alle landene studien inkluderer. I de fleste landene anser intervjuobjektene kvalitetssikringen for å være god, men alle vedkjenner at det er rom for forbedringer. Funnene gjort i organisasjonene som er inkludert i denne studien viser at kvalitetsdimensjonen er nært relatert til effektivitets- og fleksibilitetsdimensjonene. Organisasjonene vi har sett på hadde enten nylig vært gjennom en endring (Storbritannia og Danmark) eller var for tiden i en endringsprosess (Sverige og Nederland) knyttet til sine arbeidsmodeller for å forbedre effektiviteten og kvaliteten i prosessen. I likhet med myndighetene i Danmark, er det utfordrende også for norske myndigheter å definere hva som i praksis kan defineres som ”godt nok” Det sterke fokuset på kvalitet fører til lenger behandlingstid, og påvirker organisasjonens effektivitet og fleksibilitet. Det er samtidig stort fokus på kortere saksbehandlingstid. Mens det er økt fokus på kvalitet i bevisvurderingen og lovanvendelse som er sentralt i det svenske og nederlandske systemet, er forbedringspotensialet i Storbritannia i hovedsak knyttet til andelen av innvilgede klager, som har vært økende.

Tabell 27: Kvalitet og hovedutfordringer for myndighetene

					
Kvalitetsproblem	Høy kvalitet på bekostning av tid Hva er "godt nok" arbeid?	Bevisvurdering Rettsikkerhet	Bedre begrunnelse av vedtaket Hva er "godt nok" arbeid?	Utvikle registreringssystem av asylsaksprosessen Bevisvurdering	Høyere andel av innvilgede klager (endrede vedtak i domstolene)
Tid	Fokuset er på kvalitet, hvilket gjør behandlingstiden lenger Fokus på å forkorte saksbehandlingstiden	Fokus på å kortene behandlingstiden		Den korte prosessen er for kort; den normale prosessen er for lang	Fokus på kort behandlingstid
Hovedregel: Rettslig representasjon i 1. instans	Nei	Ja	Nei	Ja	Ja
Kilde: Oxford Research, basert på intervjuene med myndigheter og NGOer.					

Oxford Research undersøkelse av asylsaksbehandlingen i Sverige og Storbritannia i denne studien viser at de nye modellene for asylsaksbehandlingen som er innført har stort fokus på effektivitet. Imidlertid er det også mange tiltak for å øke kvaliteten i asylsaksbehandlingen. I begge tilfeller er det forventet at de respektive modellene, Case owner-modellen (Storbritannia) og lean-modellen (Sverige) også vil bidra til å bedre kvaliteten av asylsaksbehandlingen. Under følger de to modellenes forventede implikasjoner på kvaliteten.

To modeller for asylsaksbehandling og deres kvalitetsimplikasjoner

Case owner-modellen

I case owner-modellen ligger potensialet for kvalitet i kontinuiteten i asylsaksbehandlingen. Saken behandles kun av en person. Ettersom det er en som har oversikt over saken, og denne er involvert i kunnskapsbygging rundt saken (inkludert ankestadiet) og asylsøkeren, gjør modellen COen i stand til å fatte en kvalitativ beslutning. Dette skulle sikre en helhetlig og god beslutning. I praksis er det derimot slik at ulempen ser ut til å ligge i det faktum at en enkelt person alene ikke kan være ekspert på alle aspekt av asylsystemet. Praksisen i Storbritannia har også vist at COene ofte ikke kan representere sakene sine i anken, hvilket betyr at den forventede læringseffekten av ankeforsvaret er minimert eller ikke-eksisterende. Et annet potensial i case owner-modellen er det *personlige ansvaret* COene har for sakens endelige resolusjon. Det er forventet at COens personlige ansvar gjennom hele prosessen virker slik at COen bryr seg om saken i sin helhet, og i så måte har et bredere perspektiv overfor sin beslutning i første instans. Svakheten som viste seg i praksis, var at dette personlige ansvaret for hele prosessen er for bredt og omfattende for den enkelte CO, ettersom det krever en mye bredere kompetansebakgrunn enn det som er nødvendig for de innledende beslutningsprosessene (1. instans). I verste fall kan dette resultere i dårligere kvalitet i noen deler av prosessen, inkludert behandlingen i 1. instans. Modellen skal være mer *åpen* mot asylsøkeren, med tanke på den nære kommunikasjonen COen skal ha med asylsøkeren, og derfor sikre bedre kvalitet i beslutningstakingen. I praksis

varierer dette, avhengig av blant annet COens evne til å kommunisere med og informere asylsøkeren om asylprosessen.

Leanmodellen

Leanmodellens kvalitetspotensial ligger i dens mekanismer for å korte ned den *passive tiden*, hvilket fremtvinger *fokusering og aktiv behandling av asylsaken*. Ved aktivt å behandle saken er det antatt at informasjonen og kunnskapen som benyttes for å behandle saken ikke blir gammel, og dermed blir ikke saken mer komplisert i løpet av behandlingstiden. Antakelsen er at informasjonen i en asylsak er “fersk materiale”, som tendere til å bli gammelt og utdatert relativt raskt. Implikasjonen er at å samle og ta hensyn til all relevant data er utfordrende i seg selv, hvilket er ytterligere komplisert dersom nye endringer oppstår i miljøet over tid. Kort behandlingstid er også antatt å være et kvalitetselement i forhold til en hurtig beslutning for asylsøkeren. Ulempen kan ligge i modellens effekt på personalet og lederskapet, hvilket kan resultere i økt interesse for effektivitet og produktivitetsmålene snarere enn kvaliteten på beslutningene som fattes i asylsaksprosessen. En annen fordel med modellen er dens konsept om den *coachende lederen*, som har kunnskap og forståelse for asylsaksprosessen, hvilket medfører involvering av lederen i den konkrete saksbehandling og hans/hennes støtte til teammedlemmene. Andre mekanismer bygget i modellen er *systematiske tilbakemeldinger* som opererer horisontalt og vertikalt i asylprosessen, og økte muligheter for *læring og deling av erfaringer* gitt av teamet. Hvordan disse mekanismene fungerer i praksis er ennå noe usikkert, men så langt mener flere informanter at modellen i hovedsak har gode resultater.

Tabellen nedenfor oppsummerer leanmodellen og caseownermodellen i forhold til deres hovedpotensial i relasjon til kvalitet og erfaringen med modellene så langt.

Tabell 28: Leanmodellen og caseownermodellen				
Modell/land				
	Kvalitetspotensial lean	Erfaringer i praksis	Kvalitetspotensial caseowner modell	Erfaringer i praksis
Kortere saksbehandlingstid	X	X Begrenset erfaring	X	X Noe kortere saksbehandlingstid
Helhetlig og god beslutning			X	Kompetanseproblem
Coaching/kvalitetsmanagement	X	X Begrenset erfaring		
Erfaringsdeling og feedback	X	X Begrenset erfaring	X	
Transparens og forutsigbarhet for søker	X	X Begrenset erfaring	X	Varierer i praksis etter person og kompetanse
Kilde: Oxford Research				

I denne undersøkelsen vil vi fremheve kvalitetsreformer som for tiden gjøres i Storbritannia og Sverige i særlig grad. Det er to grunner til at vi særlig løfter frem kvalitetssikringsarbeidet i disse to landene. For det første har vi i stor grad benyttet arbeidsmodeller og organiseringsmodeller fra disse to landene i diskusjonen for øvrig (leanmodellen og case owner-modellen). For det andre er deler av leanmetoden også innført i Danmark, og Nederland skal innføre deler av case owner-modellen.

I Storbritannia jobbes det intenst med å utvikle og forbedre kvalitetssikringssystemet, hvilket gjøres i tett samarbeid med UNHCR. I Sverige har det blitt etablert en ny organisasjonsenhet, Rettslig styring, og en ekspertgruppe arbeider for å yte støtte i lovanvendelse og juridisk praksis, og utvikle forskrifter og instruksjoner i asylbehandlingen. Dette har noe sammenheng med strukturen i Sverige med flere enheter spredt rundt i landet som øker behovet for en enhet som kan sikre likhet i asylsaksbehandlingen. Noen eksempler på kvalitetstiltak som brukes av de ulike landene presenteres under.

Tiltak for å sikre økt kompetanse og rettssikkerhet i Sverige

I Sverige er det innført flere mekanismer for å sikre kvalitet og rettssikkerhet. Tiltakene er bl.a. en respons på Migrasjonsdomstolens praksis. Noen viktige tiltak er følgende:

- Det er ansatt flere jurister i forsøk på å samle den juridiske kompetansen i prosessen.
- Et nytt virksomhetsområde, Rettslig styring, har blitt etablert. Enheten utsteder rettslig stillingstaking når det er behov for at myndighetene reagerer overfor en ny praksis eller en endring i opprinnelseslandet. Enheten holder kvalitetsseminarer i organisasjonen.
- En ekspertgruppe er etablert for å støtte asylsaksprosessen lokalt med tolkning av loven, rettspraksis og juridisk praksis, ved hjelp av eksempler og instruksjoner til saksbehandlere og beslutningstakere. Gruppen oppfattes å være nyttig, men for liten til å yte ekstensiv støtte til alle regionene. Kravet til raskhet i hjelpen knyttet til tidspresst i forbindelse med Leanmodellen, legger tilleggspress på ekspertgruppen.
- Tettere samarbeid med representanten i anken er planlagt som en del av Leanmodellen, for å nyttiggjøre seg av deres ekspertise på asylsaksbehandling og for å sikre kontinuiteten i prosessen. Representanten, som vanligvis er en forhenværende og erfaren asylsaksbehandler og som har erfaring fra saksbehandling i ankesaker, blir ansett å inneha verdifull ekspertise på bevisvurdering og anvendelse av loven, hvilket har kan bedre kvaliteten i 1. instans og kontinuitet i prosessen.

Tiltak for å sikre økt kvalitet og rettssikkerhet i Storbritannia

I Storbritannia har det blitt lagt vekt på å utvikle et *kvalitetssikringssystem* på nasjonalt nivå. Dette har også sammenheng med behovet for likhet i asylsaksbehandlingen ved et regionalisert system. Dette har blitt gjort i tett samarbeid med UNHCR, gjennom Quality Initiative-prosjektet. Dette har resultert i:

- Et nytt kvalitetssikringsteam er etablert for å vurdere COenes beslutningstaking. Det interessante med dette teamet er at det både har er revisjonsfunksjon.

sjon og en lærings- og utviklingsfunksjon. Dette gjør dem i stand til å avdekke lærings- og utviklingsbehov underveis i revisjonen, og deretter tilnærme seg disse behovene gjennom de kompetanseutviklende tiltakene. Ytterligere revisjon gir dem mulighet til å måle effektene av den kompetansehevende innsatsen i organisasjonen. Det har blitt rettet kritikk av NAO (National Audit Office) om at i praksis er det slik at kunnskapen fra deres revisjoner ikke blir delt med alle COene. Kritikken fra NAO viser viktigheten av å følge de anbefalingene fra et så bemyndiget team dersom de tiltenkte kvalitetseffektene skal inntreffe.

- Et omfattende kvalitetssikringsrammeverk er utviklet i samarbeid med UNHCR. UNHCR har siden 2004 gitt seks rapporter til ministere som inneholder deres observasjoner og anbefalinger vedrørende hvordan UKBA (UK Border Agency) kan bedre kvaliteten på sine innledende asylsaksvedtak. Som et resultat av dette er det laget en kvalitetssikringsmatrise og merkingssstandarder, som brukes av kvalitetssikringsteamet i deres revisjonsarbeid (Dette er omfattende dokumenter som Oxford Research har fått innsyn i og som kan tilgjengeliggjøres).
- Tiltak er gjennomført for å følge opp de innvilgede ankesakene, hvilket utgjør 20-25 % av det totale antallet ankede asylsaker. Tiltakene har blitt innført på regionalt nivå, og hensikten er å lage en mer systematisk analyse av de innvilgede ankene på nasjonalt nivå for deretter å bedre kvaliteten på beslutningene fattet i 1. instans. Omvendt blir kritikken fra NAO vedrørende mangelen på midler for å identifisere uriktige beslutninger om å bevilge asyl, tatt opp av byrået.

Sentrale funn og erfaringer i forhold til kvalitet

Det er videre en del andre interessante funn og erfaringer i forhold til kvalitet. Kvalitetssikringsmekanismer er utviklet i ulik grad i alle landene som er inkludert i studien. Kvalitetssikringsmekanismer som 2. håndskontroll av vedtak, stikkprøvekontroll, flere saksbehandlere, veiledning, spesialisering på spesielle typer saker og land, tilbakemelding og problemopptrapping praktiseres i ulik grad i asylsaksprosessen i Storbritannia, Sverige, Danmark og Nederland.

I det følgende vil vi redegjør for kvalitet i forhold til:

- Sikring av land og faktakompetanse
- Sikring av praktisk kompetanse gjennom internopplæring
- Sikre opplysning av saken og rettssikkerhet for asylsøker gjennom juridisk rådgivning

Land og faktakompetanse

Relevant kunnskap om opprinnelseslandet er av avgjørende betydning i asylsaksprosessen for å sikre god kvalitet og en riktig beslutning. Utlendingsmyndighetene i landene i studien vår viser seg å ha bygget sin informasjon om opprinnelseslandet på en kombinasjon av databaser, eksperter, enheter og andre metoder.

Tabell 29: Landkompetanse					
Modell/land					
Egne landekspertenheter	Landinfo, egen ekspert enhet for landinformasjon	Egen ekspert enhet ved staben. Støttefunksjon	Benytter mest utriks-tjenesten og UNCHR. *	-	Ekspertenhet/team som har støttefunksjoner
Funksjonell spesialisering på land	Ja, men egen organisasjonsmessig landinndeling	Ja	*	Ja	Ja
Organisasjonsmessig landinndelt/områdeinndelt i vedtaksarbeidet	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Kilde: Oxford Research					

*Det kommer for tiden asylsøkere fra få ulike land til Danmark. Derfor er ikke dette så aktuelt spørsmål i Danmark for tiden.

Ekspertteam med støttefunksjoner praktiseres i Norge, Sverige og Storbritannia. Det er kun Norge som har en landinndelt organisasjon i vedtaksarbeidet. Det finnes likevel en viss funksjonell spesialisering i forhold til landkunnskap på lokalt/regional nivå blant seniorasylsaksbehandlere i Sverige, Storbritannia og Nederland. Det er ulike synspunkter og erfaringer på hva som er den optimale måten å sikre landkompetanse. Den komparative studien gir ikke noen entydige svar.

Intern opplæring og kompetanse

Å ha nok personell og personell med den rette kompetanse til rett tid er en utfordring, særlig for landene som erfarer stor variasjon av ankomsten av asylsøkere, slik som Sverige, Norge og Nederland. Den formelle kompetansen er i praksis hovedsakelig høyere utdanning i alle landene som er inkludert i studien. Det er noe variasjon mellom landene når det gjelder utdanningsnivået. I praksis har de fleste som arbeider med asylsaksbehandling i Norge, Sverige og Danmark høyere grad/mastergrad. I Storbritannia og Nederland er bachelorutdanning mer typisk ifølge informantene.

Høyere utdanning og praksiserfaring fra fagfeltet øker jo høyere funksjonen til fagpersonellet er. Innledende opplæring av asylsaksbehandlerne inkluderer typisk en teoretisk del som dekker lovgivningen relatert til asyl og menneskerettigheter og en mer praktisk del om hvordan man skal intervju søkere, vurdere bevisene og begrunne vedtakene.

Asylsaksbehandling krever praktisk arbeidserfaring. Både formell- og praktisk opplæring er obligatorisk og kan vare fra 25 dager i Storbritannia opp til to år i Nederland. Når det gjelder Norge, Sverige og Danmark er hovedinntrykket at myndighetene vurderer opplæringen og behovet relativt likt. Informantene i alle disse landene forteller at det gjerne tar 3-6 måneder før saksbehandleren er operativ. I tillegg til opplæringen, baserer utlendingsmyndighetene i de ulike landene seg på veiledning, midlertidig tilsyn fra en senior, to saksbehandlere om beslutninger og rutinemessige interne

kontrollene for å opprettholde kvaliteten i asylbehandlingen. Tabellen nedenfor viser noen hovedtrekk i intern opplæring.

Tabell 30: Intern opplæring og kompetanse					
Modell/land					
Formell kompetanse	Høyere grad/master	Høyere grad/master	Høyere grad/master	Bachelor grad eller liknende	Bachelor grad
Intern opplæring/"Start opplæring"	Innføringskurs Regner 3-6 måneder før saksbehandleren er operativ	Lean Innføringskurs	Lean Innføringskurs Regner 3-6 måneder før saksbehandleren er operativ	To års mentor og opplæringsprogram	Minimum 25 dagers opplæring
Kilde: Oxford Research					

Juridisk representant og sikring av rettssikkerheten

Juridisk representasjon som en faktor som bidrar til å bedre kvalitet i asylsaksbehandlingen er spesielt understreket av de intervjuede NGOene. Likevel finner vi ikke juridisk representasjon som en hovedregel i alle landene innkludert i studien (Norge og Danmark). Som nevnt tidligere har dette blant annet sammenheng med at det er to NGOer som har et eget oppdrag med å gi informasjon til asylsøkerne i Norge og Danmark.

Av de landene som bruker juridiske representanter i 1. instans, er Sverige det landet som tillegger størstedelen av kvaliteten på beslutningene i 1. instans. Dessuten er det slik at juridisk representasjon er involvert i et tidligere stadiet i 1. instans i Leanmodellen. I Storbritannia er juridisk representasjon tilgjengelig, men i praksis er det lite brukt i 1. instans. I Storbritannia spiller juridisk representasjon en stor rolle i ankestadiet. I Storbritannia er rollen til den juridiske representasjonen bestemt av det juridiske systemets natur, hvor partene spiller mot hverandre. Basert på resultatene fra et pilotprosjekt som involverte tidlig juridisk rådgivning og anbefalinger fra NAO, undersøker UKBA nå potensialet for tidlig juridisk veiledning for å forbedre beslutningstakingen i 1. instans. Likevel er det slik at det i flere av landene hevdes at det er underskudd på relevante juridiske representanter og en variasjon i deres kvalitet, hvilket har implikasjoner både på kvalitet og effektivitet i asylsaksbehandlingen.

Den komparative studien kan ikke gi svar på om rettssikkerheten blir best sikret i et system med juridisk representasjon. Det som er en mer generell erfaring, er at det er et potensial for å forbedre informasjon og transparens i asylsaksbehandlingen. I alle landene synes det å være et problem at asylsøkerne opplever mye usikkerhet og er i en situasjon der de vanskelig kan forstå informasjon som blir gitt. Dette medfører at det bør iverksettes tiltak som sikrer asylsøkerne reell tilgang på god rådgivning *tidlig* i asylsaksbehandlingen. Det er også viktig at myndighetene har systemer som sikrer at en har oversikt over saken slik at riktig informasjon kan bli gitt. I flere av landene pekes det også på at ikke alle dokumenter blir oversatt og at heller ikke hele vedtaket blir oversatt på alle språk. Dette kan representere et rettsikkerhetsproblem. Leanmodellen og case owner-modellen har som nevnt noen muligheter i forhold til bedre

informasjon og oppfølging av saken og søkerne. Case owner-modellen har imidlertid vist at denne oppfølgingen vil variere i praksis.

Effektivitet versus kvalitet?

Funnene fra intervjuene i denne studien viser at det er en nær sammenheng mellom effektiviseringstiltak og kvalitetstiltak i asylsaksbehandlingen. De myndighetene som har klare og veldefinerte effektivitetsmål og mekanismer, har også klare og veldefinerte kvalitetsmål og mekanismer (Storbritannia, Sverige). Nederland og Danmark arbeider med reformer for å sikre høyere kvalitet og effektivitet.

Å oppnå balanse mellom effektivitet og kvalitet i asylsaksbehandlingen er spesielt et ansvar hos ledelsen. Under intervjuene i Sverige og Storbritannia ble det trukket frem et problem vedrørende at ledelsen ser ut til å være mer interessert i produksjons- og effektivitetstall snarere enn kvaliteten på beslutningstakingen.

Det foreligger resultater som indikerer effekt av effektivitetsmekanismene på kvaliteten, som er tatt i bruk i asylsystemet. Et sterkt måldrevet miljø skapes for eksempel for å tvinge frem avgjørelser i asylsaker og for å nå effektivitetsmål. I Storbritannia viser intervjuene utført av Oxford Research og NAO på UKBA at myndighetenes beslutningsmål og effektivitetsmål ikke motiverer personellet til å gå videre med saker som ikke har oppnådd målet og til å forbedre kvaliteten på beslutningstakingen.

8.4.1 Anbefalinger

Den komparative studien viser at kvalitet og kvalitetsarbeid er sentralt i alle landene. Alle landene ser potensial og utfordringer i forhold til kvalitet. Det interessante i et komparativt perspektiv og policyperspektiv, er at de ulike landene har noe ulike løsninger for å sikre kvalitet i forhold til riktig beslutning, effektiv saksbehandling og en opplyst og informert prosess. Når det gjelder de formelle saksbehandlingsreglene, er det ikke avdekket synspunkter på at disse bør endres i vesentlig grad. Både myndigheter og NGOer mener i hovedsak at de formelle reglene og basiskravene til asylsaksbehandlingen i utgangspunktet er tilstrekkelige til å sikre kvaliteten. Utfordringene i asylsaksbehandlingen er hvordan ordningene virker i praksis. I det følgende oppsummerer vi de løsninger og tiltak som Oxford Research mener er mest relevante og interessante å vurdere i norsk kontekst. Svakheter og styrkene med disse løsningene er redegjort ovenfor. Noen av tiltakene og anbefalingene gjøres allerede i noen grad i norsk utlendingsforvaltning.

Klare kvalitetsmål og indikatorer

Det er viktig å sikre klare kvalitetsmål og indikatorer. Det er som sagt en klar sammenheng mellom klare kvalitetsmål og godt kvalitet. For å sikre kvalitet må man ha klare kvalitetsindikatorer/klar forestilling om hva som er kvalitet i asylsaksbehandlingen. UDI har arbeidet mye med å utvikle forståelse og kvalitetsmål. Kvalitetsarbeidet i Storbritannia og Sverige kan være eksempler å se nærmere på.

Dette punktet har også klar sammenheng med anbefalingen foran under effektivitet om å sikre verktøy for mål og resultatstyring.

Tidlig og løpende kvalitetssikring

Den komparative analysen viser at det er et grunnleggende problem å sikre løpende veiledning og kvalitetssikring operativt. Man har tidligere i for stor grad målt kvalitet i etterkant gjennom ulike stikkprøver osv. Oxford Research anbefaler at man i tråd med leanmodellen vektlegger å sikre prosess og kvalitet løpende, og så tidlig som mulig i prosessen. Dersom man skal sikre riktig beslutning er det viktig å sikre at de mange relativt uerfarne saksbehandlerne på et tidlig tidspunkt får nok støtte i forhold til veiledning og kvalitet. Sverige gir eksempler på hvordan en både kan øke saksflyten og effektiviteten og sikre tidlig og løpende kvalitetssikring gjennom teamledere. Storbritannia har også arbeidet med kvalitetsreformer som gir konkrete eksempler på mulige tiltak.

Denne anbefalingen må ses i sammenheng med anbefalingene om å øke saksdifferensieringen, vurdere arbeidsmåter og prosessstyring samt anbefalingen om å fokusere på målrettet kompetanseutvikling og praktisk opplæring.

Det er i praksis en nær sammenheng mellom kvalitet og effektivitet. Lang saksbehandlingstid er både et effektivitetsproblem og et kvalitetsproblem. Den komparative studien viser likevel at det kan være viktig å skille rollene i forhold til effektivitet og kvalitet. Spesielt gjelder dette i systemer som har innført leanmetodikk og også i Storbritannia med case- owner system. Man fokuserer på det man blir målt mot. Det kan oppstå konflikter mellom kvalitet og effektivitet. Dette er en utfordring og man bør sikre mekanismer som balanserer effektivitet og kvalitet på alle nivåer. Sverige og Storbritannia gir eksempler på mulige *mekanismer* for å balansere effektivitet og kvalitet på ulike nivåer. Både i Storbritannia og Sverige er det sentralt at balansen mellom kvalitet og effektivitet, sikres gjennom ved løpende kvalitetssikring (senior case owners i Storbritannia og i Sverige de mest erfarne saksbehandlerne). Storbritannia har det også blitt etablert en nasjonal/overordnet enhet for på sikre kvalitet. I Sverige er det fokusert på flere tiltak for å øke kompetanse og rettssikkerhet. Formålet er å ha en mekanisme som balanserer effektivitet og kvalitet som supplerer den løpende kvalitetssikringen.

Grundige kvalitetsrevisjoner

Studien viser at kvalitetsrevisjonene bør være grundige og sikre kvalitetsrevisjoner av ulike vedtak fra ulike asylsaksbehandlere som er involvert i beslutningstakingen i første instans. Som en del av kvalitetsrevisjonene bør det vurderes en systematisk analyse av årsakene for innvilgelse av klager. Det er viktig at kvalitetsrevisjonene knyttes opp til det generelle kvalitetssikringsrammeverket og systemer for mål- og resultatstyring.

Sikre sammenheng mellom kvalitetsrevisjoner og utviklingsfunksjonen

Utlendingsmyndighetene bør vurdere om det bør utvikles en mekanisme som kombinerer kvalitetsrevisjonsfunksjonen og lærings- og utviklingsfunksjonen. En sikring av sammenheng mellom kvalitetsrevisjon og utviklingsfunksjonen, vil gjøre det mulig og systematisk avdekke lærings- og kompetanseutviklingsbehov under den systematiske kvalitetsrevisjonen, å utvikle kompetansehevende tiltak i nær kontakt med de faktiske behovene. Videre gjør den samme mekanismen det mulig å følge opp gjennomføringen av behovene og effektene av de kompetansehevende tiltakene, gjennom etterfølgende kvalitetsrevisjoner. Systemet i Storbritannia er et eksempel på en slik

sammenkobling av kvalitetsrevisjon og utviklingsfunksjon.

Gjennomføre brukerundersøkelser

Det bør vurderes å innføre enda mer systematiske brukerundersøkelser. Dette kan omfatte å måle kvaliteten, hyppigheten av kontakt mellom asylsaksbehandler og søkeren, og opplevd brukertilfredshet blant asylsøkerne.

Det er en svakhet at en har noe manglende kunnskap om hvordan brukerne opplever prosessen. Her burde man gjøre målinger/undersøkelser som kunne sikre kontinuerlig feedback og som videre kunne brukes i det løpende utviklings- og kvalitetsarbeidet. Det er noe kunnskap og undersøkelser bl.a. gjort av NOAS, men her vurderer Oxford Research at det er et potensial for forbedring. Det kan nevnes at det heller ikke i de andre landene er særlig systematisk kunnskap om hvordan asylsøkerne opplever og vurderer asylsaksbehandlingen. Dansk Flyktningehjelp er i gang med en større undersøkelse blant asylsøkerne i Danmark som bl.a. belyser erfaringer med asylsaksbehandlingen. Denne er ventet ferdigstilt i løpet av 2010.

Dette punktet henger også sammen med anbefalingen om å fokusere på systemer og verktøy for å sikre mål- og resultatstyring.

I forhold til anbefalinger som gjelder kvalitet som effektivitet, viser vi til diskusjonen under effektivitetsdelen. Hovedpoenget her er å vise at også lang saksbehandlingstid er et vesentlig kvalitetsproblem både for myndigheter og asylsøkere. En situasjon der det er lite informasjon, uforutsigbarhet kombinert med lang saksbehandlingstid, er svært uheldig for asylsøkerne.

8.5 Fleksibilitet

Studien har fokusert på effektivitet og kvalitet. Vi vil helt tilslutt kort diskutere sentrale funn og anbefalinger i forhold til fleksibilitet. Kjernen i fleksibilitet er evnen til å tilpasse seg endringer. Dette er svært viktig i asylsaksbehandlingen.

Vurdere kompetansebasen

En sammenlikning av erfaringene i landene som er inkludert i studien viser at en fleksibel kompetansebase er nødvendig dersom man skal være i stand til å takle økt antall asylsøkere. Erfaringen viser at opplæring og det å trene personalet til å takle ulike typer asylsaker, spiller en viktig rolle i forbindelse med å utvikle en fleksibel kompetansebase i organisasjonen. Gjennom kunnskap, øvelse og erfaring med å jobbe med varierte saker, skapes det verdifull kompetanse som setter saksbehandlerne i stand til å takle *alle slags asylsaker*. Erfaring fra Sverige og Storbritannia viser at nøkkelkomponenten når det gjelder fleksibel kompetansebase ikke ligger i saksbehandlerens ekspertkunnskap knyttet til spesifikke land, men snarere på deres evne til å fatte og begrunne kvalitativt gode og legitime avgjørelser i asylsaksbehandlingen. Hurtig, kvalitetsmessig god og legitim beslutningstaking i asylsaksbehandling, basert på bevisvurdering og rettssikkerhet, som oppnås gjennom å arbeide med et variert utvalg asylsaker og systematisk kvalitetsvurdering, er nøkkelfunksjonen til en fleksibel kompetansebase i organisasjonen.

Oxford Research anbefaler UDI å foreta en strategisk analyse av sin kompetansebase vedrørende asylsøknadsbehandling i lys av personalets fleksibilitet knyttet til å takle et variert utvalg saker. Kjernekompetansen; rask, høy kvalitet og legitimitet på beslutningstakingen, bør være i fokus med tanke på kompetanseutvikling og opplæringspraksis. Vi anbefaler dessuten UDI å vektlegge og stille høye krav til de ansattes evne til å ta hurtige beslutninger med høy kvalitet og legitimitet. En utfordring her er forholdet mellom spesialisert kompetanse og generalist kompetanse. I Sverige og Storbritannia understreks generalist kompetanse kombinert med praktiske ferdigheter. Det er viktig å understreke at dette må ses i sammenheng med andre trekk i modellene for asylsaksbehandling i disse landene. I Sverige eksempelvis har en satset betydelig på at den spesialiserte kunnskapen skal styres nedover gjennom stabsfunksjoner, til enhetsleder og ned i de ulike avdelinger. Organiseringen medfører stor vekt på at den spesialiserte kunnskapen styres og kommuniseres nedover i organisasjonen. Man må med andre ord vurdere kompetansebasen i vedtaksarbeidet sett i relasjon til organisasjonens øvrige struktur i forhold til kompetanse og kompetasespredning.

Vurdere å styrke teamet som arbeidsmetode

Det er funn som viser at en teambasert arbeidsstruktur i asylsaksbehandlingen har et potensial i forhold til å skape en mer fleksibel organisasjon som er i stand til mer effektivt å takle variasjon i ankomsten av asylsøkere. Team, som ledes av teamleder og som består av asylsaksbehandlere, som jobber med saker gjennom hele 1. instans sammen med assisterende personell viser et potensial for en fleksibel organisering av asylsaksbehandling i 1. instans. Dette viser særlig erfaringen fra Sverige. Potensialet for fleksibilitet forbundet med teambasert struktur sammenliknet med større enheter er bl.a. knyttet til at det er lettere å bygge og avvikle team, det er lettere å innføre et team i arbeidsprosessen, lære opp og følge opp nylig ansatte, og det er lettere å omplassere team til andre aktiviteter.

Vurdere tiltak for å styrke samhandlingen mellom UDI og PU

En annen faktor som kan ha betydning for fleksibiliteten er oppgavefordeling og styring av ulike myndigheter som er involvert i asylsaksbehandlingen. Basert på intervjuer i bl.a. Sverige og Storbritannia er konklusjonen at desto mer fragmentert asylsaksprosessen er i 1. instans mellom ulike myndigheter, desto mindre fleksibel blir den når det kommer til endringer som må implementeres, særlig når det kommer til målsetting, prioritering, implementering og oppfølging av strategiske endringer. Tidligere erfaringer fra Sverige i forbindelse med politiinvolvering i registreringsfasen, og fra UKBA sin erfaring med mål om saksvedtak innen seks måneder (inkludert anke) viser at desto flere myndigheter som er involvert i asylsaksprosessen, desto vanskeligere blir det for myndighetene og fleksibelt håndtere variasjon i ankomsten av asylsøkere. Dette grunnet at en del av prosessen ligger i hendene til andre myndigheter. Det er en erkjent fordel sett fra et effektivitets- og fleksibilitetsperspektiv å ha det fulle og hele ansvaret under en organisasjon. Dette må imidlertid veies opp mot eventuelle ulemper. Den største ulempen knytter seg til om kvaliteten i forhold til identitetsfastsettelse blir svekket dersom eksempelvis arbeidet i stor grad gjøres av de sivile myndigheter som i Sverige. En kan observere at det er til dels store ulikheter mellom landene i arbeidet med identitetsfastsettelse. Denne studien gir ikke holdepunkter for å konkludere i forhold til kvaliteten på identitet fastsettelse.

Basert på at man i Norge har to ulike aktører involvert i 1. instans, anbefaler Oxford

Research at styringen og samhandlingen mellom PU og UDI i asylsaksbehandling i 1. instans vurderes. Dersom norsk asylsaksbehandling skal kunne være i stand til å respondere fleksibelt og effektivt på utfordringene knyttet til variasjon i inntaksmengden av asylsøkere, må det være god samhandling av aktørene i 1. instans i asylsaksbehandlingen. Det er nå felles overordnet politisk styring gjennom Justis- og politidepartementet. Studien indikerer at samhandlingen mellom UDI og PU fungerer tilfredsstillende i enkeltsaker, men har vært svakere på overordnet, strukturelt nivå. Det bør vurderes flere samarbeidsarenaer.

Spørsmålet om samhandling bør ses i sammenheng med spørsmålet og anbefalingen om å vurdere samlokalisering mellom UDI og PU. Anbefalingen om samlokalisering er beskrevet under anbefalinger ”effektivitet”.

Sikre nok ressurser til asylsaksbehandlingen

Det er viktig å understreke betydningen av nok økonomiske ressurser til asylsaksbehandlingen. Konsekvensene av kø og lang saksbehandlingstid er store, både økonomiske og menneskelig. Erfaringen fra Sverige tyder på at det er mulig å effektivisere asylsaksbehandlingen med kortere saksbehandlingstid og sikre bedre saksflyt. Men kortere saksbehandlingstid og bedre saksflyt betyr ikke nødvendigvis lavere ressursinnsats og mindre økonomiske rammer. Tvert imot vurderer Migrasjonsverket i Sverige at man på kort sikt trenger minst like mye ressurser.

Gevinstene knytter seg primært til betydelig sparte kostnader i mottak. Det vil også være betydelig gevinster i forhold til kortere saksbehandlingstid for asylsøkerne.

Vurdere finansieringsmodellen

Basert på erfaringene i alle landene, vurderer Oxford Research den økonomiske fleksibiliteten til å være nøkkelen i forhold til å få en effektiv, helhetlig asylsaksbehandling som i størst mulig grad gir en effektiv saksbehandling og som også håndterer restanser. En mer effektiv organisering og leanmetodikk vil ikke fungere optimalt uten at den økonomiske fleksibiliteten er tilstrekkelig. Dette kommer også klart frem i Oxford Researchs undersøkelse av asylsaksbehandlingen i Sverige.

Det betyr nødvendigvis ikke at dagens finansieringsmodell for asylsaksbehandlingen i Norge gjennom statsbudsjettet ikke er tilstrekkelig fleksibel. Det er imidlertid grunn til å nærmere vurdere om dagens finansieringsmodell kan håndtere de *særlige* utfordringer som asylsaksbehandlingen står overfor over tid. En av utfordringene knyttet til asylsaksbehandling er sterkt varierende asylankomster, kombinert med at asylsaksbehandling er forholdsvis komplisert. Dette betyr bl.a. at det ved sterkt økende ankomster vil ta noe tid å få nok medarbeidere som kan produsere saker (man må læres opp i noen måneder). Dette er forhold som er vanskelig å organisere seg bort fra, med mindre man har en konstant overbemanning med utgangspunkt i toppene i asylankomster. Det er da viktig at finansieringsmodellen ikke blir en ytterligere barriere, som bidrar til å bygge opp restanser. På den andre siden må også ressurser og finansieringsmodell ta hensyn til synkende ankomster. Generelt bør finansieringsmodellen være slik at man raskt kan øke budsjettet når ankomstene øker.

Denne studien kan ikke gi svar på *hvilken* konkret finansieringsmodell som er best egnet i norsk asylsaksbehandling. Poenget er å understreke betydningen av nok ressurser og økonomisk fleksibilitet for å optimalisere gevinster ved endret organisering,

bedre differensiering og bedre saksstyring m.m.

For å øke den økonomiske fleksibiliteten, har UDI i brev til JD foreslått to muligheter:

Et alternativ kan være å ta et nytt initiativ ovenfor Finansdepartementet for å etablere den tidligere foreslåtte budsjettmodell hvor UDIs driftsbudsjettet økes automatisk ved mer enn 15 % økning i ankomster. Ved en nedgang i ankomster kan tilpasningen følge det ordinære løpet i statsbudsjettet

En annen løsning er å innføre en lignende finansieringsmodell som brukes i Sverige.

Migrasjonsverket har en todelt budsjetttramme, hvor den ene delen er en kredittramme. Denne er for 2010 på 3 % av rammen (60 millioner). Ved høyere asylankomster har Migrasjonsverket fullmakt for bruk av denne kreditten. I tillegg til dette kan regjeringen beslutte utvidelse av kreditrammen i løpet av året på svært kort tid (ca 1 måned). Utover kreditrammen har Sverige, på samme måte som Norge, også mulighet for tilleggsbevilgning, som vurderes etter 1.halvår.”

Det er slike modeller som også fremheves av våre informanter i Sverige og Danmark. I Danmark arbeider de med å få en mer fleksibel finansieringsmodell basert på svensk modell. Det kan imidlertid være vanskelig å få gjennom en slik modell i den politiske prosess.

Det er viktig å understreke at det er en nær sammenheng mellom de tiltak vi har anbefalt. Kvalitet, effektivitet og fleksibilitet henger sammen. De tiltak som er foreslått anbefalt i 1. instans i norsk asylsaksbehandling, må også ses i sammenheng med hele asylsaksbehandlingen. Studien viser at organisering kan optimalisere asylsaksbehandlingen, men full utnyttelse av effektivisering og ulike måter å sikre saksflyt og god prosessstyring, forutsetter nok ressurser. Det synes å være slik at: ”Organisering teller, ressurser avgjør”.

Kapittel 9. Litteraturliste

Christensen, Egeberg, Larsen, Læg Reid og Roness (2007): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobsen og Thorsvik (2007): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.

Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3).

Danmark

Udlændingesservices årsrapporter 2006-2009

Tal og fakta på udlændingområdet 2006-2009. Udlændingesservice og Integrationsministeriet.

Rapport fra ekspertudvalget vedrørende forholdene for asylansøgere i andre lande. Juni 2009. Ministeriet for Flyktninge, Invandrere og Integrasjon.

Diverse rapporter og informasjonskriv fra Dansk Flyktningehjelp og Dansk Røde Kors. Udlændingesservice har også tilgjengeliggjort noen interne notater og presentasjoner for Oxford Research som ikke kan refereres til.

Det er dessuten benyttet en del material fra nettsidene til Udlændingesservice og Integrationsministeriet om asyl: <http://www.nyidanmark.dk/da-dk>

Norge

Brev av 01.03.2010. fra UDI til Justis- og politidepartementet
Innvandringsvadelingen: Tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden i asylsaker.

Evalueringsavdelingsenhet, Statskonsult rapport 2007:26

Førstelinjeprojektets sluttrapport: Anbefalinger om fremtidig oppgave- og ansvarsfordeling i utlendingsforvaltningen. 17.04.2009.

Gevinst- og forbedringsplan ASA 2009-2010. Asylavdelingen i UDI 1. juli 2009.

Intern presentasjon UDI: Hurtigprosedyrer – erfaringer fra noen land

Skipphelle 18. Mars 2009

Internt notat UDI, rapport fra tjenestereise til Storbritannia 20. januar 2009: Hurtigprosedyrer i asylsaker og kontroll av identitet

Internt notat UDI, rapport fra tjenestereise til Sverige 27. januar 2009: Hurtigprosedyrer i asylsaker og kontroll av identitet

Internt notat UDI, rapport fra tjenestereise til Nederland 27. januar 2009: Hurtigprosedyrer i asylsaker og kontroll av identitet

Intern rapport fra UDI: Organisasjonsutviklingsprosjektet i Asylavdelingen, Rapport, Fase 2

Internrevisjon UDI. Utkast revisjonsrapport 28. november 2008: Differensiering av

asylsaker

IM 2010-013: Generell kvalitetsstandard for vedtak i asylsaker

Meld. St. 9: Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv.

PUs årsrapporter 2006-2009

Rapport fra Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) August 2008: Asylsøkernes møte med det offentlige. I grenseland mellom diskriminering og saklig forskjellsbehandling

Rundskriv 2010-109: Kvalitet i saksbehandlingen

Rundskriv 2010-158: Saksgangen i asylsaker

Utlendingsdirektoratet: Følgeevaluering av Torshovprosjektet Resultatevaluering RAPPORT 12.02.09

UDIs strategiplan 2007-2010

UDIs årsrapporter 2006-2009

NOAS: Utfordringer i norsk asylopolitikk i norsk asylopolitikk 2009-2013.

Det er dessuten benyttet en god del material fra UDI og PUs nettsider. Både UDI og PU har videre tilgjengeligjot diverse prosesskart, figurer og praktiske håndbøker/notater.

Nederland

IND: EMN-studie april 2010

IND: Ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid. Mars 2010

Min. van justitie Rapportage vremmedelingenketen juli- desember 2009

IND: Ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid Mars 2009

IND: Asylumtrends januar 2009

Evaluatie vreemdelingenwet 2000 DEL 1 og DEL 2 2006

www.vluvhhtelingenwerk.nl

www.IND.nl

www.minjus.nl

www.overheid.nl

www.migratierecht.nl

www.eur-lex.eu

Storbritannia

Home Office. Management of Asylum Applications by the UK Border Agency, National Audit Office (NAO). 2009

Home Office Statistical Bulletins 2006-2009

UKBA Independent Chief Inspector. Asylum: Getting the Balance Right? A Thematic Inspection: July – November 2009

UKBA. Kiren Vadher. United Kingdom Country Report: EMN 2009 Annual Policy Report

UKBA. Poppleton, S., Rice, L., The Organisation of Asylum and Migration Policies in the UK. EMN

Sverige

European Migration Network, 2008, The organisation of Asylum and Migration Policies in Sweden,

European Migration Network, 2009, Annual Policy Report

Ekonomistyrningsverket, 2008:25, “Kartläggning av asylverksamheten i termer av verksamhetslogik”

Migrationsverket Årsredovisning 2006, 2007, 2008, 2009

Migrationsverket. Werner. C., Holmberg G., 2008, Med sikte på en snabbare asylprocess – i ett Sverige som med öppenhet tar tillvara den globala migrationens möjligheter.

Kapittel 10. Vedlegg

10.1 Informantliste

Informantliste				
Navn	Funksjon/stilling	Organisasjon	Type intervju	Merknader
Norge				
Hanne Jendal	Avdelingsdirektør, Asylavdelingen	UDI	Enkeltintervju	
Roar Iost	Prosessrådgiver	UDI	Enkeltintervju	
George Farness	Fagsystemrådgiver	UDI	Enkeltintervju	
Anita Fjeldsæther	Enhetsleder, Dublin	UDI	Enkeltintervju	
Gruppeintervju	Gruppeintervju	Gruppeintervju	Gruppeintervju	Intervjuet to ganger
Ida Børresen	Direktør UDI	UDI	Gruppeintervju	
Frode Forfang	Assisterende direktør UDI	UDI	Gruppeintervju	
George farness	Fagsystemrådgiver	UDI	Gruppeintervju	
Vesna Curk	Administrasjonssjef, asylavdelingen	UDI	Gruppeintervju	
Roar Iost	Prosessrådgiver	UDI	Gruppeintervju	
Dag Bærvahr	Fagsjef	UDI	Gruppeintervju	
Knut Berntsen	Områdeleder, Område Innledende saksbehandling (ISAK)	UDI	Gruppeintervju	
Nebosja Matic	Enhetsleder for Koordineringsenheten (KOR)	UDI	Enkeltintervju	
Kirsten Myhre	Områdeleder, landområde A	UDI	Gruppeintervju	
Tor Hagne Hovland	Områdeleder, landområde C	UDI	Gruppeintervju	
Eivind Hoffmann	Underdirektør, avdeling for faglig strategi og koordinering. Enhet for statistikk og analyse	UDI	Samtaler vedrørende statistikk	
Ole Johan Heir	Avdelingsdirektør, strategiavdelingen PU	PU	Enkeltintervju	
Ingrid Wiirum	Sjef PU	PU	Gruppeintervju	

Ole Johan Heir	Avdelingsdirektør, strategi- og analyseavdelingen PU	PU	Gruppeintervju	
Åge Gustad	Avdelingsdirektør Juridisk avdeling	PU	Gruppeintervju	
Svein Arne Jacobsen	Avdelingsdirektør Driftsavdeling 1 (Nord Afrika og Midtøsten)	PU	Gruppeintervju	
Kristine Beitland	Prosesseier	PU	Gruppeintervju	
Arild Humlen	Advokat	-	Enkeltintervju	
Paula Tolonen	Spesialrådgiver, NOAS	NOAS	Gruppeintervju	
Sylo Taraku	Kst. Generalsekretær NOAS	NOAS	Gruppeintervju	
Andreas Fururseth	Juridisk rådgiver	NOAS	Gruppeintervju	
NN	Medarbeider i NOAS	NOAS	Gruppeintervju	
Danmark				
Eva Singer	Soussjef 2. asylkontor (Sandholm)	Udlændigeservice	Enkeltintervju	
Line Theil Elikofer	Kontorsjef 1. asylkontor	Udlændigeservice	Enkeltintervju	
Hans Peitersen	Sakskordinator 1. asylkontor	Udlændigeservice	Enkeltintervju	
Kim Liin	Vicepolitikommisær	Nationalt Udlændinge center (Rigspolitiet)	Enkeltintervju	
Bettina Chu	Prosjektkoordinator/juridisk rådgiver	Dansk Flyktningehjelp	Enkeltintervju	
Maja K. Rettrup Andersen	Sekretariatssjef asylavdelingen (Sandholm)	Dansk Røde Kors	Gruppeintervju	
Jørgen Chemnitz	Centerleder Sandholm, Røde Kors	Dansk Røde Kors	Gruppeintervju	
Sverige				
Fredrik Beijer	"Verksamhetsområdeschef expertgruppen Asylprövning"	MSV	Enkeltintervju	
Hans Fagerlin	Forandringsleder "Kortare Väntan"	MSV	Enkeltintervju	
Sverker Lemark	Strategi/Staben	MSV	Enkeltintervju	
Joakim Hugoson	Arbeider med rettsspørsmål og har kontroll på policy-spørsmål vedrørende den rettslige styringen	MSV	Enkeltintervju	
Bo Johansson	Jurist	Rådgivningsbyrå	Enkeltintervju	

Eva Rimsten	Processförare vid röda Korsets flyktingcenter i Stockholm	Röda Korset	Enkeltintervju	
Marcus Toremar	Projektleder "Kortare väntan"	MSV	Enkeltintervju	
Emma Harrisson	Forandringsleder Kortare Väntan	MSV	Enkeltintervju	
Storbritannia				
Graham Johnston	Asylum, South London LITs	UKBA		
Hugh Ind	Strategic Director Protection	UKBA		
Bill Brandon	Deputy Director Protection NAM+ Quality and Learning	UKBA		
Lea Jones	NAM+ Quality and Learning	UKBA		
Rebecca Baumgartner	Local Immigration Team (LIT) Lead for West London	UKBA		
Andrea Churton	Head of Asylum Routing	UKBA		
Matthew Kirk	Asylum Register, NAM+	UKBA		
Spiers Lynne	Asylum Register, NAM+	UKBA		
NN	Asylum Screening Unit	UKBA		
Alice Hopkins	Regional Asylum Lead, Midlands	UKBA		
Richard Lumley	Protection adviser	Refugee Council		
Jan Shaw	Refugee Programme Director	Amnesty		
Nederland				
Lætitia van de Perk	Manager og Prosjektleder Enhet Asyl	IND	Enkeltintervju	Intervjuet
Sandra de Boer	Rådgiver Strategiavdeling	IND	Enkeltintervju	
Bernadette van de Hoek	Rådgiver	Vluchtelingen werk	Enkeltintervju	
Klaas Ouderdorp	Konsulent	Kommune Den Haag: sosial avdeling	Enkeltintervju	
Bart Ludwig	Senior Rådgiver	Kommune Den Haag: sosial avdeling	Enkeltintervju	
Jenneke van Veelen	Sosial arbeider med ansvar for asylsøkere	Stek-voor stad en kerk Den Haag	Enkeltintervju	

Hilly Merx	Ansvar for asylsøkere	Stek- voor stad en kerk Den Haag	Enkeltintervju	

10.2 Ordliste

10.2.1 Norge

Differensiert asylsaksbehandling. UDI deler søknadene om asyl etter situasjonen i søkers opprinnelsesland. Sakene som realitetsbehandles, deles i tre ulike kategorier: 48-timerssaker, 3-ukerssaker og normale saker. I tillegg er det egne prosedyrer for EMA- og Dublin-saker (Kilde: UDI)

Dublinforordningen II: Dublin II-forordningen er en avtale mellom EU-landene, Island og Norge som sørger for at alle asylsøkere får søknaden sin behandlet i ett av disse landene.

En søknad blir behandlet som en Dublin-sak dersom søkeren:

- har søkt beskyttelse i et annet land
- er registrert med fingeravtrykk i et annet land (det vil si at personen er tatt for ulovlig grensepassering)
- har visum eller oppholdstillatelse i et annet land

Enslige mindreårige asylsøkere blir kun returnert til andre land som er med i Dublin-samarbeidet dersom de har søkt beskyttelse i et annet medlemsland. Kilde: www.udi.no

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) har som formål å ivareta asylsøkeres rettssikkerhet i Norge. Ifølge NOAS' vedtekter er organisasjonens oppgave "å bistå juridisk eller velferdsmessig personer som søker eller har asyl og beskyttelse i Norge. NOAS skal også engasjere seg i flyktningpolitiske spørsmål og holdningsskapende arbeid mot rasisme og fremmedfrykt." Kilde: www.noas.no

NOAS har et eget oppdrag med å informere asylsøkere om rettigheter og plikter.

Politiets Ulendingsenhet (PU): Politiets Ulendingsenhet er ansvarlig for registrering av asylsøkere og avklaring av identitet. PU er et særorgan innen politiet og er plassert sentralt i Oslo. PU er fra 2010 underlagt Justis- og Politidepartementet

Realitetsbehandling av asylsøknad – innebærer at UDI vurderer en asylsøkers behov for beskyttelse eller om det er andre sterke menneskelige hensyn som gjør at søkeren kan få opphold i landet. Ved Dublin-saker skal søknaden realitetsbehandles i et annet land

Utlendingsdirektoratet (UDI): Utlendingsdirektoratet (UDI) er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen. UDI skal iverksette og bidra til å utvikle regjeringens innvandrings- og flyktningpolitikk. UDI er underlagt Justis- og Politidepartementet. I asylsaksbehandlingen har UDI særlig ansvar for realitetsbehandling og vedtaksfattning.

Utlendingsloven 2010: Fra 1. januar 2010 gjelder ny utlendingslov- og forskrift.

Denne har medført noen endringer i norsk asylrett og asylsaksbehandling. 48-timersprosedyre – behandling av asylsøknader fra personer som kommer fra land som utlendingsmyndighetene i utgangspunktet anser som trygge. Prosedyren sikrer en rask behandling av søknader fra personer som klart ikke har beskyttelsesbehov. Søknader kan overføres til normal prosedyre hvis det er grunnlag for det.

3-ukersprosedyre – behandling av asylsøknader fra personer som kommer fra land hvor det etter utlendingsmyndighetenes vurdering er liten fare for forfølgelse. Prosedyren sikrer en rask behandling av søknader fra personer som klart ikke har beskyttelsesbehov. Søknader kan overføres til normal prosedyre hvis det er grunnlag for det (Kilde: UDI)

48-timersprosedyre – behandling av asylsøknader fra personer som kommer fra land som utlendingsmyndighetene i utgangspunktet anser som trygge. Prosedyren sikrer en rask behandling av søknader fra personer som klart ikke har beskyttelsesbehov. Søknader kan overføres til normal prosedyre hvis det er grunnlag for det (KILDE: UDI)

10.2.2 Sverige

Migrationsverket er den myndigheten i Sverige som håndterer asylprosessen i første instans. Ansvaret for asylprosessen er delt innen flere virksomhetsområder, som blant annet asylvurdering, mottakelse og klagerepresentasjon.

Kortare Väntan er et utviklingsarbeid som forsøker å effektivisere og forkorte saksbehandlingstiden.

Leanmodellen innebærer at kvalitative innsatser skjer på et tidlig tidspunkt i asylbehandlingssprosessen for å sortere og dirigere de ulike sakene optimalt etter effektivitetsperspektiv.

Linjeorganisasjonen, som ble innført i 2005, skapte virksomhetsområder hvor lederne skal ha et samlande bilde av sine respektive områder i et nasjonalt perspektiv. Det betyr at lederne av virksomhetsområdene i dag har et samlande bilde av asylvurdering, mottakelse, ankerepresentasjon.

Rådgivningssenteret for flyktinger (Rådgivningsbyrån) tilbyr juridisk rådgivning til asylsøkere, i spørsmål som omhandler asyl, familiegjengenforening, svensk statsborgerskap og alt øvrig som omhandler den svenske utlendingsrett, asylprosessen, internasjonale konvensjoner og andre lands asylrett.

10.2.3 Danmark

Center Sandholm: Center Sandholm fungerer både som mottaks- og utreisesenter. På senteret er både Udlændingeservice og Rigspolitiet lokalisert. Center Sandholm ligger ca. en times reise nord for København.

Dansk Flyktningehjælp: Dansk Flyktningehjælp (DFH) er en privat humanitær organisation grunnlagt i 1956. Dansk Flyktningehjælp arbeider for å skape varige løsninger for flyktinger.

Dansk flyktningehjælp har en særlig rolle i forhold til ”åpenbart grundløse

procedure” og hastende åpenbart grundløse procedure ved være direkte involvert i saksbehandlingen av åpenbart grundløse saker og særlig hastende åpenbart grundløse saker gjennom å være enig/uenig med Utlændingesservice vedtak. Dette er en særlig rolle for en NGO som ikke kjennes andre steder. Samtidig er det heller ikke i forhold til disse prosedyrer klageadgang til nasjonale domstoler.

” Den håndholdte procedure”: Ny organisasjonsmodell og arbeidsmåte for asylsaksbehandlingen i Danmark innført fra 15.04. 2010. Modellen bygger på en mer systematisk screening, bedre saksdifferensiering og bedre effektivitetsstyring og kvalitetssikring.

Flygtningenævnet: Et uavhengig domstollignende forvaltningsorgan. Flygtningenævnet behandler klager vedrørende asylsaker og avgjørelser fattet av Utlændingesservice.

Rigspoliti: Overordnede politiforvaltningsmyndighet, med blant annet en utledningsavdeling. Rigspolitiet har ansvar for å fastlegge idenitet og reiserute til asylsøkerne. Rigspolitiet har således en viktig funksjon i den innledende asylsaksbehandlingen.

Schengen Informasjonssystem (SIS): En informasjonsdatabase som kan og informasjon om søker er ”uønsket”

Utlændingesservice: Myndighet under Integrationsministeriet med hovedansvar for asylsaksbehandlingen i 1. instans. Tilsvare i stor grad UDI.

10.2.4 Nederland

Aanmeldcentra: Det er tre steder i Nederland hvor asylsøkere kan melde seg og presentere søknad om asyl. Enhet Schiphol tar imot asylsøkere som kommer til Nederland med båt eller fly. Alle andre asylsøkere må melde seg i Ter Apel eller Zevenaar.

AAP: prosedyren for behandling av asylsøkere som innføres 01.07.2010 og som erstatter 48 timers prosedyren.

VAP: lengre asylprosedyre som innføres 01.07.2010 og som erstatter den tidligere normale prosedyren.

IND: Tilsvare UDI i Norge. IND er en del av justisdepartementet. IND spiller en hovedrolle i immigrerings- og naturaliseringsprosesser og har ansvar for gjennomføring av immigrasjonspolitikken. Det innebærer at alle søknader vedrørende innvandring behandles av IND.

Raad van State: Er et uavhengig statlig organ som gir råd til regjeringen i juridiske spørsmål. Raad van State er også den høyeste administrative retten.

Vreemdelingenketen: Saksbehandlersamarbeid mellom ulike saksbehandlere i spørsmål om immigrering og stasborgerskap.

Vreemdelingenketen.nl: Webside som er tilgjengelig for partnere i den såkalte

”vreemdelinketen” eller fremmedkjeden

”Ministerie van Justitie” har det overordnede ansvar for utlendingsforvaltningen i Nederland. I forhold til asylsaksbehandlingen er ansvaret delegert til Integratie en Naturalisatiedienst (IND).

Tjenesten for tilbakeføring og utreise, sorterer under justisdepartementet og har ansvar for å tilrettelegge for en human og profesjonell prosess i forhold til å stimulere asylsøkere som har fått avslag og dermed må forlate Nederland, til å reise hjem

Tjenesten for tilbakeholding (forvaring), lagt under justisdepartementet, med ansvar for å forvare asylsøkere som har fått avslag

Central organ for mottak av asylsøkere (COA), er en selvstendig organisasjon. Utgiftene for opphold til asylsøkere blir dekket av justisdepartementet

Rådet for juridisk bistand har ansvar for å bistå asylsøkere i saksbehandlingsprosessen. Rådet er opprettet 01.01.2008. Utgiftene til juridisk bistand blir dekket av justisdepartementet

Koninklijke Marechaussee (KMar, Kongelige militære politi) som sorterer under ministerie van defensie (forsvarsdepartementet) og vreemdelingenpolitie (utlendingspoliti) som sorterer under ministerie van binnenlandse zaken (innenriksdepartementet) med blant annet ansvar for tilsynet med asylsøkere. Koninklijke Marechaussee samarbeider med IND om en vurdering av asylsøkernes identitet.

Vluchtelingenwerk (flyktningarbeid), en frivillig organisasjon, med økonomisk støtte fra justisdepartement i forhold til å tilby praktisk hjelp og støtte til asylsøkere under behandling av asylsøknaden.

Internasjonal organisasjon for migrasjon (IOM) som legger til rette for frivillig tilbakereise eller migrasjon til et annet land

Stiftelsen NIDOS, en landsdekkende barnevernsorganisasjon med ansvar for enslige flyktninger og asylsøkere

10.2.5 Storbritannia

Home Office: Forvaltningsenhet som er overordnet ansvarlig for håndtering av søknader

knyttet til arbeids-, studie- og familiejenforeningsinnvandring. Home Office har imidlertid ett ansvarsområde som er mer omfattende enn håndtering av innvandring.

The Home Secretary: The Secretary of State for the Home Department, vanligvis kalt Home Secretary, er ministeren ansvarlig for Home Office.

UKBA opererer som ”shadow agency” for ”the Home Office” og er ansvarlig for å behandle og vurdere asylsøknader. UKBAs strategiske handlingsplan bestemmes av UK Border Agency Board. 1. April 2009 gikk ”the UK Border Agency” fra midlertidig status til full ”Executive Agency” status. Denne endringen etablerte et klart rammeverk for ansvarsfordeling, der ”the Chief Executive” i ”the UK Border Agency”

skal ha større operasjonell frihet til å fokusere på å levere Byråets tjenester.

The Minister of State for Borders and Immigration er den administrerende minister for alt arbeid utført av "the UK Border Agency"

Case Owner er ansvarlig for å behandle alle aspekter ved en asylsøknad, fra begynnelse til slutt.

The Asylum and Immigration Tribunal (AIT) utgjør en del av Tribunals Service, et "executive agency" ved "the Ministry of Justice"

The New Asylum Model (NAM): I mars 2007 innførte UKBA en ny modell. Hovedelementene i denne var; innførelse av "Case Managers" som var ansvarlige fra søknad til enten innvilgelse eller avslag; opprettholde kontakten med involverte gjennom hele prosessen; en forbedret screening prosess for å forsikre at søknader ble behandlet på bakgrunn av deres spesifikke karakter; en forbedring av kvaliteten i saksbehandlingen

Seksmåneders målet Det politisk bestemte målet om seksmånedersgrensen for å konkludere i asylsakene (inkludert ankene). Ambisjonen er at innen 2011 skal flestparten av sakene (90%) ha et endelig vedtak innen seks måneder

The Independent Chief Inspector arbeider for å sikre uavhengig gransking av arbeidet til UK Border Agency, som gir tillit og trygghet med hensyn til dens effektivitet. The Independent Chief Inspector er helt uavhengig av UK Border Agency og rapporterer direkte til innenriksministeren.

National Audit Office (NAO) Rollen til National Audit Office er å revidere regnskapet til alle departementer og etater, som for eksempel UKBA, og rapportere til parlamentet på økonomien, effektiviteten som disse organene har brukt av offentlige midler.

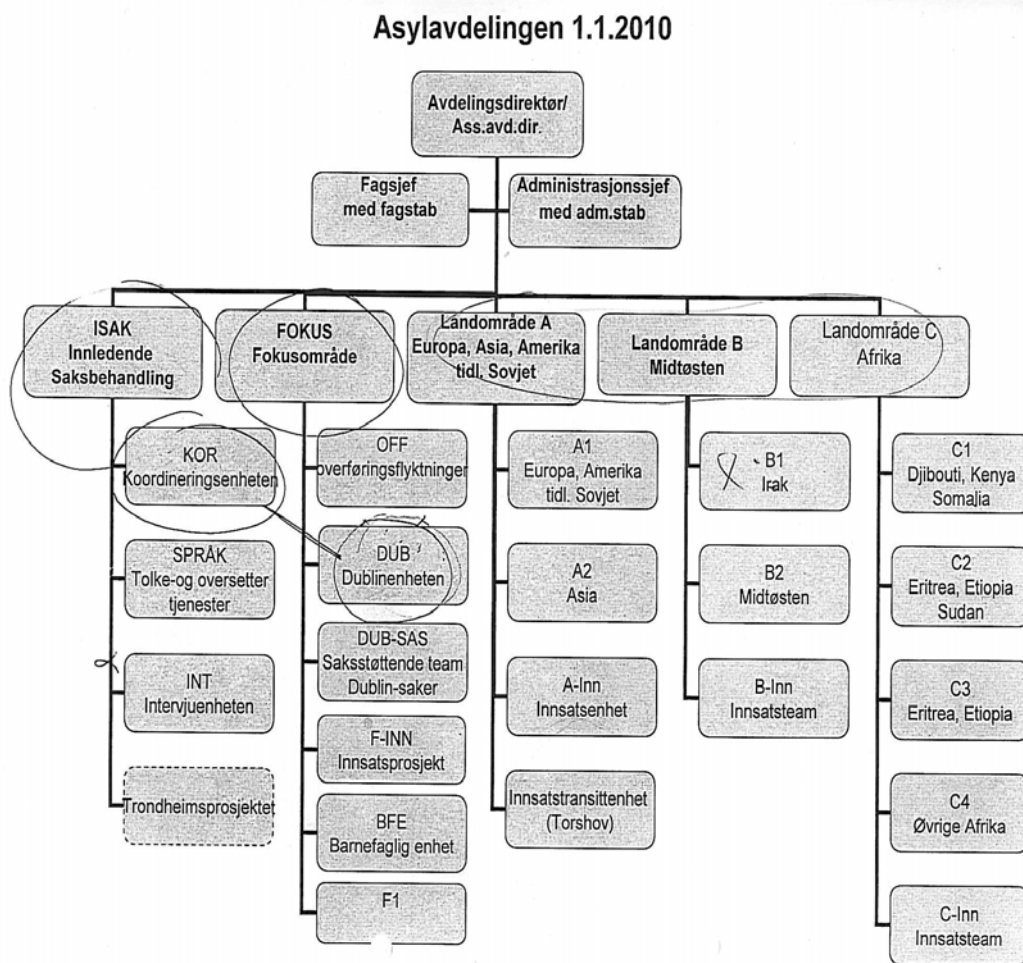
Legacy Cases er de uløste sakene som har blitt "arvet" fra systemet som var forløperen til NAM.

Amnesty International er en verdensomspennende organisasjon av mennesker som arbeider for at internasjonalt anerkjente menneskerettigheter skal bli respektert og beskyttet for alle. En viktig del av virksomheten innebærer informasjonsstøtte for asylsøkerne.

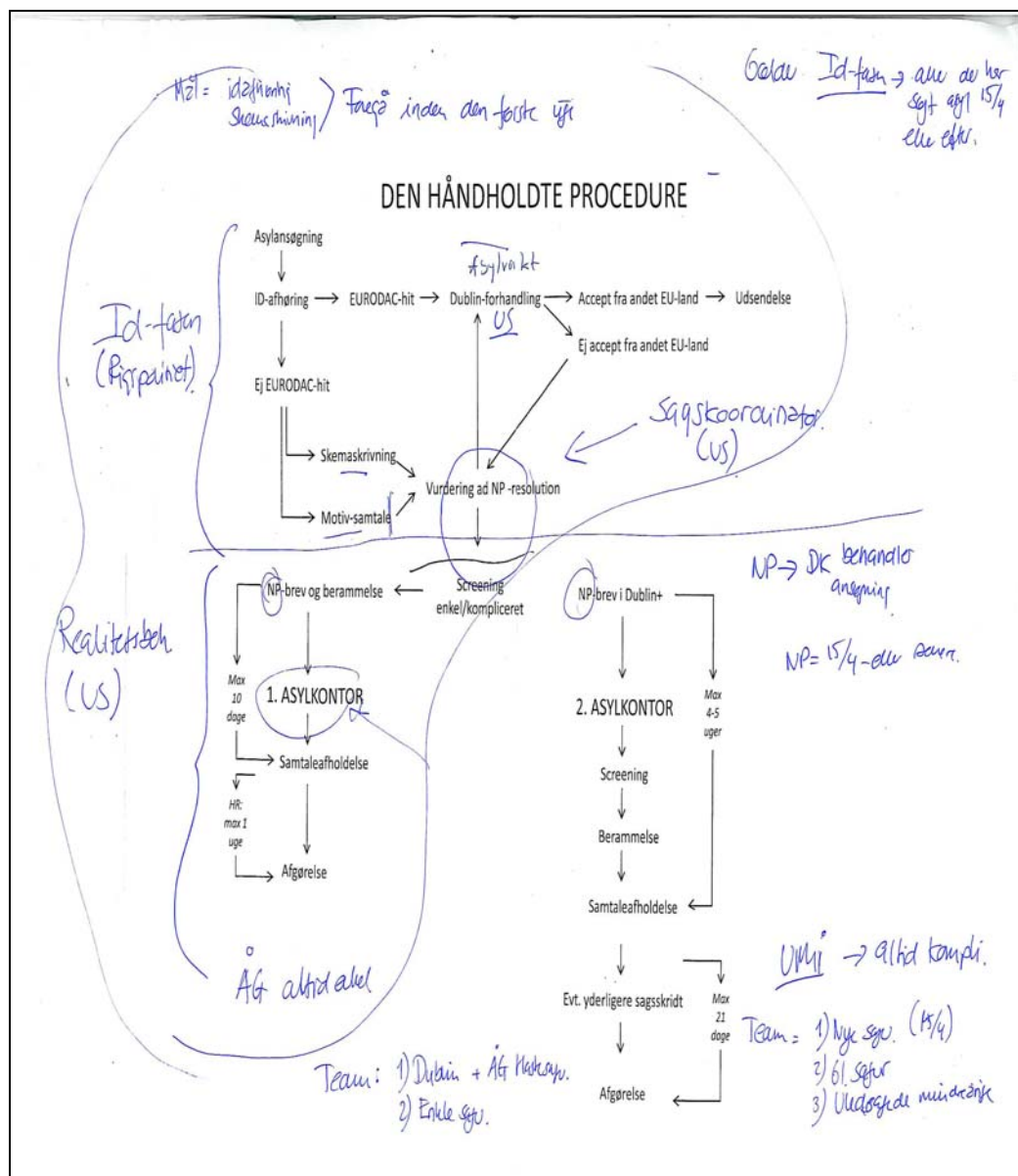
The Refugee Council er den største organisasjonen i Storbritannia som arbeider med asylsøkere og flyktninger. Foruten direkte hjelp og støtte, arbeider de med asylsøkere og flyktninger for å sikre at deres behov og bekymringer blir adressert.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) har mandat til å lede og koordinere internasjonale tiltak for å beskytte flyktninger og løse problemer flyktninger over hele verden. Dens primære formål er å ivareta de rettigheter og den velferd flyktninger har krav på.

10.3 Vedlegg Figurer Norge



10.4 Vedlegg Figurer Danmark



10.5 Vedlegg Storbritannia

Key changes to reduce the number of asylum applications

Non-suspensive appeals

- Since November 2002: under the Nationality, Immigration and Asylum Act 2002, the Secretary of State has designated 24 countries as generally safe. Asylum applications from nationals of these countries must be certified as "clearly unfounded" unless the Secretary of State is satisfied that they are not clearly unfounded. The countries currently on the NSA list are: Albania, Jamaica, Macedonia, Moldova, Mongolia, Serbia, Nigeria (males only) and Ghana (males only), Bolivia, Brazil, Ecuador, South Africa, India, Ukraine. In addition Bosnia, Mauritius, Montenegro and Peru will soon be added to the list along with male asylum seekers with clearly unfounded claims from the Gambia, Kenya, Liberia, Malawi, Mali and Sierra Leone.
- In November 2002 and January 2003 respectively: introduced the requirement that people travelling to this country from Zimbabwe and Jamaica obtain appropriate visas before entering the UK.
- Deployment of New Detection Technology (NDT) for searches of freight bound for the UK in Calais and Coquelles and Vlissingen, Ostend and Zeebrugge.
- In January 2003, June 2003 and December 2003 respectively: introduced new technology for port operators to search freight containers and lorries bound for the UK in Calais and Coquelles and Vlissingen, Ostend and Zeebrugge.

Restricted access to support

- In January 2003: introduced a requirement, under Section 55 of the Nationality, Immigration and Asylum Act 2002, that asylum seekers apply for support "as soon as reasonably practicable", which from 17 December 2003 the Home Office interprets as being within three days of entering the country, otherwise they are ineligible for support. Following Court of Appeal Judgment in May 2004, support will not be refused under Section 55 to an individual unless it is positively satisfied that the individual does have some alternative source(s) of support available to him/her.

Fast track processing and detention

- In April 2003: introduced fast track facilities for processing asylum applications at secure centre at Harmondsworth, where asylum seekers are detained pending decisions on their applications and any appeal determinations. Fast track facilities for women opened at Yarl's Wood in May 2005.

Extension of requirement for Direct Airside Transit Visas (DATV)

- In May 2004 and March 2005: introduced a requirement that a further 2 nationalities and 4 nationalities respectively¹ obtain DATV when travelling to the UK for the purpose of taking an onward flight leaving within 24 hours from the same airport. This brought to 47 the number of countries or territories whose nationals required a DATV to transit the UK. The list is under regular review and new countries are added where appropriate.

Extension of juxtaposed border controls

- In February 2004: introduced a second phase of juxtaposed border controls to enable immigration officers to decide the admissibility of passengers prior to embarkation for the UK from the key ports of Calais, Dunkirk and Boulogne. The first phase had been introduced in August 2002. In 2005, the UK Immigration Service increased its search capacity in Calais.

Implementation of measures in the Asylum & Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act, 2004

- Act received Royal Assent in July 2004. It improved speed and finality of the appeals and removals system by merging Immigration Appellate Authority and the Immigration Appeal Tribunal into a single tier of appeal on 1 April 2005. Also introduced two new offences in September 2004 for those who deliberately disposed of or destroyed their travel documents in order to lodge false claims or frustrate removals.

Five Year Strategy on Asylum and Immigration

- On 7 February 2005 the Government announced a Five Year Strategy on immigration and asylum, "[Controlling our borders: Making migration work for Britain](#)". The Strategy aims to develop a simpler, clearer and tighter system. Key proposals in the strategy include granting refugees temporary leave rather than permanent status; fast tracking and closer management of asylum claims under a New Asylum Model; strengthening the UK's borders through the rollout of 'e-borders' - where travellers will be electronically checked before they reach the UK, as they enter and as they leave; and taking further action to increase the number of removals of unsuccessful applicants.
- During the course of 2005 the number of Airline Liaison Officers overseas assisting airlines in checking passenger documentation was increased and this has contributed to the reduced numbers of inadequately documented arrivals.

¹ The requirement for Direct Airside Transit Visas (DATV) already existed for some nationalities. In May 2004 a further 2 nationalities were added to the list: Kenya and Tanzania. In March 2005, an additional 4 nationalities were added to the list: Congo-Brazzaville, Guinea-Bissau, Guinea-Conakry and Mongolia. Nationals of countries on the DATV list may not benefit from the transit without visa concession and must obtain a visit visa if they wish to pass through UK immigration control as part of their transit.

VÅR KJERNEKOMPETANSE:



Oxford Research er et skandinavisk konsultentselskap som dokumenterer og utvikler kunnskap i analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Oxford Research ble etablert i 1995 i København og har nå kontorer også i Norge (Kristiansand) og Sverige (Stockholm).