



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Utlendingsdirektoratet

Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2009



34 664 877 350 4 552 875 6 156 289 894

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00/1
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo
Telefon: 800 80 960
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-8229-040-1

Forsideillustrasjon: Lobo Media AS



Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Utlendingsdirektoratet

Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2009

Forord

Riksrevisjonen har besluttet at rapporten *Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Utlendingsdirektoratet* ikke sendes Stortinget som egen sak. Stortinget orienteres om resultatet av undersøkelsen i Dokument nr. 2.

Riksrevisjonen, 26. mars 2009

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

Sammendrag	7	4.6	Identifisering av risiko og tiltak for effektivisering	24
1 Innledning	8	4.7	Pålitelig rapportering	26
1.1 Bakgrunn	8	5	Hvilke tiltak har Arbeids- og inkluderingsdepartementet iverksatt for å bedre etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet?	27
1.2 Mål og problemstillinger	8	5.1	Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjettstyring	27
1.3 Hvordan undersøkelsen er gjennomført	9	5.2	Endringer i etatsstyringsmøtene	29
2 Revisjonskriterier	10	5.3	Endringer i tildelingsbrevet til UDI og Arbeids- og inkluderingsdepartementets bruk av styringsparametre	29
2.1 Krav til UDIs gjennomføring av flyktning- og innvandringspolitikken	10	5.4	Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av UDIs resultater	30
2.2 Krav til styring og kontroll for å sikre effektiv måloppnåelse i statlige virksomheter	10	5.4.1	Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring av praktiseringen av utlendingsloven	31
2.2.1 Mål- og resultatstyring	10	5.4.2	Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av internkontroll og risikostyring i UDI	31
2.2.2 Risikostyring og internkontroll	11	6	Vurderinger	32
2.3 Krav til Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring av UDI	11	7	Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar	34
2.3.1 Generelle krav til departementets etatsstyring	11	8	Referanseliste	35
2.3.2 Særlige krav til Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av UDI	11	Tabelloversikt		
3 I hvilken grad er UDIs resultater i samsvar med sentrale mål?	12	Tabell 1	Behandling av asylsaker	12
3.1 UDIs behandling av asylsaker	12	Tabell 2	Restanser for asylsaker	13
3.1.1 Produksjon av vedtak	12	Tabell 3	Saksbehandlingstider for søknader fra enslige mindreårige asylsøkere	15
3.1.2 Saksbehandlingstid	13	Tabell 4	Total vedtaksproduksjon for andre saker enn asylsaker	16
3.1.3 Enslige mindreårige asylsøkere	15	Tabell 5	Saksbehandlingstid ved søknad om familiegjennforening	16
3.2 UDIs behandling av andre sakstyper	16	Tabell 6	Oversikt over årsverk i UDI	22
3.2.1 Produksjon av vedtak	16	Tabell 7	Antall behandlede saker per årsverk, 2006–2008	22
3.2.2 Saksbehandlingstid for bestemte grupper	16	Tabell 8	UDIs totale bevilgninger 2006–2008 (kapittel 690)	27
3.3 Drift av og tilsyn med asylmottak	18			
3.4 UDIs brukerservice	19			
4 Hvilke tiltak har Utlendingsdirektoratet iverksatt for å bedre resultatene og virksomhetsstyringen?	21			
4.1 UDIs styringssystem	21			
4.2 UDIs resultatoppfølging	22			
4.3 Saksbehandlingskapasitet og ressursutnyttelse	22			
4.4 Kvalitet i saksbehandlingen	23			
4.5 Kompetanse	24			

Tabell 9	UDIs bevilgninger til driftsutgifter (post 01)	27
Tabell 10	UDIs bevilgninger til andre driftsutgifter, statlige mottak (post 21)	28
Tabell 11	Poster med endringer i bevilgningene (inkluderer ikke endringer etter lønnsoppgjør), tall i tusen kr.	28

Figuroversikt

Figur 1	Organisasjonskart over UDI	9
Figur 2	Saksbehandlingstider for asylsaker, 2005–2008	14
Figur 3	Familiegjenforeningssaker fra barn som søker alene	17
Figur 4	Gjennomsnittlig ventetid hos opplysningstjenesten ved UDI	20

Sammendrag

Stortinget har ved flere anledninger gitt uttrykk for at det er viktig at Utlendingsdirektoratet (UDI) behandler søknader raskest mulig, både av hensyn til den enkelte søker og av samfunnsmessige hensyn. En samlet kontroll- og konstitusjonskomité uttalte i Innst. S. nr. 237 (2005–2006) at rimelige saksbehandlingstider i UDI må søkes nådd samtidig som kvaliteten i saksbehandlingen holder et høyt nivå.

Utlendingsforvaltningen har de siste 20 årene hatt lange saksbehandlingstider. Undersøkelsen viser at gjennomsnittlig behandlingstid for asylsaker var 282 dager i 2006. I 2007 steg saksbehandlingstiden til 340 dager. Undersøkelsen viser at det har vært en reduksjon i saksbehandlingstiden for asylsaker i andre halvår av 2008, og gjennomsnittet for 2008 ble 226 dager. Saksbehandlingstiden for asylsaker gikk med andre ord opp i 2007, og ble tilsvarende redusert i 2008. Saksbehandlingstiden er imidlertid fortsatt lang for flere av asylsøknadene.

Det er også utfordringer knyttet til saksbehandlingstid for oppholdssaker. Undersøkelsen viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker om familiegjennomføring fra barn som søker alene, har økt fra 5,3 måneder i 2007 til 6,0 måneder pr. 31. august 2008. I undersøkelsen kommer det videre fram at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søknader om arbeidstillatelser var rundt 50 dager i 2007.

Restansene for asylsaker har i mange år vært store, og økte både i 2007 og 2008. Undersøkelsen viser at UDI hadde 4463 ubehandlede saker ved utgangen av 2007. Ved utgangen av 2008 har dette antallet økt til 9300 saker. Det tilsvarer nesten det totale antall saker UDI klarte å behandle i 2008. Det har også vært høye restanser for oppholdssaker i flere år. Antallet ble redusert med 1500 saker i 2007, men økte med over 5000 saker i 2008. Ved utgangen av 2008 hadde UDI over 30 000 ubehandlede oppholdssaker. Dette er høyt sett i forhold til at UDI i 2008 totalt behandlet 79 500 oppholdssaker.

Høye restanser både for asyl- og oppholdssaker gir risiko for at saksbehandlingstidene vil øke ytterligere fremover. Lengre saksbehandlingstider

vil ha betydning for den enkelt søker og har også store samfunnsøkonomiske konsekvenser knyttet bl.a. til etablering og drift av mottak. Undersøkelsen viser at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ikke stiller krav til saksbehandlingstid for flertallet av sakene som UDI behandler.

Undersøkelsen avdekker at UDI har iverksatt flere tiltak for å bedre den interne styringen blant annet når det gjelder kompetanse, rapportering, risikostyring og kvalitet i saksbehandlingen. Det er også innført kvalitetsmålinger som over tid vil kunne brukes til å følge opp kvaliteten på vedtakene.

Produktiviteten i behandlingen av oppholdssaker har gått betydelig ned fra 2006 til 2008. For asylsaker er utviklingen i produktivitet mer uklar. Arbeids- og inkluderingsdepartementet erkjenner at UDI har et effektiviseringspotensial. Det er igangsatt tiltak for å øke effektiviteten, men det gjenstår flere utfordringer blant annet knyttet til samarbeid mellom ulike departementer og etater. Et sentralt tiltak for effektivisering og økt samarbeid i utlendingsforvaltningen er EFFEKT-programmet. Det er stor gjennomføringsrisiko knyttet til programmet, og tiltaket har ikke kommet så langt at man kan se effekter av programmet.

Undersøkelsen viser at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gjennomført flere tiltak for å bedre etatsstyringen av UDI. Det formelle grunnlaget for styringsdialogen er forbedret. Departementet synes også å ha tettere kontakt med direktoratet enn tidligere.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har det overordnede ansvaret for flyktnings-, innvandrings- og integreringspolitikken i Norge. Departementet skal sette mål, gi rammer, veilede og følge opp resultater i Utlendingsdirektoratet i samsvar med gjeldende lover og regler og politiske retningslinjer.

Utlendingsdirektoratet (UDI) skal iverksette regjeringens flyktning- og innvandringspolitikk. Beskyttelse til flyktninger og samfunnstjenlig, styrt innvandring er hovedmålene i flyktning- og innvandringspolitikken. UDI behandler søknader om familiegjennforening, visum, oppholdstillatelse, arbeidstillatelse, statsborgerskap og asyl, og har ansvaret for drift av statlige asylmottak. I 2008 behandlet UDI 9700 asylsaker og 79 500 arbeids- og oppholdssaker.¹

UDIs samlede utgiftsbevilgning for 2008 er 2117 mill. kroner.² De to største postene er post 01 (driftsutgifter) og post 21 (andre driftsutgifter, statlige mottak). Disse bevilgningene utgjorde i 2008 henholdsvis 636 og 1385 mill. kroner. Post 22 (andre driftsutgifter, tolk og oversettelser) utgjorde i 2008 62 mill. kroner. Post 45 (større utstyrsanskaffelser og vedlikehold ved ventemottak) utgjorde 15 mill. kroner i 2008. I tillegg kommer fire tilskuddsposter som til sammen utgjorde 60 mill. kroner i 2008. Dette er post 71 (kunnskapsutvikling innen migrasjon), post 72 (retur og tilbakevending for flyktninger), post 73 (støtte tiltak for gjenbosetting av flyktninger) og post 75 (reiseutgifter for flyktninger til og fra utlandet).

Bakgrunnen for undersøkelsen er at det over tid er påvist svakheter i UDIs resultater og styring. I Dokument nr. 3:8 (2001–2002) *Riksrevisjonens undersøkelse av UDIs saksbehandling i utlendingsaker, statlige asylmottak og måloppnåelsen for integreringstilskuddet*, påpekte Riksrevisjonen at UDI over lengre tid har hatt svært lange saksbehandlingstider for mange sakstyper. Stortinget har ved flere anledninger påpekt at raskest mulig

saksbehandlingstid og god brukerservice er viktig i utlendingsforvaltningen.

Høsten 2005 behandlet UDI 197 saker der det ble innvilget arbeidstillatelse til nordrakere som tidligere har hatt midlertidig tillatelse som ikke danner grunnlag for bosettingstillatelse eller familiegjennforening (MUF-tillatelse). Regjeringen nedsatte 7. april 2006 en uavhengig granskingskommisjon (Graver-kommisjonen) for å vurdere om tillatelsene var gitt i strid med gjeldende lovgiving og politiske føringer. Kommisjonen konkluderte med at UDIs håndtering av sakene var i strid med politiske signaler, og kritiserte at departementet ikke var orientert om den praksisen UDI la til grunn for sine vedtak. I tillegg fikk UDI kritikk for dårlige kvalitets-sikringsrutiner og for dårlig intern styring av praksisutvikling. Utvalget pekte også på utfordringer knyttet til ledelse, organisasjonskultur og kompetanse. Både departementet og UDI fikk kritikk for svakheter ved styringsdialogen.³

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga i Innst. S. nr. 237 (2005–2006) uttrykk for en forventning om at departementet over en periode følger opp UDI tett. Ifølge komiteen var det behov for klarere rutiner for styring, og det var nødvendig å fokusere på ledelse, styringsdialog, saksbehandling, rolleforståelse og kultur.

UDI er delt inn i seks avdelinger, jf. figur 1. UDI har seks regionskontorer som blant annet arbeider med etablering og drift av mottak og tilsyn med drift og økonomi på mottak.

1.2 Mål og problemstillinger

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å kartlegge om UDI og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gjennomført tiltak for å bedre resultatene på utlendingsfeltet.

Undersøkelsen har hatt følgende problemstillinger:

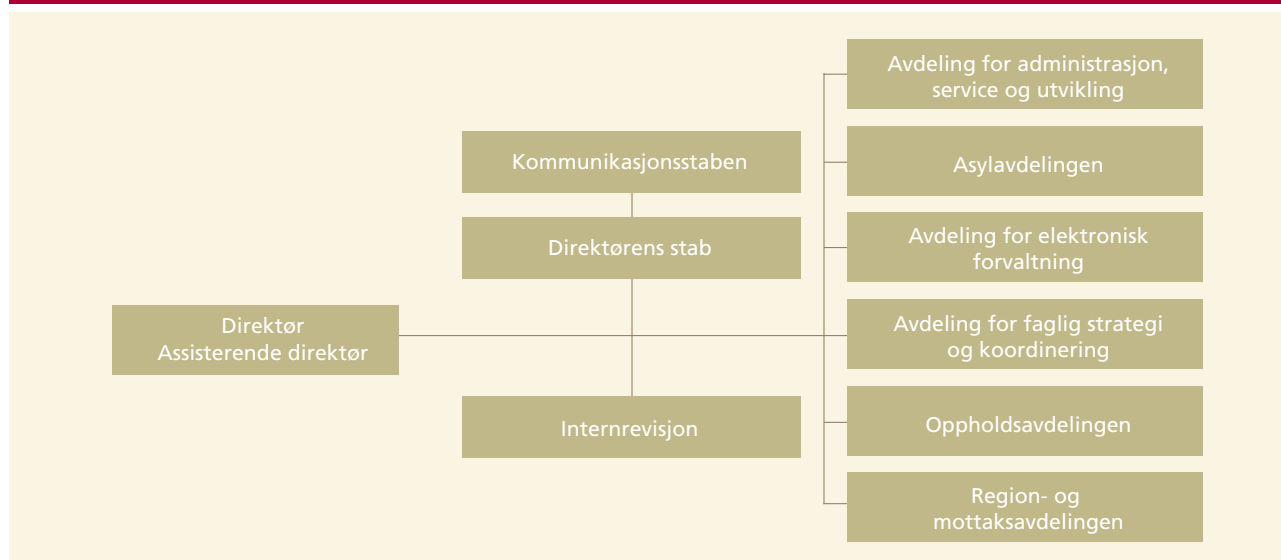
- 1 I hvilken grad er Utlendingsdirektoratets resultater i samsvar med sentrale mål?

1) UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2007 og 3. tertial 2008.

2) Inkluderer også tilleggsbevilgninger. I tillegg ble 56 mill. kroner overført fra 2007.

3) NOU 2006:14 *Gransking av Utlendingsdirektoratet*.

Figur 1 Organisasjonskart over UDI



Kilde: UDI

- 2 Hvilke tiltak har Utlendingsdirektoratet iverksatt for å bedre resultatene og virksomhetsstyringen?
- 3 Hvilke tiltak har Arbeids- og inkluderingsdepartementet iverksatt for å bedre etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet?

1.3 Hvordan undersøkelsen er gjennomført

Undersøkelsen er basert på analyser av sentrale styringsdokumenter, møter med representanter for Arbeids- og inkluderingsdepartementet og UDI, samt statistikk om resultatoppnåelsen i UDI.

For å kartlegge UDIs resultater er direktoratets rapportering til Arbeids- og inkluderingsdepartementet for 2006, 2007 og 2008 sammenholdt med mål og resultatkrav i tildelingsbrevene for de aktuelle årene. Det er i tillegg hentet inn utfyllende informasjon gjennom korrespondanse og møter med UDI og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

For å undersøke UDIs virksomhetsstyring, har disse kildene blitt brukt:

- strategiplanen for 2007–2010
- målstrukturdokumentet for 2006 og 2007 og andre interne styringsdokumenter
- rapporter fra direktoratet til departementet for 2006, 2007 og første og andre tertial 2008
- UDIs tertialrapporter for 2006, 2007 og 2008
- rapporter fra Oppfølgingsprosjektet i UDI.

For å belyse departementets styring og oppfølging av UDI, har disse dokumentene blitt analysert:

- tildelingsbrevene fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til UDI for 2006, 2007 og 2008
- rapporter fra UDI til Arbeids- og inkluderingsdepartementet for 2006, 2007 og 2008
- referater fra virksomhetsrapporteringsmøter
- retningslinjer for styringsdialog og kontakt mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og UDI, fastsatt av departementsråden 1. juni 2007
- rapporten *"En bedre utlendingsforvaltning"* (2007) fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- rapportene fra Graver-kommisjonen

Det har også blitt gjennomført flere møter med både direktoratet og departementet, senest med UDI 4. april 2008 og med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008. Et første utkast til rapport ble oversendt Arbeids- og inkluderingsdepartementet og UDI 9. januar 2009. Det ble i den forbindelse holdt et møte mellom Riksrevisjonen og Arbeids- og inkluderingsdepartementet og UDI. Arbeids- og inkluderingsdepartementet ga i brev av 9. februar og 9. mars 2009 kommentarer til utkastet. I tillegg ga Arbeids- og inkluderingsdepartementet supplerende informasjon i brev av 25. februar 2009.

Statistikken som er brukt i undersøkelsen, går fram av styringsdokumenter eller er hentet inn gjennom brev og møter, og omfatter årene 2006, 2007 og 2008. For 2008 er det i noen tilfeller hentet inn data for hele året, mens det i andre tilfeller bare er data for årets første åtte måneder.

2 Revisjonskriterier

2.1 Krav til UDIs gjennomføring av flyktning- og innvandringspolitikken

For å nå hovedmålene på utlendingsfeltet må utlendingsforvaltningen være helhetlig, effektiv og brukerorientert. UDI skal være en åpen, tilgjengelig og brukerorientert forvaltning og sørge for god samordning mellom aktørene, samt sikre effektiv og forsvarlig saksbehandling.⁴ Kommunal- og forvaltningskomiteen har i flere sammenhenger påpekt hvor viktig det er med god brukerservice og raskest mulig saksbehandling i utlendingsforvaltningen. I forbindelse med behandlingen av tilleggsbevilgning i oktober 2008 pekte komiteen på at det er viktig at asylsøknadene behandles raskest mulig, slik at retur av de som får avslag, kan skje raskt, og at de som får innvilget søknaden, raskt kan bosette seg i kommunene.⁵

I Innst. S. nr. 237 (2005–2006) uttalte Kontroll- og konstitusjonskomiteen at det er svært viktig, både for den enkelte søker og for samfunnet, at saksbehandlingstiden i UDI ikke er urimelig lang. Komiteen framhevet at man i de siste årene har gjort en solid innsats for å redusere saksbehandlingstiden i etaten og mente at det er nødvendig å sikre at saksbehandlingstiden ikke økte igjen. Videre uttalte komiteen at det fortsatt var et mål å redusere saksbehandlingstiden. Komiteen la vekt på at kravet om rimelige saksbehandlingstider i UDI må søkes nådd samtidig som kvaliteten i saksbehandlingen holder et høyt nivå. Komiteen ba departementet vurdere om det er behov for å styrke UDI ressursmessig for å oppnå dette. Komiteen understreket også nødvendigheten av at det til enhver tid er gode rutiner for kvalitets-sikring av direktoratets skjønnsutøvelse. Resultatrapportering og -vurdering må, ifølge komiteen, ikke bare baseres på rent kvantitative mål, det må også legges vekt på kvaliteten i saksbehandlingen.

2.2 Krav til styring og kontroll for å sikre effektiv måloppnåelse i statlige virksomheter

Virksomhetsledelsen i statlige virksomheter skal innenfor rammene som stilles i tildelingsbrevet, andre vedtak og gjeldende lover og regler, iverk-

sette nødvendige tiltak innenfor sitt ansvarsområde. Virksomhetsledelsen må etablere systemer og rutiner som er tilpasset risiko og vesentlighet.⁶

2.2.1 Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er et overordnet styringsprinsipp for statlige virksomheter. Virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv, tilpasset virksomhetens egenart. Planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter. Virksomheten har ansvaret for at mål og resultatkrav som er fastsatt i tildelingsbrevene, andre vedtak og interne styringsdokumenter følges opp og gjennomføres innenfor rammen av tildelte ressurser.

Virksomheten må velge styringsparametere som direkte eller indirekte måler eller beskriver i hvilken grad virksomheten når sine overordnede mål. Ambisjonsnivået for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden, settes gjennom resultatmål. Resultatmålene må være operasjonalisert slik at de er spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske, tidfestede og enkle.⁷

Virksomheten må sikre at mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. Virksomheten har ansvar for å prioritere sine ressurser innenfor de ulike områdene som virksomheten har ansvaret for.

Virksomheten skal sørge for at den har en rapportering som tilfredsstillende kravene til resultat- og regnskapsrapportering. Virksomheten må sikre at styringsinformasjonen gir det nødvendige grunnlaget for å følge opp aktivitetene og resultatene. Økonomisystem, sammen med statistikk, skal vise om virksomheten driver effektivt når det gjelder kostnader, og fastsatte mål og resultatkrav. I alle virksomheter skal det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Frekvens og omfang skal bestemmes ut fra egenart, risiko og vesentlighet, og behovet må vurderes opp mot kvalitet og omfang av den øvrige rapporteringen.

4) St.prp. nr. 1 AID (2008–2009).

5) Innst. S. nr. 6 (2008–2009).

6) Kravene til styring og kontroll er i hovedsak basert på det statlige økonomiregelverket

7) Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling. Senter for statlig økonomistyring, 2006.

2.2.2 Risikostyring og internkontroll

Alle statlige virksomheter skal ha internkontroll. Den interne kontrollen skal forhindre styrings-
svikt, feil og mangler. Den interne kontrollen skal blant annet sikre følgende:

- Måloppnåelse og resultater skal være i tråd med fastsatte krav, og ressursbruken skal være effektiv. Vesentlige avvik skal avdekkes, og det skal foretas nødvendig korrigering.
- Budsjettrammer skal overholdes, regnskaps- og resultatinformasjon skal være pålitelig, og virksomhetens verdier skal forvaltes på en forsvarlig måte.
- Økonomistyringen skal være organisert på en betryggende måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler. Misligheter og økonomisk kriminalitet skal forebygges og avdekkes.

Virksomhetens ledelse har ansvar for å se til at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Internkontroll skal primært være en del av virksomhetens interne styring. Blant annet stilles det krav til virksomheten om å sikre kompetanse i resultatoppfølging og kontroll. Det skal også identifiseres risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og det skal iverksettes korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.

2.3 Krav til Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring av UDI

2.3.1 Generelle krav til departementets etatsstyring

Departementet har et overordnet ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og etter departementets fastsatte mål og prioriteringer. Departementet skal sørge for at virksomheten bruker ressursene effektivt. Departementet skal i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger. Tildelingsbrevet skal inneholde overordnede mål med strategiske utfordringer og satsingsområder, krav til rapportering samt styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater. I tildelingsbrevet skal departementet stille bevilgningene til disposisjon for underliggende virksomheter.

Departementet har ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte. Departementet skal i samråd med virksomheten fastsette styringsdialogens form og innhold. Styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet, og styringsdialogen skal være dokumenterbar.

Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater til overordnet myndighet. Rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og ha fokus på måloppnåelse, økonomi og resultater. Departementet skal angi styringsparametere som gir grunnlag for å vurdere måloppnåelse og resultater. Rapporteringen om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter knyttet til brukere og samfunn. Mål- og resultatstyring innebærer at departementene skal ta i bruk resultatinformasjonen fra virksomheten i styringsprosessen.

2.3.2 Særlige krav til Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av UDI

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga i Innst. S. nr. 237 (2005–2006) uttrykk for en forventning om at departementet tar et overordnet ansvar for at utlendingsforvaltningen får en organisering som ivaretar behovet for politisk styring og kontroll innen rammen av den rolledelingen som lovgivningen på feltet fastsetter mellom de ulike organene. Ifølge komiteen var det behov for å fokusere på ledelse, styringsdialog, saksbehandling, rolleforståelse og kultur. Komiteen uttrykte at det måtte gis et klart oppdrag til direktoratets ledelse, og departementet må over en periode følge opp dette oppdraget tettere enn det som er vanlig i en løpende driftssituasjon.

Etter komiteens oppfatning var det behov for en forbedret styringsdialog og klarere rutiner for en sporbar og tydelig kommunikasjon mellom departementet og UDI. Komiteen mente at man trengte klarere styringssystemer og rutiner for styring. Komiteen ba også departementet om å foreta en kritisk gjennomgang av egen kompetanse, kapasitet og ressurser for å sikre god kontroll med utlendingsforvaltningen.

3 I hvilken grad er UDIs resultater i samsvar med sentrale mål?

UDIs hovedoppgave er å iverksette flyktning- og innvandringspolitikken på Arbeids- og inkluderingsdepartementets område. Beskyttelse til flyktninger og samfunnstjenlig, styrt innvandring er hovedmålene i flyktning- og innvandringspolitikken. UDI behandler søknader etter utlendingsloven og statsborgerskapsloven og har ansvar for driften av statlige asylmottak. UDIs saksbehandling omfatter blant annet søknader om familiegjenforening, visum, oppholdstillatelse, arbeidstillatelse, statsborgerskap og asyl.⁸

3.1 UDIs behandling av asylsaker

3.1.1 Produksjon av vedtak

Tabell 1 viser departementets krav til UDIs produksjon av vedtak for asylsaker,⁹ hvor mange asylsøknader som kom inn til direktoratet, restanser og antall behandlede saker for 2005–2008.

Tabellen viser at det var en sterk nedgang i antall behandlede saker fra 2005 til 2006. I 2006 behandlet direktoratet over 3000 færre saker enn i 2005. UDI opplyser at 2006 var et meget spesielt år for direktoratet, og at den pågående granskingen påvirket saksbehandlingen i lang tid. I tillegg hadde UDI i 2006 fått redusert sine bevilgninger og bygget ned saksbehandlingskapasiteten som følge av nedgangen i antall asylsøkere i 2004 og

2005. I ettertid mener direktoratet at denne nedbyggingen skjedde for raskt.¹⁰

Antall behandlede saker økte igjen i 2007. Etter justeringer av produksjonskravet i løpet av året oppfylte direktoratet i all hovedsak det sist fastsatte produksjonskravet. I 2008 behandlet UDI 9700 saker, dvs. over 3000 saker mer enn i 2007. På grunn av endrede prognoser over antall søknader ble produksjonskravet endret gjennom året både i 2007 og 2008. I 2008 var det opprinnelige produksjonskravet 7500 saker. I tildelingsbrevet i mai ble det økt til 10 500, men ble redusert igjen til 9500 i oktober 2008.

Tabell 1 viser videre at det har vært store restanser alle de siste årene. I januar 2005 var det 5000 ubehandlede saker. Dette ble redusert i løpet av året, og i januar 2006 hadde UDI i underkant av 3000 restanser, det laveste nivået for perioden. Den lave produksjonen av vedtak i 2006 førte til at restansene igjen økte til i overkant av 4000 ved inngangen til 2007.

I 2007 var det et mål for UDI å bygge ned restansene, men isteden økte de. UDI viser til at direktoratet i 2007 oppfylte produksjonskravet, jf. tabell 1. Produksjonskravet var imidlertid satt ut fra en forventet tilstrømning på 5500 asylsøkere. Antall innkomne asylsaker til behandling ble

Tabell 1 Behandling av asylsaker

År	Produksjonskrav asylsaker	Antall innkomne asylsaker til behandling (restanser er ikke regnet med)	Restanser per 1. januar	Antall behandlete saker	Behandlede saker, som andel av produksjonskravet
2005	8000	5402	5003	7445	93 %
2006	5500	5320	2999	4214	77 %
2007	6500	6528	4231	6449	99 %
2008	9500	14 431	4463	9700	98 %*

Kilde: Tildelingsbrev, referat fra møte med UDI 4. april 2008 og UDIs virksomhetsrapportering for 2007. Tall for 2008 er opplyst i brev av 5. februar 2009 fra UDI.

*I brev av 9. februar 2009 opplyser Arbeids- og inkluderingsdepartementet og UDI at måloppnåelsen for behandling av asylsaker for 2008 var 98,2 prosent, basert på en utregning som tar høyde for frigjøring av ressurser på grunn av færre intervjuer.

8) St.prp. nr.1 AID (2008–2009).

9) Produksjonskravene ble i 2006, 2007 og 2008 endret i løpet av året gjennom supplerende tildelingsbrev. Tabellen viser det sist fastsatte produksjonskravet.

10) Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen.

Tabell 2 Restanser for asylsaker

År	Antall innkomne asylsaker til behandling (restanser er ikke regnet med)	Antall saker som tilsvarer tre måneders saksinnngang*	Restanser ved utgangen av året (1. januar neste år)
2005	5402	1350	2999
2006	5320	1330	4231
2007	6528	1632	4463
2008	14 431	3608	9300

Kilde: E-post av 3. desember 2008 fra UDI til Riksrevisjonen og UDIs virksomhetsrapportering per 3. tertial 2008.

*Dette er beregnet ved å dele totalt antall innkomne søknader på 12 og så multiplisere dette tallet med tre.

6528 i 2007, og UDI fikk ikke redusert restansene slik intensjonen opprinnelig var.¹¹

I 2008 kom det mange flere asylsøkere enn tidligere år. Mens det i årene 2005–2007 kom inn mellom 5320 og 6528 asylsøknader, kom det inn 14 431 asylsøknader i 2008. UDI har produsert 9700 vedtak i løpet av 2008, noe som er vesentlig høyere enn produksjonen for tidligere år. Restansene har likevel økt.

Restanser sier noe om UDI har kapasitet til å løse sine oppgaver. Restanser er både en konsekvens av lang saksbehandlingstid og i neste omgang en årsak til lange saksbehandlingstider hvis det får et for høyt nivå. Verken Arbeids- og inkluderingsdepartementet eller UDI har satt krav til nivå på restanser. Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil det som er et "optimalt" restansevolum kunne variere over tid, men departementet har i budsjettssammenheng tatt utgangspunkt i et volum som tilsvarer ca. tre måneders saksinnngang.¹²

En saksinnngang som tilsvarer tre måneder, vil si at dersom UDI i løpet av ett år får 12 000 asylsaker, skal restansene være på ca. 3000. Dette nivået er regnet ut for årene 2005–2008 og er framstilt i tabell 2 sammen med de reelle restansene som UDI har hatt i samme periode.

Tabellen viser at for alle årene har antall restanser vært betydelig over tre måneders saksinnngang. I tabellen er også restansene for 2008 regnet ut, basert på tall fra tabell 1. Den viser at UDI går inn i 2009 med over 9000 ubehandlede søknader. Dette tilsvarer det totale antallet saker som ble behandlet i 2008. Nedbygging av disse restansene vil være en stor utfordring for UDI i årene framover og det er dermed en stor risiko for at saksbehandlingstiden vil øke i 2009.

Departementet mener at det ikke er samfunnsøkonomisk forsvarlig å bemanne for å ta toppene i saksmengden. Departementet viser til at det å rekruttere, ansette og lære opp nye medarbeidere er ressurskrevende. Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger derfor til grunn at det til en viss grad må aksepteres at UDI opparbeider restanser i tider med rask økning i saksmengdene, men at de bygger dem ned igjen når saksmengden flater ut eller går ned.¹³

3.1.2 Saksbehandlingstid

Lange saksbehandlingstider har lenge vært en utfordring for utlendingsforvaltningen, og ifølge UDI er dette noe organisasjonen har slitt med nærmest kontinuerlig de siste 20 årene.¹⁴

Det er et sentralt mål for utlendingsforvaltningen at sakene skal behandles effektivt, og rask saksbehandling er en av de viktigste forutsetningene for hurtig bosetning og god integrering. Lang saksbehandlingstid for asylsøkere har også en vesentlig utgiftsside knyttet til at lang oppholdstid i mottak øker mottakenes driftsutgifter.¹⁵ For det store flertallet av asylsaker er det ikke satt krav til saksbehandlingstider. Figur 2 viser utviklingen i saksbehandlingstid fra 2005–2008, måned for måned.

Figur 2 viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid har vært forholdsvis stabil i perioden 2005–2008. Nivået lå noe høyere i 2007, og det ble tilsvarende redusert i 2008. Grunnlagsdataene viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2005 var 273 dager, og 282 dager i 2006. I 2007 steg saksbehandlingstiden til 340 dager, mens den gikk ned igjen i 2008 til 226 dager.

11) Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen.

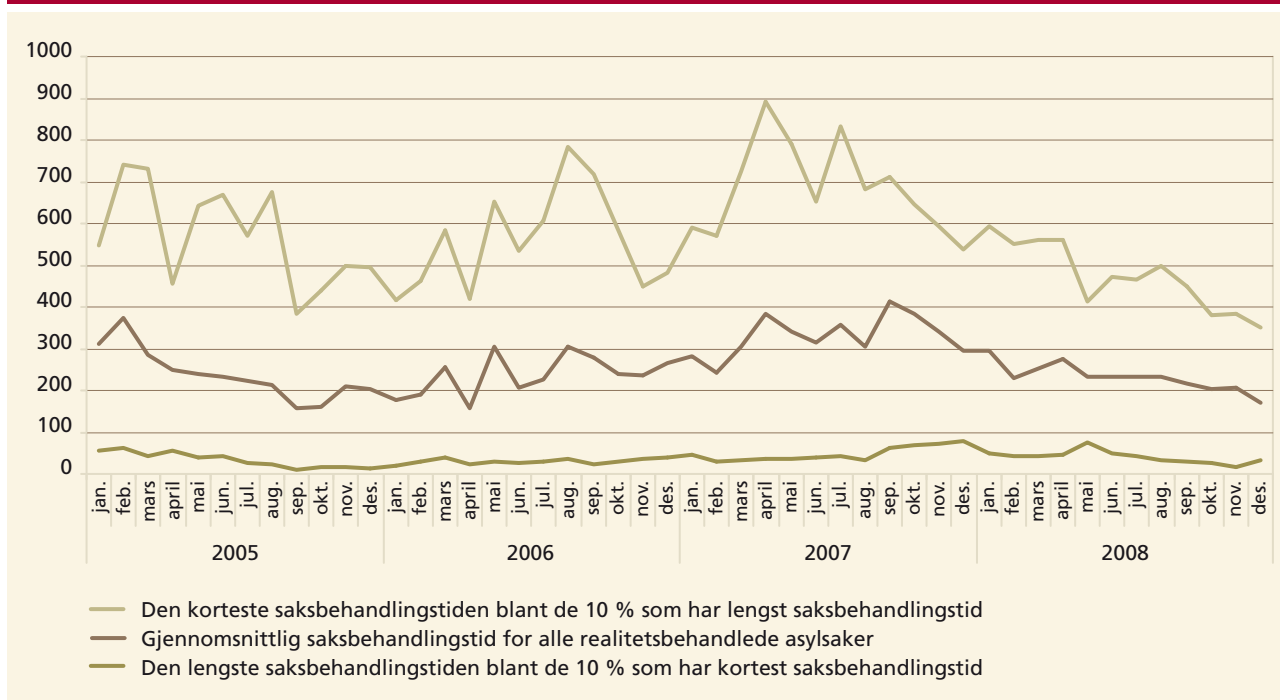
12) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

13) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

14) Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen.

15) St.prp. nr. 1 AID for 2007, 2008 og 2009.

Figur 2 Saksbehandlingstider for asylsaker, 2005–2008



Kilde: Brev av 25. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

Den øverste kurven i figuren viser korteste saksbehandlingstid for de 10 prosent eldste sakene. Det vil si at 90 prosent av sakene hadde en kortere saksbehandlingstid enn dette. Også denne kurven viser at saksbehandlingstidene var spesielt lange i 2007, for så å gå ned i 2008.

Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet har saksbehandlingstider vist seg å være lite egnet som styringsverktøy.¹⁶ Departementet opplyser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ferdigbehandlede søknader vil gå opp dersom det i den aktuelle perioden har vært gjennomført tiltak for å ferdigbehandle gamle saker ved restansenedbygging. Tilsvarende vil gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ferdigbehandlede saker gå ned i perioder der man prioriterer å få unna enkle saker, noe som vil være aktuelt ved en kraftig økning i saksmengden.¹⁷ Dette betyr at når 2008 var et år med stor saksmengde og økning i restansene, vil saksbehandlingstidene igjen stige.

For to grupper asylsaker stilles det i tildelingsbrevene krav til saksbehandlingstid. De to typene saker er "antatt åpenbart grunnløse asylsøknader" (48 timer) og "søknader fra land med liten fare for forfølgelse" (3 uker). Søknader som faller inn under disse to typene, utgjorde 9 prosent av det

totale antallet asylsaker i 2006 og mellom 3 og 4 prosent i 2007 og 2008. Hensikten med egne saksbehandlingsfrister for bestemte typer asylsøknader er å sikre rask saksbehandling når søkeren ikke har et beskyttelsesbehov. Disse fristene gjelder for hver enkelt sak, ikke som et gjennomsnittsmål.¹⁸

I 2008 behandlet UDI 39 søknader som er antatt åpenbart grunnløse og av disse ble 69 prosent behandlet innen fristen. I 2007 ble 72 prosent av disse sakene behandlet innen fristen (av totalt 74 saker).¹⁹

I 2008 behandlet UDI 196 søknader fra personer som kommer fra land der det er liten fare for forfølgelse og av disse ble 56 prosent behandlet innen fristen. I 2007 ble 62 prosent av sakene behandlet innen fristen (av totalt 180 saker). UDI opplyser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for disse sakene i 2007 var 54 dager. UDI brukte dermed i gjennomsnitt over dobbelt så lang tid som forutsatt på å behandle disse asylsakene.²⁰

16) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

17) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

18) Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen og brev av 1. mars 2008 fra UDI til Riksrevisjonen.

19) Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen og møte med UDI 4. april 2008.

20) Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen, møte med UDI 4. april 2008, og brev av 1. mars 2008 fra UDI til Riksrevisjonen.

Tabell 3 Saksbehandlingstider for søknader fra enslige mindreårige asylsøkere

År	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (i dager)	Median (i dager)	Antall saker som er behandlet	Antall søkere som oppgir å være enslige mindreårige asylsøkere*
2005	170	121	145	322
2006	188	169	99	349
2007	210	196	230	403
2008	173		391	1374

Kilde: Brev av 1. mars 2008 fra UDI til Riksrevisjonen, e-post av 3. desember 2008 fra UDI til Riksrevisjonen og UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2008.

*Disse tallene viser antall søknader der søkeren hevder å være enslig mindreårig. Det er dermed ikke direkte sammenlignbart med antall behandlede saker, som er saker der UDI antar at personen er enslig mindreårig asylsøker, og også vil være dette på vedtakstidspunktet.

UDI kommenterer at når fristen i en del tilfeller ikke er overholdt, skyldes at sakene enten er overført til en annen prosedyre eller er henlagt, og at dette først har blitt registrert i etterkant. Andre årsaker er at søkere av ulike årsaker ikke møter til intervju til avtalt tidspunkt.²¹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet peker også på at en del at disse oversittelsene skyldes at personene ankommer i helgene, og da er det ofte mangel på tolker. Departementet mener dette er akseptable forklaringer på den manglende måloppnåelsen.²²

Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet var formålet med egne tidsfrister for disse to gruppene å raskt kunne skille ut de sakene som kan behandles enkelt eller samlet, samt å begrense antall åpenbart grunnløse søknader. Etter departementets syn har dette tiltaket vært vellykket, og det viser til at omfanget av slike saker har blitt redusert.²³

3.1.3 Enslige mindreårige asylsøkere

Enslige mindreårige asylsøkere er barn og unge under 18 år som har kommet til landet uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar. I tildelingsbrevene for årene 2006–2008 blir det også stilt krav om at denne gruppen skal prioriteres.

Antall enslige mindreårige asylsøkere har økt de siste årene. I 2007 kom det 403 enslige mindreårige asylsøkere til Norge, mens det i 2008 kom 1374.²⁴ Tabell 3 viser saksbehandlingstiden for asylsøknader fra denne gruppen i perioden 2005–2008.

Tabell 3 viser at saksbehandlingstiden for asylsøknader fra enslige mindreårige asylsøkere steg

i årene 2005–2007. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden økte fra 170 dager i 2005 til 210 dager i 2007. I 2008 har gjennomsnittlig saksbehandlingstid gått ned til 173 dager.

Tabellen viser også at det i løpet av 2008 kom tre ganger så mange søkere som oppga å være enslige mindreårige, enn året før. Selv om UDI behandlet flere saker i 2008 enn i 2007, har UDI betydelige restanser for denne gruppen med inn i 2009, som øker risikoen for at saksbehandlingstiden øker.

Direktoratet forklarer økningen i saksbehandlingstid fram til 2007 med usikkerhet rundt aldersundersøkelser, nødvendige praksisavklaringer med departementet, uavklart situasjon i Somalia-saker, generelt lav saksbehandlingskapasitet og verifiseringsbehov.²⁵

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at behandling av søknader fra enslige mindreårige asylsøkere er vesentlig mer arbeidskrevende enn behandling av andre asylsøknader. Det skyldes blant annet at det må foretas aldersundersøkelser i et stort antall av disse sakene, og i tillegg skal det oppnevnes en verge. I perioder har Tannlegehøgskolens kapasitet til å gjennomføre aldersundersøkelser vært sprengt eller midlertidig lagt ned. Overformynderiet, som har ansvar for å oppnevne verger, har hatt tilsvarende kapasitetsproblemer, og har i perioder ikke klart å oppnevne nok verger. Som følge av disse forholdene har mange saker blitt liggende i bero i kortere eller lengre tid.²⁶

Departementet påpeker at dette er forhold som påvirker vedtaksproduksjonen, og som krever samarbeid med andre etater og departementer. Det vises til at UDI på eget initiativ har lagt ned

21) Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen.

22) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

23) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

24) UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2008.

25) Brev av 1. mars 2008 fra UDI til Riksrevisjonen.

26) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

en betydelig innsats for å skaffe et tilstrekkelig antall verger, siden Overformynderiet ikke har maktet dette. Det er blant annet bevilget penger til Norsk Folkehjelp for å bistå med rekruttering og opplæring av verger.²⁷

3.2 UDIs behandling av andre sakstyper

I tillegg til søknader om asyl, behandler UDI en rekke andre typer saker, som for eksempel søknader om visum, arbeidstillatelse, oppholdstillatelse, bosettingstillatelse, statsborgerskap, familiegjenforening osv.

3.2.1 Produksjon av vedtak

Tabell 4 viser hvilke krav som ble stilt til UDIs totale vedtaksproduksjon for andre saker enn asylsaker i årene 2006–2008, og i hvilken grad disse kravene ble nådd.

Tabell 4 viser at direktoratet nådde de generelle produksjonsmålene som er satt i tildelingsbrevene for 2006 og 2007. Produksjonen i 2008 utgjør ca. 88 prosent av kravet til antall vedtak. Med en omregning av produksjonskravet til vekt-tall blir måloppnåelsen for 2008 92 prosent.²⁸

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ikke stilt noe krav til nivå på restanser for oppholdssaker. 10 000 ubehandlede oppholdssaker som nivå har imidlertid vært en langsiktig ambisjon, og departementet mener at det er fornuftig nivå for å sikre en effektiv saksavvikling over tid.²⁹

Departementet opplyser at det har vært en økning i restansene for oppholdssaker fra 2006 til 2008.

Tabell 4 Total vedtaksproduksjon for andre saker enn asylsaker

År	Produksjonskrav, andre saker	Antall behandlede saker, inkludert klagebehandling
2006	62 000	64 874
2007	83 500	84 549
2008	90 500	79 500

Kilde: UDIs virksomhetsrapportering for 2006 og 2007 og brev av 5. februar 2009 fra UDI til Riksrevisjonen.

27) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

28) Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen.

29) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

I 2005 var restansene på 10 000 saker. I 2006 økte restansene til 24 000 saker, mens de i 2007 ble redusert med 1500 saker til 22 500.³⁰ Ifølge departementet var målet for 2008 en restansenedbygging på ytterligere 8000 saker. Dette innebærer et måltall på 14 500 ubehandlede saker ved utgangen av 2008.³¹ Av UDIs virksomhetsrapportering for 3. tertial 2008 framgår det imidlertid at restansene økte til i underkant av 31 000 saker i løpet av 2008.

3.2.2 Saksbehandlingstid for bestemte grupper

I tildelingsbrevene er det også gitt føringer for bestemte grupper som skal prioriteres blant oppholdssakene. Dette gjelder blant annet søknader om familiegjenforening fra barn som søker alene, og søknader om arbeidstillatelser.

Søknader om familiegjenforening fra barn som søker alene

I tildelingsbrevene for 2006–2008 blir det stilt krav om at søknader om familiegjenforening fra barn under 18 år som søker alene, skal prioriteres. I tildelingsbrevet for 2008 er det også stilt krav om at disse sakene skal behandles innen seks måneder.

Tabell 5 viser den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for søknader fra denne gruppen, sammenlignet med øvrige familiegjenforeningssaker, for 2006, 2007 og de først åtte månedene i 2008.

Tabellen viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden har vært høyere for søknader fra enslige barn sammenlignet med øvrige søkere. Tabellen viser også at saksbehandlingstiden for familiegjenforeningssaker fra enslige barn økte

Tabell 5 Saksbehandlingstid ved søknad om familiegjenforening

År	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (i måneder)	
	Søknader fra enslige barn	Øvrige søknader
2006	4,4	3,8
2007	5,3	5,0
2008*	6,0	5,9

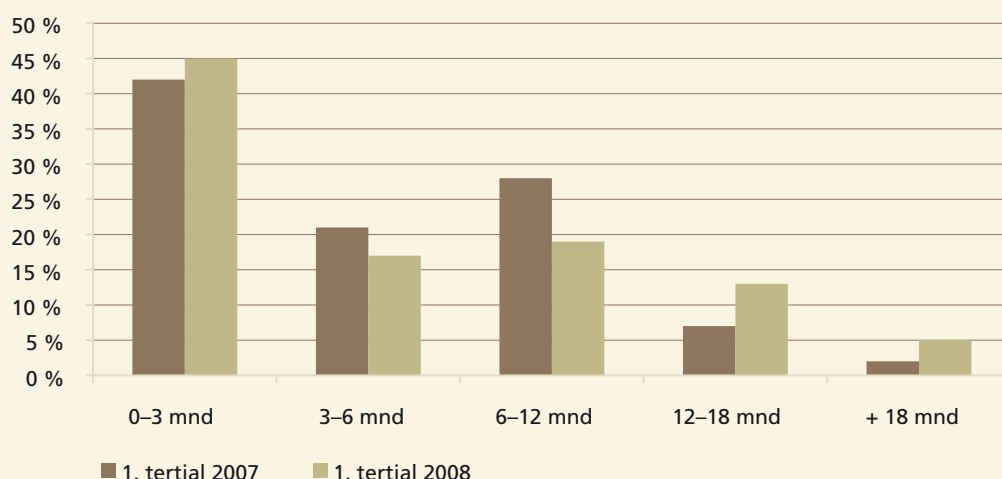
Kilde: E-post av 3. desember 2008 fra UDI til Riksrevisjonen.

*Tall for 2008 gjelder de første åtte månedene.

30) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

31) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

Figur 3 Familiegjenforeningssaker fra barn som søker alene



Kilde: UDIs virksomhetsrapport per 1. tertial 2008.

med nesten én måned fra 2006 til 2007, og at den igjen har økt med 0,7 måneder per oktober 2008.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet peker på at lengre saksbehandlingstid i familiegjenforeningssaker fra enslige barn, sammenlignet med øvrige søknader, skyldes at dette ofte er meget kompliserte saker. Det er ofte et stort behov for verifiseringer og dokumentasjon av slektskapsforhold, og i mange saker foretas det også DNA-testing. Slike tester foretas av utenriksstasjonene, og i perioder har flere utenriksstasjoner hatt kapasitetsproblemer og ikke klart å ta unna sakene raskt nok. Departementet slår fast at det like fullt er beklagelig at det tar lang tid å behandle slike saker.³²

Direktoratet opplyser at enkelte saker tar svært lang tid og at dette ofte henger sammen med at søkeren eller referansepersonen ikke møter raskt opp til møter for blant annet testing eller intervju.³³

Figur 3 viser hvor stor andel av søknadene om familiegjenforening som ble behandlet i ulike tidsintervaller i 2007 og 2008. Figuren viser at 45 prosent av familiegjenforeningssakene fra barn som søker alene, blir behandlet innen tre måneder 1. tertial 2008, mot 42 prosent på samme tid i 2007. Samtidig viser figuren at det har vært en økning i andelen saker det har tatt mer enn ett år å behandle. I 2006 var det bare 9 prosent av

sakene det tok mer enn ett år å behandle, mens denne andelen har steget til 18 prosent i 2007. UDI viser til at i saker som har tatt mer enn tre måneder å behandle, har det vært behov for særskilte undersøkelser.³⁴

Søknader om arbeidstillatelse

Med arbeidstillatelser menes tillatelser som er gitt spesielt med arbeid som formål. Andre oppholdstillatelser gir også vanligvis rett til å arbeide, men har ikke arbeid som formål. UDI skal bidra til at etterspurt utenlandsk arbeidskraft kommer til landet og raskt kan begynne å arbeide.³⁵ I 2007 ble det gitt 55 000 nye arbeidstillatelser.³⁶

I tildelingsbrevet for 2006 ble det stilt krav om at søknader om arbeidstillatelse skulle prioriteres. For 2007 var prioriteringskravet erstattet med et mål om at UDI fortløpende skulle behandle søknader om arbeidstillatelser på en rask og effektiv måte. Dette er videreført i tildelingsbrevet for 2008. Departementet har i møte med UDI gitt uttrykk for at en saksbehandlingstid på 7–8 dager er å regne som "fortløpende saksbehandling".³⁷ Dette gjelder imidlertid bare for saker som er tilstrekkelig opplyst. For øvrige saker, der det er behov for ytterligere opplysninger etter oversendelse fra politiet, har

34) Brev av 1. mars 2008 fra UDI til Riksrevisjonen.

35) St.prp. nr.1 AID (2007–2008).

36) I tillegg ble det gitt 43 000 fornyelser. Det ble gitt flest arbeidstillatelser til personer fra Polen. Arbeidstillatelser gis med varighet fra et par måneder og opp til fem år. UDI: Tall og fakta 2007.

37) Arbeids- og inkluderingsdepartementets møte med UDI i forbindelse med virksomhetsrapporteringen annet tertial 2007.

32) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

33) Brev av 1. mars 2008 fra UDI til Riksrevisjonen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ikke stilt krav til saksbehandlingstid. Arbeids- og inkluderingsdepartementet peker på at UDI i mange tilfeller må innhente dokumenter eller sentrale opplysninger om lønn, arbeidsforhold osv. fra arbeidsgiver, NAV eller andre.³⁸

Den totale saksbehandlingstiden for denne typen søknader var på rundt 50 dager i 2007. Ifølge UDI var gjennomsnittlig saksbehandlingstid rundt 50 dager også i 2005 og 2006.³⁹ Den totale saksbehandlingstiden inkluderer imidlertid tiden fra søknaden ble levert til politiet eller en utenriksstasjon, og fram til UDI har fattet vedtak. Det er ikke mulig å få fram resultatinformasjon som viser den saksbehandlingstiden UDI har ansvaret for. I 2007 ble 8,4 prosent av alle søknader om arbeidstillatelse behandlet innen åtte dager etter at saken ble overlevert til UDI.⁴⁰

UDI opplyser at ressursproblemer høsten 2008 gjorde at klare avslagssaker ble liggende lengre enn det som kan defineres som "fortløpende behandling". Direktoratet har prioritert å saksbehandle klare innvilgelser av hensyn til behovet for arbeidskraft. Når noen av sakene blir liggende på grunn av prioriteringer, gir dette utslag på den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden.⁴¹

3.3 Drift av og tilsyn med asylmottak

UDI skal tilby innkvartering i asylmottak til alle som søker asyl i Norge.⁴² UDI skal sikre et differensiert, forsvarlig og nøkternt mottakstilbud. Det var 61 mottak i drift per 1. januar 2008, inklusive 5 transittmottak og 2 ventemottak. I løpet av 2008 etablerte UDI 43 nye mottak med ca. 8500 nye mottaksplasser. Ved utgangen av året bestod mottakskapasiteten av 12 transittmottak, 2 ventemottak og 90 ordinære mottak. Mottaksoppbyggingen har ifølge UDI vært krevende. Det har vært stor lokal motstand mot opprettelse av mottakene. Kapasitetsutnyttelsen for faste ordinære plasser (inklusive plasser for enslige mindreårige asylsøkere og plasser i forsterkede mottak) var i gjennomsnitt på 97 prosent i 2008.⁴³

38) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

39) Brev av 1. mars 2008 fra UDI til Riksrevisjonen.

40) E-post av 3. desember 2008 fra UDI til Riksrevisjonen.

41) Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen.

42) Rett til botilbud i statlig asylmottak er lovfestet, jf. Utlendingsloven.

43) UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2008.

Tekstboks 1 Asylmottak

Ved utgangen av 2007 bodde det ca. 7600 personer i asylmottak. Mottakene drives av kommuner, frivillige organisasjoner og private selskaper som har kontrakt med UDI. Alle asylsøkere får tilbud om å bo i mottak når de kommer til landet. Å bo i mottak er en forutsetning for økonomisk støtte.

Transittmottak er et midlertidig bosted for asylsøkere fram til de blir intervjuet av UDI og har gått gjennom den obligatoriske helsesjekken. Transittmottakene ligger på østlandet.

Ordinære mottak er et frivillig botilbud til asylsøkere som kommer til Norge, der søkeren kan bo mens søknaden er til behandling. Mottakene har nøktern standard og er basert på selvhushold. Beboerne får hjelp til det mest nødvendige av mat og klær.

Ventemottak er et frivillig tilbud til asylsøkere som må forlate landet etter avslag på asylsøknad, og som derfor ikke lengre kan oppholde seg i et vanlig asylmottak.

Kilde: Årsrapport for UDI 2007

Fra 2006 er det stilt krav om at UDI skal styrke både det faglige tilsynet og økonomitilsynet med mottakene, og rapportere på forhold som avdekkes og tiltak som iverksettes for å forbedre forholdene. UDI skal ta særlig hensyn til forhold i mottak som gjelder barn og ofre for menneskehandel, og se til at tiltak som gjelder disse, blir best mulig.⁴⁴

Tekstboks 2 Tilsyn med asylmottak

Faglig tilsyn innebærer at all dokumentasjon som gjelder driften av det enkelte mottaket, gjennomgås. Det dreier seg blant annet om å kartlegge botilbudet, informasjonen som gis til beboerne, og særlige tilbud til spesielle grupper beboere, som for eksempel barn og funksjonshemmede. Det er faste områder som gjennomgås og tilsynsenhetene kan, på grunnlag av sin kunnskap om det enkelte mottak, gjennomgå andre områder utover de obligatoriske. I de fleste tilfeller avholdes det et oppfølgende møte med driftsoperatøren, mottaksansatte og vanligvis også representanter for beboerne i mottaket.

Økonomisk-administrativt tilsyn gjennomføres på samme måte som det faglige tilsynet, men dette tilsynet fokuserer på administrative regler og rutiner og forvaltningen av de midlene som stilles til rådighet for drift av statlige mottak.

Kilde: Statlige mottak for asylsøkere – Nasjonal tilstandsrapport 2006, UDI april 2007.

44) Tildelingsbrev for 2006–2008 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til UDI.

UDI skal føre tilsyn med at driftsoperatørene oppfyller kravene som stilles til mottaksdrift. I 2006 ble det gjennomført faglig og økonomisk-administrativt tilsyn ved 48 av 66 mottak.⁴⁵ Det ble gjennomført faglig tilsyn ved alle avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere og alle forsterkede avdelinger. I 2007 ble det gjennomført til sammen 70 tilsyn. Tilsynene omfatter alle ordinære mottak i drift per 1. januar 2007, to transittmottak og ett ventemottak. Avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere fikk eget tilsyn. I 2008 har UDI gjennomført tilsyn med 55 mottak. Ved årets start var det totalt 61 mottak, som økte til totalt 104 mottak i løpet av året.

Nasjonal tilstandsrapport for 2006 ble sendt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 11. april 2007. Hovedkonklusjonen i rapporten var at tilstanden i statlige mottak gjennomgående er god i de avdelingene det er ført tilsyn med. Det er i tilsynsrunden ikke avdekket forhold av alvorlig karakter, i betydningen at det er forhold som kunne satt liv og helse i fare, eller som kunne ha ført til betydelig tap for staten. Når det gjelder beboerrettet arbeid for grupper med særlige behov, går det fram av rapporten at det er lagt vekt på å forebygge og håndtere psykiske helseproblemer, og at arbeidet med barn og ungdom er styrket. Det har ifølge rapporten vært mindre fokus på beboerrettet arbeid overfor kvinner.

Gjennom det økonomisk-administrative tilsynet i 2006 ble det avdekket en del svakheter og mangler ved mottakene. Det ble blant annet funnet svakheter knyttet til personalmapper, håndtering av persondata, bankfullmakter og avvik angående dokumentasjon.

UDI opplyser at arbeidet med å lage en nasjonal tilsynsrapport som oppsummerte funnene i tilsynene i 2007, ble nedprioritert i 2008 på grunn av de store asylankomstene og arbeidet med å opprette flere nye mottak. En oppsummering av avvik og merknader fra tilsynene i 2007 vil bli ferdigstilt våren 2009.⁴⁶ Direktoratet understreker at avvik og merknader fra det enkelte tilsyn følges opp av de ulike regionkontorene.⁴⁷ En oppsummering av tilsynene vil foreligge våren 2009.⁴⁸

Ifølge virksomhetsrapporteringen fra UDI 31. desember 2007, arbeider UDI kontinuerlig for å bedre sikkerheten for ansatte og beboere i asylmottak. I samarbeid med Helsedirektoratet og Politidirektoratet har det blitt satt i gang et prosjekt der beboere med voldelig, utagerende og/eller ustabil atferd får et tilbud om utvidet helseundersøkelse. UDI gjennomgår også interne melderutiner for å sikre samarbeid i denne typen saker. I tillegg etablerte UDI 1. juni 2007 et kontaktforum for arbeidsmiljø og sikkerhet i mottak. Forumet ledes av UDI og har deltakere fra driftsoperatørene, vernetjenesten i mottak, mottaksansattes fagforening, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og helsetjenesten i mottak. I løpet av 2007 har det blitt arrangert opplæringsseminar for mottaksansatte i alle regioner. Opplæringen vil legge vekt på håndtering av beboere med utagerende atferd. Hensikten med tiltakene er å forebygge voldelige episoder og å gi ansatte bedre kompetanse i å håndtere slike episoder.

3.4 UDIs brukerservice

Ifølge UDIs serviceerklæring skal gjennomsnittlig ventetid for søkere på telefonen til opplysningstjenesten ikke overstige fem minutter. Gjennomsnittlig ventetid i 2006 var ifølge UDI på 12 minutter. Figur 4 viser den gjennomsnittlige ventetiden i 2007 og de første ti månedene i 2008.

Figur 4 viser at UDIs interne målsetting i serviceerklæringen ikke ble nådd én eneste måned i 2007, men det er en forbedring mot slutten av året. Forbedringen i årets siste måneder er ifølge UDI et resultat av at det ble ansatt åtte nye medarbeidere i opplysningstjenesten. Forbedringen i andre halvår 2007 holder seg relativt stabilt utover i 2008 på et nivå som ligger noe over målet om fem minutters ventetid.

UDIs brukerundersøkelse for 2006 viser at brukerne var lite tilfreds med den lange ventetiden i opplysningstjenesten og servicesenteret, men at brukerne var fornøyd med kvaliteten på svarene når de først kom fram. På grunnlag av undersøkelsen ble det satt i gang et arbeid for å bedre informasjonen om saksbehandlingstider. Det ble også utarbeidet retningslinjer for og opplæring i håndtering av brukerhenvendelser.

I 2006 fikk UDI utført en undersøkelse om informasjonsbehovet til ulike grupper av nyankomne innvandrere. Undersøkelsen viste et klart behov for samordning av informasjon om rettigheter,

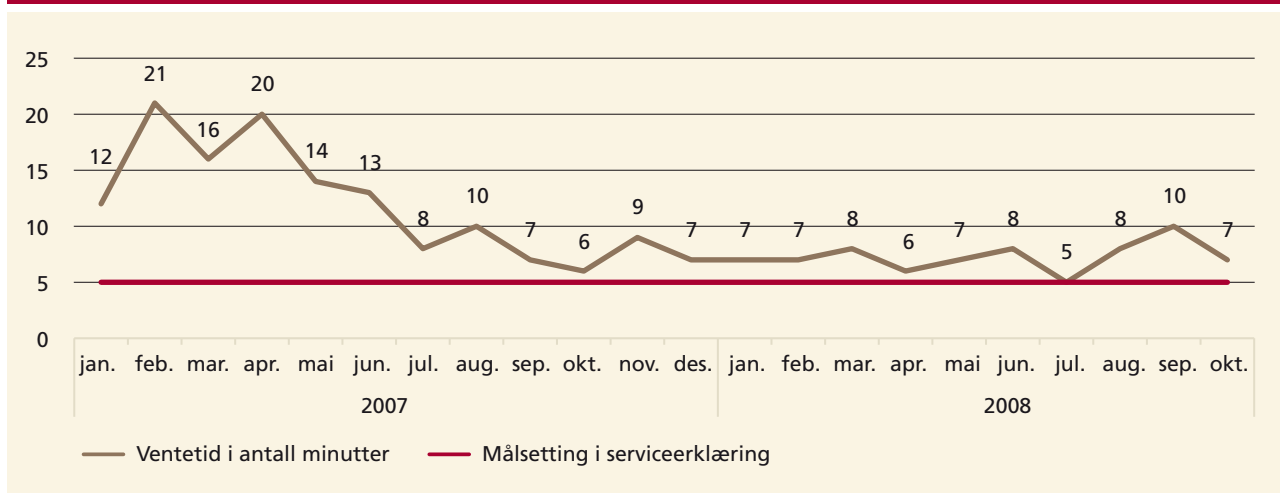
45) Statlige mottak for asylsøkere – Nasjonal tilstandsrapport 2006, UDI april 2007.

46) Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen.

47) UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2008.

48) Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen.

Figur 4 Gjennomsnittlig ventetid hos opplysningstjenesten ved UDI



Kilde: UDIs virksomhetsrapportering for 2007 og e-post av 3. desember 2008 fra UDI til Riksrevisjonen.

muligheter og plikter, og bekreftet betydningen av kort saksbehandlingstid i saker om arbeidstillatelser.⁴⁹ I 2007 ble det opprettet et brukerråd for representanter for arbeidslivet som tar sikte på å møtes tre ganger i året. For arbeidsgivere er det også opprettet egne informasjonssider på Internett, en servicetelefon og en e-posttjeneste. Det er også arrangert seminarer om arbeidsinnvandring i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø, med til sammen 600 deltakere.⁵⁰

Informasjonsportalen Ny i Norge ble lansert våren 2006. Portalens formål er å gi grunnleggende opplysninger om blant annet rettigheter og plikter knyttet til både UDIs virksomhet og øvrige etater som Skatteetaten, ambassadene, helsevesen og politi. Målgruppen er personer som nettopp har kommet til Norge, uansett hvilken oppholdstillatelse de har. UDI og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) samarbeider om oppdatering av informasjonen som ligger på Ny i Norge-portalen.⁵¹

UDI opplyser at det i tillegg til brukerrådet for representanter for arbeidslivet også har blitt opprettet et annet brukerråd. Videre har det blitt arrangert åpen dag og serviceuke, det er opprettet et serviceteam i UDI, og det har blitt gjennomført brukerundersøkelser for hele utlendingsforvaltningen i 2008. I 2007 opprettet UDI Servicekontoret for utenlandske arbeidstakere i Oslo i samarbeid med politiet, Skatteetaten og Arbeidstilsynet. Direktoratet mener at dette har vært en stor

suksess, og det er planer om å etablere et tilsvarende kontor i Stavanger i 2009.⁵²

For 2008 stilte Arbeids- og inkluderingsdepartementet krav om at det skulle utarbeides en ambisiøs og målbar serviceerklæring innen 1. august 2008. Høsten 2008 ble det gjennomført en brukerundersøkelse for hele utlendingsforvaltningen, og slike undersøkelser vil bli gjennomført årlig. Resultatene fra undersøkelsen skal følges opp av de ulike virksomhetene. Målene for 2008 om ventetid på telefon, e-post og besøk i service-senteret er interne målsettinger for UDI. Fra 2009 har departementet satt konkrete krav på disse punktene.⁵³

49) UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2006.

50) UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2007

51) UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2006.

52) Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen.

53) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

4 Hvilke tiltak har Utlendingsdirektoratet iverksatt for å bedre resultatene og virksomhetsstyringen?

4.1 UDIs styringssystem

Virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv, tilpasset virksomhetens egenart. Planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter.⁵⁴ Fra 2003 til høsten 2007 fantes det ikke noen overordnet strategiplan i UDI. Arbeidet med en ny strategiplan ble påbegynt i 2006, men dette arbeidet stagnerte med MUF-sakene.⁵⁵

Fra oktober 2007 foreligger det en ny strategiplan som gjelder for perioden 2007–2010. Strategiplanen peker ut de viktigste endringsområdene for UDI de nærmeste årene, og gir føringer for budsjettinnspillene i den interne budsjettprosessen. Strategiplanen er et rullerende dokument, som evalueres hvert år, for å vurdere hvilke tiltak som er gjort, og behovet for eventuelle nye tiltak. Evalueringen tar utgangspunkt i avdelingenes rapportering om status på dette arbeidet. Det er strategiteamet⁵⁶ som har ansvaret for oppfølgingen av strategiplanen.⁵⁷

Fra høsten 2007 er strategiplanen, sammen med de etiske retningslinjene og leder-/medarbeiderkravene, de overordnede dokumentene som er styrende for konkretiseringen av de øvrige interne styringsdokumentene. I 2007 og 2008 har det blitt gjennomført planleggingsseminarer og ledelsessamlinger for alle lederne i UDI. I 2007 var temaet på ledersamlingen oppfølging av lederevaluering, og i 2008 var temaet virksomhetsstyring.⁵⁸

UDIs øvrige interne styringsdokumenter er målstrukturdokument, virksomhetsplan og disponeringsskriv. I virksomhetsplanen fordeles ressurser ut fra de ulike målene i målstrukturdokumentet.⁵⁹

UDI benytter disponeringsskriv ved fordeling av budsjettmidler mellom avdelingene og på utviklingsoppgaver. Budsjettmessige endringer gis i nye budsjettsskriv fortløpende gjennom budsjettåret. Noen av avdelingene bruker disponeringsskriv internt i avdelingen.

Utlendingsdirektoratet startet arbeidet med å innføre internkontroll og risikostyring høsten 2005.⁶⁰ Sommeren 2006 ble dette arbeidet videreført i UDI gjennom Oppfølgingsprosjektet som ble satt i gang på bakgrunn av Graver-kommisjonens rapporter.

Etableringen av et risikostyringssystem ble innført trinnvis over flere år. Fra 2007 er internkontrollsystemet integrert i hele UDIs styringssystem. Det legges opp til at det i første tertial hvert år rapporteres på de viktigste risikoområdene i inneværende år, og at det utarbeides en plan for gjennomføring av tiltak. Rapportering etter andre tertial fokuserer på tiltakenes status. Etter årsslutt gjøres det en oppsummering av hvilke tiltak som faktisk ble gjennomført, og i hvor stor utstrekning uheldige hendelser faktisk innvirket på UDIs evne til å nå målene i budsjettproposisjonen og tildelingsbrevet.⁶¹

UDI opplyser at internkontrollen og risikokartleggingen er integrert i styringen på den måten at den skaper bevissthet i toppladelen og i avdelingene om risikovurderingene på de ulike nivåene. På bakgrunn av dette arbeidet blir tiltak prioritert og iverksatt. Sannsynligheten og konsekvensen av risikoene er med på å avgjøre hvilke tiltak som skal settes i gang, og internkontrollen er dermed med på å sikre at målene nås.⁶²

UDI etablerte en egen internrevisjon høsten 2006. I instruks for internrevisjonen heter det at formålet med internrevisjonen er å bistå direktøren og ledelsen i å utøve god virksomhetsstyring for å tilføre merverdi og forbedre UDIs drift. Internrevisjonen skal bidra til måloppnåelse gjennom en uavhengig og objektiv vurdering av om vesentlige risikoer er tilstrekkelig håndtert og kontrollert. I instruksjonen heter det videre at

54) Reglement for økonomistyring i staten, § 9 og Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling. Senter for statlig økonomistyring, 2006.

55) Møte med UDI 26. februar 2007.

56) Teamet ble opprettet 1. februar 2008 og består av personer som jobber med virksomhetsrapportering fra alle avdelingene i UDI. Bakgrunnen for opprettelsen av teamet var å sikre bedre helhet i styringsdialogen med departementet, blant annet å få bedre og mer helhetlige virksomhets- og tertialrapporter.

57) Møte med UDI 4. mars 2008.

58) Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen.

59) Møte med UDI 26. februar 2007.

60) Sluttrapporten fra delprosjekt 3 i Oppfølgingsprosjektet.

61) UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2007.

62) Møte med UDI 4. april 2008.

Tabell 6 Oversikt over årsverk i UDI

År	Asylavdelingen	Oppholdsavdelingen	Øvrige	Totalt
2006	148	155	274	577
2007	199	217	286	702
2008*	295	251	347	893

Kilde: E-post av 3. desember 2008 fra UDI til Riksrevisjonen.

*Foreløpige tall for 2008, hentet ut 25. november 2008.

internrevisjonen skal bistå direktøren og Arbeids- og inkluderingsdepartementet med å ivareta deres ansvar for en forsvarlig internkontroll. Det er tre personer som jobber med internrevisjonen og i tillegg suppleres den med hospitanter fra fagavdelingene.⁶³

4.2 UDIs resultatoppfølging

UDI har iverksatt tiltak for å forbedre den interne resultatrapporteringen. Fra 1. februar 2008 er det opprettet et strategiteam som jobber spesielt med tertialrapporteringen. Strategiteamet har fagansvar for virksomhetsrapporteringen til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, arbeidet med tildelingsbrevet og de interne budsjettinnspillene. Teamet har ansvar for å bearbeide og samordne rapporteringen fra avdelingene før den endelige tertialrapporten gis til ledelsen og gjennomgås på direktørmøtet før den går til departementet.⁶⁴

Hver avdeling har egne punkter som det tertialvis skal rapporteres på i forhold til tildelingsbrevet. I tillegg til tertialrapporteringen til departementet, gir avdelingene månedlig rapportering til direktørmøtet på sine viktigste ansvarsområder. UDI mener at måloppnåelsen sikres ved at alle avdelingene har ansvar for sine deler av målstruktur-dokumentet.⁶⁵

UDI sjekker om de kvalitative målene er nådd ved å følge opp kravene i forbindelse med tertialrapporteringen og ved å gjennomføre kvalitetsmålinger, jf. punkt 4.4.⁶⁶

Ifølge UDI fungerer resultatkrav basert på tidsfrister dårlig dersom det er mye restanser, siden det ikke blir tatt tilstrekkelig høyde for nedbygging av restansene parallelt med løpende behandling av innkommende saker. Direktoratet har til en viss grad innført tidsfrister og vurderer å innføre faste tidsfrister på bestemte sakstyper.

63) Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen.

64) Møte med UDI 4. april 2008.

65) Møte med UDI 4. april 2008.

66) Møte med UDI 4. april 2008.

UDI mener at det må tas med i vurderingene at slike frister vil føre til at organisasjonen blir mindre fleksibel.⁶⁷

4.3 Saksbehandlingsskapasitet og ressursutnyttelse

I henhold til økonomireglementet skal en statlig virksomhet sikre at mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomheten har ansvar for å prioritere sine ressurser innenfor de ulike områdene de har ansvar for.⁶⁸

Det har vært en økning i antall årsverk i UDI de siste tre årene. Dette er framstilt i tabell 6, som også viser endringen fordelt på de ulike avdelingene.

Tabellen viser at antall årsverk i UDI har økt fra 577 i 2006 til 893 i 2. tertial 2008. Antall årsverk i asylavdelingen er doblet fra 148 i 2006 til 295 i 2. tertial 2008. Oppholdsavdelingen har økt fra 155 årsverk i 2006 til 251 årsverk i 2008.

Tabell 7 viser antall behandlede søknader per årsverk (produktivitet) for de to avdelingene for årene 2006–2008.

Tabell 7 viser at antall behandlede oppholdssaker per årsverk er redusert fra i overkant av 400 saker per årsverk i 2006 til i overkant av 300 saker i 2008. Tabellen viser videre at det var en økning i antall behandlede asylsaker per årsverk fra 2006 til 2007, men at det ikke var noen økning fra

Tabell 7 Antall behandlede saker per årsverk, 2006–2008

År	Asylavdelingen	Oppholdsavdelingen
2006	28,5	418,2
2007	32,4	389,6
2008	32,9	316,7

Kilde: E-post av 3. desember 2008 fra UDI til Riksrevisjonen.

67) Møte med UDI 4. april 2008.

68) Jf. økonomiregelverket.

2007 til 2008. Ifølge departementet har kravet til arbeidsinnsats per asylsak økt fra 2007 til 2008, og at dette ikke gjenspeiles i produktivitetstallet for asylsaker.⁶⁹

Det ble tilsatt rundt 300 medarbeidere i UDI i 2007 og rundt 300 i 2008. Ansettelsene er både et resultat av at det har blitt opprettet nye stillinger, og at medarbeidere har sluttet. En omfattende rekruttering har ifølge departementet på kort sikt ført til redusert produktivitet per årsverk. Dette skyldes at selve rekrutteringen er ressurskrevende, og at nye medarbeidere ikke er fullt produktive fra første dag. En oppbygging av saksbehandlingskapasiteten innebærer behov for opplæring og veiledning av nye saksbehandlere, og dette binder opp kapasiteten til erfarne medarbeidere, slik at produktiviteten blir redusert også for disse.⁷⁰

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplever at tiltakene knyttet til kvalitetssikring, kompetanse og organisasjonskultur som er iverksatt etter granskningen, har ført til redusert produktivitet. UDI har blant annet iverksatt endrede og mer arbeidskrevende rutiner for behandling av enkeltsaker. UDI og Arbeids- og inkluderingsdepartementet forventet at tiltakene på kort sikt ville ha konsekvenser for produktiviteten. Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener at de økte ressursene som UDI er tilført, ikke var forventet å gi tilsvarende økning i produksjonen, men at de skulle sikre kvaliteten i saksbehandlingen.⁷¹

Når prognosene endrer seg, foretar UDI interne omdisponeringer av ressurser og gjør eventuelle justeringer i budsjettet. UDI løser mangelen på arbeidsressurser på et felt ved å overføre personer fra ett sted i organisasjonen til et annet, for eksempel fra oppholdsavdelingen til asylavdelingen. Justeringer av medarbeiderressurser mellom avdelinger gjøres på direktørnivå. UDI mener at organisasjonen nesten konstant befinner seg i en situasjon med omdisponeringer. Omdisponeringer av ressurser på tvers av avdelinger eller internt i en avdeling skjer ofte.⁷²

Omdisponering av ansatte kan være utfordrende med hensyn til medarbeidernes kompetanse, og

ifølge UDI har det vist seg at kvaliteten blir best når sakene behandles av de personene som normalt behandler denne typen saker. Det pågår organisasjonsutviklingsprosesser både i asylavdelingen og i oppholdsavdelingen. Organisasjonsmodellene skal styrke effektiviteten og kvaliteten, utvikle fleksible systemer og medarbeidere, samt styrke ledelse og utvikle en lærende organisasjon.⁷³

4.4 Kvalitet i saksbehandlingen

I Innst. S. nr. 237 (2005–2006) fant kontroll- og konstitusjonskomiteen grunn til å understreke nødvendigheten av at det til enhver tid er gode rutiner for kvalitetssikring av direktoratets skjønnsutøvelse. I tildelingsbrevene for 2006 og 2007 fra departementet er det bedt om særskilt rapportering på kvalitetssikring i saksbehandlingen for 2006 og 2007. I tildelingsbrevet for 2008 blir det framhevet at det er vesentlig å følge opp dette arbeidet.

I forbindelse med oppfølgingsprosjektet etter Graver-rapporten ble det nedsatt et delprosjekt om kvalitet i saksbehandlingen. Prosjektgruppen skulle finne fram til målbare kriterier for å vurdere om man hadde oppnådd ønsket kvalitet i vedtakene og i saksbehandlingen for øvrig. Det er utviklet to metoder for å måle og sikre kvalitet i saksbehandlingen etter utlendingsloven og statsborgerskapsloven: løpende kvalitetsgjennomganger i de enhetene som fatter vedtak i oppholdsavdelingen og asylavdelingen, og årlige kvalitetsmålinger.⁷⁴

Kvalitetsgjennomgangene oppsummeres to ganger årlig, og alle sakstypene i de enhetene som fatter vedtak i oppholdsavdelingen og asylavdelingen, er omfattet av gjennomgangen. Formålet er å gi underdirektørene et styringsverktøy for effektiv ledelse med vekt på kvalitet. Det er et verktøy for å sikre at UDI treffer avgjørelser på riktig grunnlag, og for å gi lederne et bedre grunnlag for å gi tilbakemeldinger til medarbeiderne på deres arbeid.

UDI har etablert en målemetodikk for vedtaks-kvaliteten på bestemte sakstyper. Kvalitetsmålingene skjer ved at erfarne saksbehandlere kontrollerer et tilfeldig utvalg saker. Sakene blir målt

69) Brev av 9. mars 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

70) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

71) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

72) Møte med UDI 4. april 2008.

73) UDIs virksomhetsrapport per 2. tertial 2008.

74) UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2007.

mot opp de krav som stilles til vedtakene etter lov, forskrift og andre rettskilder.⁷⁵

I påvente av nye rutiner og standarder ble det ikke gjennomført kvalitetsmålinger i 2006. Første måling etter den nye modellen ble gjennomført ved årsskiftet 2007/2008. Det ble da gjort kvalitetsmålinger av ti sakstyper. Ingen av de utplukkede sakstypene ble utpekt som høyrisikoområder, og alle sakstypene som ble gjennomgått, ble antatt å ha opptil middels risiko.⁷⁶

Når det gjelder resultatet for 2007 mener UDI at disse er tilfredsstillende, til tross for at det ble funnet enkelte feil i begge målingene. UDI mener at resultatene må ses i forhold til det store antallet vedtak som UDI fatter, og at nyrekrutteringen av saksbehandlere var svært stor i 2007. Det ble funnet alvorlige feil både i kvalitetsgjennomgangen og i den årlige kvalitetsmålingen. Med alvorlige feil menes det at det ble funnet et eller flere vedtak der utfallet av saken trolig skulle vært et annet. Ulik praksis ble også påvist i sakstyper der saker blir behandlet i en spesialistenhet og i enheter som har en annen sakstype som hovedoppgave. Det ble også funnet en del små feil som ikke hver for seg er alvorlige, men som samlet sett utgjør et forbedringspotensial.⁷⁷

UDI har satt i gang tiltak for å forbedre de områdene der det ble funnet større eller mindre feil. Kvalitetsmålingene for 2008 er gjort av et annet utvalg saker og kan derfor ikke sammenlignes direkte. UDI konkluderer med at resultatene for målingen av kvalitet i hovedsak er tilfredsstillende, men at det også i 2008 har blitt funnet forhold som avviker fra kvalitetsstandarden. I tre av elleve sakstyper ble det funnet ett eller flere avvik. Dette gjaldt bosettingstillatelser, statsborgerskapssaker og utvisningssaker. De fleste alvorlige avvikene ble funnet blant bosettingssakene. Det ble ikke funnet alvorlige avvik i asylsakene.⁷⁸

UDI har gode erfaringer med kvalitetsmålingene i 2007 og 2008. Begge årene trekker UDI likevel fram noen problemområder som kan forbedre gjennomføringen av målingene.⁷⁹

4.5 Kompetanse

Kompetanse er en forutsetning for at UDI skal lykkes i sitt mål om å oppnå god kvalitet og effektiv behandling av sakene. Graver-rapporten framhever kompetanse som en viktig del av internkontrollen, og slår fast at kravene til internkontroll i UDI bør innebære å "sikre at arbeidstakerne har tilgang og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for deres virksomhet" og "sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet".⁸⁰

UDIs oppfølgingsprosjekt i forbindelse med Graver-rapporten hadde et eget delprosjekt på kompetanse. Hensikten var å se på kompetansebehovet i organisasjonen på kort og lang sikt. Prosjektet skulle vurdere tiltak for en mer helhetlig kompetanse på utlendingsfeltet.

Det ble gjort en kompetansekartlegging av medarbeiderne i 2006. På bakgrunn av denne kartleggingen ble det satt i gang en rekke strakstiltak i prosjektperioden. Strakstiltakene var rettet mot virksomhetens kjernekompetanse på behandling av saker etter utlendingsloven og statsborgerskapsloven.⁸¹ Som et av strakstiltakene ble Faglig forum gjenåpnet som en felles faglig møteplass for alle tilsatte. Det avholdes i snitt ett faglig forum i måneden.⁸²

I 2008 ble det innført en nytt HR-system og nye kompetanseanalyser som en del i dette systemet. Medarbeidernes kompetanse kartlegges også i medarbeidersamtalen. Systemet skal sikre og utvikle UDIs intellektuelle kapital og er integrert med de øvrige plan- og styringsprosessene i direktoratet. Hovedelementene i systemet er medarbeidersamtalen i nytt format med integrering av leder- og medarbeiderkrav. Informasjon fra medarbeidersamtaler og utarbeidelse av en årlig HR-rapport skal være et viktig grunnlag for planprosessene og utviklingsarbeidet i direktoratet.⁸³

4.6 Identifisering av risiko og tiltak for effektivisering

Det ble i løpet av 2007 gjennomført risikoanalyser i alle avdelinger, og det ble utarbeidet risiko-

75) UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2007.

76) Sluttrapport fra årlig kvalitetsmåling for 2007. UDI, Avdeling for strategi og koordinering, 15. februar 2008.

77) UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2007.

78) UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2008.

79) Sluttrapport fra UDIs årlig kvalitetsmåling for 2007 og 2008.

80) NOU 2006: 14 *Gransking av Utlendingsdirektoratet*.

81) Strakstiltakene som ble gjennomført i prosjektperioden, er presentert i en egen rapport: Rapport strakstiltak 2006/2007.

82) Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen.

83) Delprosjekt 4 i Oppfølgingsprosjektet, UDI.

og kontrollmatriser på direktorats- og avdelingsnivå. På direktorats- og avdelingsnivå blir det vurdert hvilke risikoer som kan hindre måloppnåelsen. Risikoene rangeres og det utarbeides tiltak for å håndtere risikoene. Tilsvarende blir de viktigste arbeidsprosessene i UDI vurdert for risiko.⁸⁴ Risikoene avstemmes internt i avdelingene og mellom nivåene. I praksis betyr dette at dersom en risiko nevnes i alle avdelingene, bør denne tas med på UDI-nivå. Det er strategieteamet som avstemmer risikovurderingene. Risikovurderingene dokumenteres, og status gjennomgås i forbindelse med tertialrapporteringen.⁸⁵

Ifølge UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2008 er EFFEKT-programmet, UDIs evne til å håndtere økte asylankomster og etablering av tilstrekkelig antall mottaksplasser tre av hovedrisikoområdene for organisasjonen.

Tekstboks 3 EFFEKT-programmet

EFFEKT-programmet ble startet i 2007 for å sikre god styring med utvikling og introduksjon av nye elektroniske tjenester i utlendingsforvaltningen. Både politiet, utenriktjenesten, UNE og IMDi deltar i dette arbeidet. Programmet består av en rekke prosjekter som omhandler følgende hovedområder: elektroniske tjenester rettet mot brukerne, felles elektronisk saksmappe for hele utlendingsforvaltningen og elektronisk samhandling mellom utlendingsforvaltningen, offentlige etater og andre samarbeidspartnere. Per april 2008 omfatter EFFEKT-programmet også VIS/Biometri-arbeidet i tillegg til elektronisk saksbehandling i utlendingsforvaltningen. VIS/Biometri består av innføringen av visum på nett som en del av Schengensamarbeidet.

I 2007 ble det bevilget 15 mill. kroner til å starte utvikling og implementering av et elektronisk saksbehandlingssystem for utlendingsforvaltningen. Innføringen av et elektronisk saksbehandlingssystem skal gjøres over en fireårsperiode, og har en total kostnadsramme på om lag 90 mill. kroner. I 2008 ble det bevilget 34 mill. kroner, og i 2009 er det bevilget 20 mill. kroner,

Kilde: UDI, Årsrapport 2007, UDIs virksomhetsrapport per april 2008

Ifølge UDI representerer økningen i antall asylsøkere risiko for at organisasjonen ikke blir tilstrekkelig effektiv. Mange nyansatte krever oppfølging og opplæring som igjen krever tidsressurser fra både nye og erfarne ansatte. Lav effektivitet i saksbehandlingen gir lange saksbehandlingstider som igjen gir utlendingsforvaltningen dårlig

omdømme og stor belastning på mottaksapparatet. Økningen i antall asylsøkere får også betydning for mottaksapparatet. UDI vurderer transittkapasiteten som mest prekær. Lokal motstand er et gjennomgående problem når det gjelder etablering av nye mottak. Departementet mener at det ikke er tilstrekkelig å øke bemanningen når det gjelder å møte risikoen på dette feltet. UDI må etter departementets mening også vurdere rutiner og arbeidsformer.⁸⁶

For å møte utfordringer med lang saksbehandlingstid, arbeides det med tiltak som skal bidra til å redusere saksbehandlingstiden og øke effektiviteten. En ekstern evaluering konkluderer med at det er et betydelig potensial for å effektivisere saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen som helhet gjennom ikt-løsninger.⁸⁷

De to siste årene har UDI og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, sammen med Justis- og politidepartementet og Utenriksdepartementet, samarbeidet om to langsiktige tiltak.

Det første tiltaket er EFFEKT-programmet. Det omfatter flere ikt-prosjekter som innebærer elektroniske løsninger som tas i bruk i alle deler av saksbehandlingen. EFFEKT-programmet skal bidra til at saksbehandlingen blir automatisert, spesielt i enkle saker. Videre skal det gi bedre service og tilgjengelighet ved at søkeren skal kunne søke, betale gebyr og sjekke saken sin elektronisk. Gjennom bedre og raskere utveksling av data med andre offentlige instanser skal det sikres større differensiering og mer målrettet og effektiv kontroll av saksbehandlingen.⁸⁸

Det andre tiltaket er SVAR-prosjektet, der saksflyten i utlendingsforvaltningen har blitt analysert. Som en oppfølging til SVAR-prosjektet pågår det nå en oppgavegjennomgang (kalt Førstelinjeprojektet). Her skal det vurderes om en annen organisering av arbeidet på utlendingsfeltet kan gi bedre saksflyt, raskere saksbehandling og bedre brukerservice.⁸⁹

EFFEKT-programmet utgjør en stor risiko fordi mange etater og personer er involvert i prosessen. Gevinstrealiseringen i programmet er avhengig av at ansatte i politiet, utenriktjenesten, IMDi, UNE og UDI sammen utnytter ny funksjonalitet.

84) UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2007.

85) Møte med UDI 4. april 2008.

86) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

87) Eksterne kvalitetssikrere ble engasjert av Finansdepartementet.

88) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

89) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

I tillegg forutsetter flere av programelementene at søkerne tar i bruk de nye løsningene. Implementering av programmet innebærer også en driftsrisiko ved at utlendingsforvaltningen blir stadig mer avhengig av andre databaser og kjernesystemer. Programmet er budsjettmessig vesentlig, og det er forutsatt at gevinsten av EFFEKT-programmet på sikt er bedre måloppnåelse for utlendingsforvaltningen totalt sett.

Departementet opplyser at det nå er jevnlig kontakt mellom UDI og departementet om denne saken, samt på departementsnivå mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Utenriksdepartementet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har stilt krav til UDI om et styringsdokument som departementet vil bruke i sin styring og oppfølging av programmet. Det har også blitt etablert en styringsgruppe for programmet som er ledet av direktøren i UDI. Styringsgruppen har oversendt et forslag til styringsdokument til departementet for godkjenning. Departementet mener at arbeidet med EFFEKT-programmet kan ta lengre tid enn det UDI har planlagt med, på grunn av budsjettsituasjonen og kvalitetssikringsarbeidet. Departementet mener at det i første omgang er elektronisk arkiv og elektronisk søknad på nett som blir realisert.⁹⁰

4.7 Pålitelig rapportering

I 2005 ble det lagt fram en rapport om arbeidsorganisering i utlendingsforvaltningen og datakvalitet i datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF).⁹¹ Bakgrunnen for prosjektet var at datakvaliteten på opplysningene i DUF ikke var tilfredsstillende. Mandatet til prosjektet var å anbefale tiltak for å forbedre datakvaliteten og effektiviteten i saksbehandlingen.

På bakgrunn av rapporten ble det gjennomført møter med ulike fagavdelinger for å se nærmere på de tiltakene som rapporten anbefalte. UDI hevder at det på bakgrunn av arbeidet med rapporten har blitt klare bedringer både når det gjelder opplæringsmateriell, organisering av superbrukerapparat, dokumentasjon og oppfølging av leverandører når det gjelder å få riktig utvikling av verktøyene for behovene som ligger i fagfeltet. Rapportens anbefaling om at det etableres prosesseierskap, er ivarettatt gjennom

etableringen av en egen avdeling for elektronisk forvaltning og EFFEKT-programmet samt utvikling av nye verktøy.⁹²

For 2007 hadde departementet to resultatkrav knyttet til pålitelige data og DUF. UDI samarbeider med IMDi for å få god og konsistent statistikk på asylfeltet. En arbeidsgruppe med deltakere fra UDI og IMDi drøftet statistiksamarbeidet mellom de to etatene, og la i 2007 fram en rapport til ledelsene i etatene. Anbefalingene i rapporten er fulgt opp. I 2007 ble det gjennomført følgende tiltak knyttet til å forbedre registreringen i DUF:⁹³

- styrking av superbrukerapparatet for DUF og de andre UDB-applikasjonene⁹⁴
- utvikling av opplæringsprogrammer for ledere og saksbehandlere i effektiv bruk av systemene
- tekniske forbedringer i programvare og maskinvare

UDI mener at det største forbedringspotensialet når det gjelder rapportering, er kvaliteten på dataene som legges inn i systemene. Dette er utfordrende, ettersom datagrunnlaget baserer seg på registreringer fra et stort antall medarbeidere i både UDI, politiet og utenrikstjenesten. UDI oppgir at dette kan være en kilde til feilregistreringer som vil gi tilsvarende feilrapportering. Ifølge UDI kan DUF-registreringen bli bedre. I DUF er det noen registreringer som er obligatoriske, og noen er valgfrie. Kvaliteten på de valgfrie registreringene varierer. UDI opplyser at de forventer at EFFEKT-programmet vil bidra til å forbedre datakvaliteten ved at det er den enkelte søkeren som selv skriver inn informasjonen.⁹⁵

90) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

91) "Arbeidsorganisering i utlendingsforvaltningen og datakvaliteten i DUF".

92) Brev av 16. mai 2008 fra UDI til Riksrevisjonen.

93) UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2007.

94) UDB (utlendingsdatabasen) er en database over alle saker som gjelder søknad om besøk og opphold i Norge, og sakene til de som oppholder seg i asylmottak. Databasen oppdateres av og gir data til DUF, NORVIS og SESAM.

95) Møte med UDI 1. juni 2007 og 4. april 2008.

5 Hvilke tiltak har Arbeids- og inkluderingsdepartementet iverksatt for å bedre etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet?

Departementet skal gjennom sin etatsstyring følge opp oppgaveløsning og resultater i den underliggende virksomheten. Et tildelingsbrev med klare mål og resultatkrav og god resultatoppfølging fra departementet er viktige elementer i god etatsstyring. Departementet har ansvar for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba i Innst. S. nr. 237 (2005–2006) departementet om å foreta en kritisk gjennomgang av egen kompetanse, kapasitet og ressurser for å sikre god kontroll med utlendingsforvaltningen. Departementet opplyser at det har fulgt opp dette ved å få gjennomført en ekstern utredning som konkluderte med at budsjettstyringen og etatsstyringsarbeidet burde styrkes. Departementet har nedsatt en etatsstyringsgruppe, styrket den interne opplæringen og økt bemanningen blant annet gjennom rekruttering av ny kompetanse.⁹⁶

Etatsstyringen er ifølge departementet blitt mer systematisk, og det brukes mer tid og ressurser på dette feltet i departementet.⁹⁷

5.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjettstyring

UDI får sine bevilgninger over statsbudsjettets kapittel 690. Tabell 8 viser de samlede bevilgningene og de regnskapsførte utgiftene for årene 2006–2008 samt overføringer mellom budsjettårene.

Tabellen viser at det har vært en økning i de samlede bevilgningene til UDI de siste årene. Fra 2007 til 2008 økte de samlede bevilgningene med i overkant av 722 mill. kr.

Tabell 9 viser en oversikt over tilleggsbevilgninger som har gått til driftsutgifter (post 01) for disse årene.

Tabellen viser at de totale driftsbevilgningene til UDI har økt betraktelig, 68 prosent, fra 2006 til 2008. Tabellen viser videre at UDI har fått betydelige tilleggsbevilgninger både i 2006, 2007 og 2008. Tilleggsbevilgninger til dekning av driftsutgifter utgjorde 14 prosent i 2006, 25 prosent i 2007 og 18 prosent i 2008. Bevilgningene økte med nær 93 mill. kroner fra 2006 til 2007.

Tabell 8 UDIs totale bevilgninger 2006–2008 (kapittel 690)

År	Overført fra forrige år	Samlede bevilgninger (inkludert tillegg)	Regnskap	Overført til neste år
2006	74 842 000	1 366 851 000	1 377 856 478	74 127 000
2007	75 427 000*	1 394 407 000	1 442 140 420	56 457 000
2008	56 457 000	2 116 700 000	-	-

Kilde: Statsbudsjettet og statsregnskapet

* Det er en differanse på 1,3 mill. kroner mellom overført beløp fra 2006, og overført beløp til 2007. Dette skyldes at 1,3 mill. kroner ble overført til post 71 i 2007, uten at tilsvarende sum ble overført fra 2006.

Tabell 9 UDIs bevilgninger til driftsutgifter (post 01)

År	Overført fra forrige år	Bevilget (opprinnelig)	Tilleggsbevilgninger	Overført til neste år	Totalt bevilget
2006	10 693 000	323 375 000	44 346 000	0	378 414 000
2007	0	416 300 000	104 907 000	1 053 000	521 207 000
2008	1 053 000	540 400 000	95 300 000	-	636 753 000

Kilde: Statsbudsjettet og statsregnskapet

96) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

97) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

Tabell 10 UDIs bevilgninger til andre driftsutgifter, statlige mottak (post 21)

År	Overført fra forrige år	Bevilget (opprinnelig)	Tilleggsbevilgninger	Regnskap	Overført til neste år
2006	58 839 000	872 731 000	65 000 000	930 333 042,04	46 887 000
2007	46 887 000	777 400 000	33 000 000	835 530 448,92	21 757 000
2008	21 757 000	685 700 000	677 700 000	-	-

Kilde: Statsbudsjettet og statsregnskapet

Likevel hadde UDI behov for tilleggsbevilgninger på over 100 mill. kroner. Bevilgningene økte til vel 540 mill. kroner i 2008, og i det året fikk UDI tilleggsbevilgninger på 95,3 mill. kroner.

I 2007 begrunnet departementet tilleggsbevilgningene med at økt vektlegging av kvalitet hadde ført til at det ble brukt mer ressurser per sak enn tidligere.⁹⁸ De senere tilleggsbevilgningene har departementet begrunnet i reviderte ankomstprognoser for antall asylsøkere. Det er store svingninger i antallet asylsøkere, noe som skyldes flere forhold som kan samvarierte og forsterke hverandre. Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener at det er vanskelig å forutsi kapasitetsbehovet i asylavdelingen.⁹⁹ I oktober 2008 la departementet til grunn at antall asylsøkere ville bli 15 000, ved utgangen av året var det kommet 14 400 asylsøkere.¹⁰⁰

Det har også vært behov for vesentlige tilleggsbevilgninger til driften av de statlige mottakene. Dette er framstilt i tabell 10.

Tabell 10 viser at de opprinnelige bevilgningene til driftsutgifter til statlige mottak ble redusert fra 2006 til 2008. Samtidig har det for alle tre årene

vært behov for tilleggsbevilgninger. I 2008 var tilleggsbevilgningen på hele 678 mill. kroner. Dette utgjør 99 prosent av saldert budsjett, det vil si nær en dobling av bevilgningen. For de øvrige årene utgjorde tilleggsbevilgningene henholdsvis 7 og 4 prosent.

Ifølge departementet er behovet for tilleggsbevilgninger til drift av statlige mottak for asylsøkere og flyktninger avhengig av hvor mange personer som bor i mottakene. Antallet personer i mottak henger sammen med hvor mange som søker asyl, saksbehandlingstiden i asylsaker, tallet på innvilgelser og avslag, bosetningstakten, effektivisering av endelige avslag og hvor mange som reiser fra mottakene på egen hånd.¹⁰¹

UDI har de siste årene fått endringer i bevilgningene flere ganger i året. Tabell 11 viser hvilke poster som har fått endringer i bevilgningene for årene fra 2006 til 2008.

Tabellen viser at det på post 01 (driftsutgifter) har vært flere endringer i bevilgningene hvert år. Det har også vært mange endringer for post 22 (andre driftsutgifter, tolk og oversettelser). På post 21 (andre driftsutgifter, statlige mottak) ble det i

Tabell 11 Poster med endringer i bevilgningene (inkluderer ikke endringer etter lønnsoppgjør), tall i tusen kr.

Budsjettdokumenter	Post 01	Post 21	Post 22	Post 71	Post 75
2006					
St.prp. nr. 3 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 50	15 400				
St.prp. nr. 66 (2005–2006), jf. Innst. S. nr. 205	22 250	65 000	3100		
St.prp. nr. 14 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 77			-2600		-8500
2007					
St.prp. nr. 56 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 196	82 500				
St.prp. nr. 69 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 230	15 000	3000			
St.prp. nr. 12 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 61 og 82		30 000	2000		
2008					
St.prp. nr. 59 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 270	68 000	466 700	23 600		
St.prp. nr. 80 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 6 (2008–2009)	30 000	211 000	22 000		
St.prp. nr. 16 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 116	-2 700		-11 200	500	

98) St.prp. nr. 56 (2006–2007)

99) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

100) Brev av 9. mars 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

101) St.prp. nr. 12 (2007–2008).

2008 gitt to tilleggsbevilgninger på henholdsvis 467 og 211 mill. kroner.

Departementet uttrykker at UDI er en krevende etat å styre budsjettmessig ettersom asyltilstrømningen og antall saker stadig øker. Budsjettmodellen kan gi insentiver til å velge de enkleste sakene for å få gode resultater. Departementet mener at stadige tilleggsbevilgninger gjør det vanskelig å vurdere om UDI får de ressursene de har behov for, og om UDI utnytter ressursene på en god måte.¹⁰²

Arbeids- og inkluderingsdepartementet leder en beregningsgruppe som skal forbedre prognosearbeidet der alle berørte departementer og direktorat inngår. Flere virksomheter har behov for prognoser for å planlegge sin virksomhet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet anser felles prognosearbeid som viktig i arbeidet med en helhetlig styring og budsjettering av utlendingsområdet.¹⁰³

5.2 Endringer i etatsstyringsmøtene

I løpet av 2007 har departementet gjennomført forbedringstiltak når det gjelder etatsstyringen. Det ble utarbeidet egne retningslinjer for styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og UDI.¹⁰⁴ Ifølge retningslinjene omfatter styringsdialogen tre typer møter: etatsstyringsmøter, særmøter og kontaktmøter mellom den politiske ledelsen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet og ledelsen i UDI. Det har blitt innført mer systematiske rutiner for rapportering og styring, det har blitt lagt mer vekt på skriftliggjøring av styringsdialogen, og samordningen mellom avdelingene i departementet har blitt bedre.¹⁰⁵

I tillegg har etatsstyringsmøtene fått en fast dagsorden som gjør styringen mer samordnet. Det er satt av bedre tid i møtet til gjennomgang av måloppnåelse m.m. Måloppnåelsen vurderes i lys av styringsparametere og rapporteringskrav. Møtene er generelt bedre forberedt enn tidligere, både ved at UDI får forhåndsvarsel dersom det er noe som skal forberedes til møtet, og ved at det er en bedre samordning mellom avdelingene i

departementet i forkant av møtet. Regnskapsrapporteringene følges opp i egne møter.¹⁰⁶

Departementet mener at styringsdialogen nå fungerer på en hensiktsmessig måte. Særlig viktig er den økte graden av skriftlighet og det at styringen skal skje gjennom tildelingsbrevet og etatsstyringsmøtene og ikke gjennom særmøter. Likevel vil det fra tid til annen være behov for ad hoc- og særmøter. Skillet mellom hva som er styringsmøter, og hva som er informasjons- og samordningsmøter, har blitt tydeligere, og oppfølgingsrutinene har blitt klarere.¹⁰⁷

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga i Innst. S. nr. 237 (2005–2006) uttrykk for at departementets oppfølging av UDI i en periode skulle være tettere enn vanlig. Departementet følger opp dette ved at statsråden gjennomfører to kontaktmøter med UDI i året. Rett etter Graver-rapporten ble det nedsatt et rolleutvalg, og det ble også gjennomført andre konkrete endringer i departementets styring av UDI. Departementet opplyser at de fremdeles har en tett oppfølging av UDI og mener at dagens praksis bør videreføres.¹⁰⁸

5.3 Endringer i tildelingsbrevet til UDI og Arbeids- og inkluderingsdepartementets bruk av styringsparametre

En gjennomgang av tildelingsbrevene fra 2006 til 2008 viser at departementet har gjort endringer i tildelingsbrevet. Tildelingsbrevet for 2008 framstår som mer oversiktlig enn for de to foregående årene, og kravene til resultater synes å være mer målbare. Mens det i 2006 var tertialvis rapportering på alle rapporteringskravene, er det nå lagt opp til at tertialrapportene skal fokusere på avvik. I tildelingsbrevet for 2008 presenteres 15 styringsparametre, som er konkrete og målbare krav til resultater. I tillegg presenteres det en rekke rapporteringskrav som hører til de enkelte styringsparameterne, og som det skal rapporteres på i årsrapporten. Det er fremdeles omfattende krav til rapportering utover de konkrete resultatkravene.

Departementet viser til at det har arbeidet med å forbedre tildelingsbrevene med hensyn til hvordan kravene til resultater og rapportering er presentert. Departementet legger vekt på at tildelingsbrevet skal være en konkretisering av

102) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

103) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

104) Retningslinjer for styringsdialog og kontakt mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Utlendingsdirektoratet. Fastsatt av departementsråden 1. juni 2007.

105) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

106) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

107) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

108) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

målstrukturen som er presentert i budsjettproposisjonen, og mener at koblingen mellom budsjettproposisjon og tildelingsbrev har blitt tydeligere i 2008. Ifølge departementet er det også skilt klarere mellom politiske mål og virksomhetsmål slik at det har blitt mer tydelig hvilke oppgaver i utlendingsforvaltningen UDI har ansvar for.¹⁰⁹

Departementet har i hovedsak valgt å sette styringsparametre for produksjonsvolum for asylsaker og oppholdssaker. Departementet justerer produksjonskravene i løpet av året. Arbeids- og inkluderingsdepartementet begrunner nedjusteringen av produksjonskravet i oktober 2008 med at UDI skulle gjennomføre flere intervjuer enn forutsatt. Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener at når manglende måloppnåelse skyldes forhold UDI ikke har kontroll over, kan det være aktuelt å justere målet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet forutsetter da en grundig analyse og en god forklaring på hva som er årsakene til avvikene.¹¹⁰

Når det gjelder saksbehandlingstid, mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å sette måltall for asylsaker fordi antall nye saker varierer mye fra måned til måned og fra år til år. Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener også at en situasjon der sakene er ulike med hensyn til behov for utvidede undersøkelser, gjør det mindre relevant å styre UDI på saksbehandlingstid. Når UDI ikke har innflytelse på hele saksbehandlingen, mener Arbeids- og inkluderingsdepartementet at det ikke kan settes måltall for disse gruppene. Tilsvarende kan det ifølge departementet ikke stilles konkrete resultatkrav til UDIs saksbehandling av arbeidssaker der det er behov for å innhente opplysninger fra NAV, arbeidsgivere eller andre.¹¹¹

Produksjonskravene som Arbeids- og inkluderingsdepartementet stiller til UDI, er supplert med kvalitative mål. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at kravene til UDIs rapportering omfatter mer enn styringsparameterne. Informasjon om saksbehandlingstid og restanser oppfatter Arbeids- og inkluderingsdepartementet som viktig styringsinformasjon, fordi kortest mulig saksbehandlingstid er viktig både av

hensyn til søkeren og av hensyn til å begrense offentlige utgifter.¹¹²

5.4 Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av UDIs resultater

UDI rapporterer om resultater i virksomhetsrapporter hvert tertial og i årsrapporten. Det holdes et etatsstyringsmøte (virksomhetsrapporteringsmøte) mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og UDI i etterkant av hver tertialrapportering.

Etatsstyringsmøter er hovedvirkemidlet for departementet i oppfølgingen av UDIs resultater. Fra 2007 rapporterer UDI i virksomhetsrapportene hvert tertial om avvik fra resultatkravene. Departementet opplyser at disse avvikene blir fulgt opp i etatsstyringsmøtene ved at departementet ber om UDIs forklaring på avvikene. I tillegg følger departementet opp UDIs resultater gjennom budsjettarbeidet, prognosenotater, ankomsttall og statistikk. Departementet har siden 2007 satt av flere personer og mer ressurser til å følge opp UDI.¹¹³

Formen på rapporteringen fra UDI er endret i tråd med endringene i tildelingsbrevene. Departementet mener at avviksrapportering gir bedre mulighet til å følge opp UDIs resultater for å kunne samle innsatsen på de områdene som trenger det. En annen endring er at det i tillegg til rapporteringskravet gis en forklarende tekst der det refereres til samme periode året før. Den samlede vurderingen av resultater og effekter gis i årsrapporten.¹¹⁴

Ifølge departementet er resultatoppfølgingen tilpasset risiko- og vesentlighet. Hovedområdene vektlegges i oppfølgingen av resultatene. Departementet opplyser at det bruker for lite ressurser på evalueringer av resultater, men at det planlegger å gjøre mer bruk av eksterne evalueringer. Departementet etterspør nå oftere enn før rapportering om effektene av UDIs arbeid, og ikke bare rapportering om gjennomførte aktiviteter eller hvor mye penger som er brukt.¹¹⁵

Med utgangspunkt i de målingene av saksbehandlingskvalitet som UDI har gjennomført, har departementet ønsket en nærmere utdyping

109) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

110) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

111) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

112) Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

113) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

114) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

115) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

av begrepet kvalitet. Departementet mener at det er mulig å etterprøve kvaliteten når UDI nå i større grad arbeider etter kvalitetsstandarder og dokumenterer dette. Dette er blant annet en følge av at UDI har etablert et system for internkontroll.¹¹⁶

5.4.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring av praktiseringen av utlendingsloven

Granskingen av UDI våren 2006 stilte spørsmål ved departementets styring og veiledning av UDIs myndighetsutøvelse. Som et ledd i oppfølgingen av granskingen har departementet sett på praksisstyringen gjennom prosjektet "En bedre utlendingsforvaltning".

I prosjektet har det blitt vurdert hvilken grad av kunnskap departementet bør ha for å ivareta styringen av praksis i UDI. Departementets rammer for styring av praksis er utredet. Formkravene til rapportering og tilbakemeldinger er revidert, og kriterier for når departementet skal ha praksisforelegg er gjennomgått. Videre er kriteriene for rapportering fra UDI om positive vedtak for overprøving i stornemnd, gjennomgått. Det er også utformet formkrav og kriterier for UDIs rapporteringer og Arbeids- og inkluderingsdepartementets tilbakemeldinger i saker om rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn.¹¹⁷

I forbindelse med årsrapporten for 2008 har UDI utarbeidet en oversikt over korrespondanse mellom direktoratet og departementet om praksisredegjørelser, rapporteringer om positive vedtak og departementets tilbakemelding når det gjelder saker etter utlendingsloven og statsborgerskapsloven. UDI har gjennom året utarbeidet flere praksisbeskrivelser på utlendingsfeltet etter bestilling fra departementet.¹¹⁸

5.4.2 Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av internkontroll og risikostyring i UDI

Graver-kommisjonen foreslo at departementets faglige tilsyn og kontroll med UDI burde skje gjennom pålegg om å føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester er i samsvar med krav som er fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, og at direktoratet måtte kunne redegjøre for hvordan det oppfyller denne plikten. På bakgrunn av dette har Arbeids- og inkluderingsdepartementet satt krav om at UDI skal etablere internkontroll, lagt opp slik at kvalitet i saksbehandlingen tydeliggjøres som et mål og følges

tettere i styringen av UDI. Det nærmere innholdet i internkontrollen i UDI skal defineres i en intern instruks. Instruksene skal gi overordnede rammer og føringer for internkontrollsystemet, beskrive innholdet i internkontrollen og definere ledernes oppgaver og ansvar i forbindelse med internkontrollsystemet.¹¹⁹ Det foreligger foreløpig ingen endelig instruks for internkontrollsystemet, men det er laget et utkast.¹²⁰

Departementet har fulgt opp UDIs arbeid med å implementere internkontrollen gjennom etatsstyringsmøter, særmøter og rapportering på området.¹²¹

Når det gjelder risikostyringen, mener departementet at UDI har kommet langt i å identifisere risiko, og det lages tiltakslistene for å dempe risikoen. Alle ledd i organisasjonen er involvert i denne prosessen. Departementet opplyser at dette arbeidet er nytt, og at det gjenstår å få erfaring med hvordan dette fungerer i praksis, men er foreløpig fornøyd med det arbeidet UDI har rapportert om.¹²²

Departementet mener at UDI er en kompleks etat å styre, og at både virksomheten selv og departementet står overfor flere viktige utfordringer framover. Det er blant annet betydelig risiko knyttet til gjennomføringen av det såkalte EFSEKT-programmet for elektronisk saksbehandling (se tekstboks 3) og til økte asyl-ankomster.¹²³

116) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

117) En bedre utlendingsforvaltning. Rapport fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2007.

118) UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2008.

119) Brev av 21. juni 2007 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

120) Møte med UDI 4. april 2008.

121) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

122) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

123) Møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. juni 2008.

6 Vurderinger

Stortinget har ved flere anledninger gitt uttrykk for at det er viktig at UDI behandler søknader raskest mulig, både av hensyn til den enkelte søker og av samfunnsmessige hensyn. Når det gjelder asylsaker, har lange saksbehandlingstider store økonomiske konsekvenser fordi kostnadene knyttet til etablering og drift av mottak, øker. En samlet kontroll- og konstitusjonskomité uttalte i Innst. S. nr. 237 (2005–2006) at rimelige saksbehandlingstider i UDI må søkes nådd samtidig som kvaliteten i saksbehandlingen holder et høyt nivå.

Utlendingsforvaltningen har de siste 20 årene hatt lange saksbehandlingstider. Undersøkelsen viser at det har vært en reduksjon i saksbehandlingstiden for asylsaker i andre halvår av 2008, og at dette kan tyde på at de økte ressursene kan ha gitt effekt på saksbehandlingstiden. Saksbehandlingstiden er imidlertid fortsatt lang for flere av asylsøknadene.

Restansene for asylsaker har i mange år vært store, og de har dessuten økt både i 2007 og 2008. Restansene for oppholdssaker ble noe redusert i 2007, men økte igjen i 2008. Det har i samme periode vært en stor økning i antall søknader. Store restanser og økning i søknader utgjør en betydelig risiko for at saksbehandlingstidene vil øke i tiden framover for flere typer saker. Blant annet viser undersøkelsen at saksbehandlingstiden for enslige mindreårige asylsøkere har økt fra 2005 til 2007, til i gjennomsnitt sju måneders saksbehandlingstid. I 2008 ble gjennomsnittlig saksbehandlingstid redusert til ca. seks måneder. Det har imidlertid vært en tredobling av søknader fra enslige mindreårige asylsøkere i 2008, og det er derfor en risiko for at saksbehandlingstiden vil øke i 2009.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet peker på at en viktig årsak til lang saksbehandlingstid er at andre aktører påvirker UDIs saksbehandlingstid i flere av sakene. I behandling av søknader om arbeidstillatelse må det innhentes opplysninger fra blant annet NAV og arbeidsgivere. Tannlegehøyskolen bistår med å fastsette alderen til enslige mindreårige asylsøkere, og skolens kapasitet har betydning for saksbehandlingstiden for disse sakene. Det er viktig at Arbeids- og

inkluderingsdepartementet sikrer et godt og effektivt samarbeid med andre aktører og får til gode løsninger som sikrer en raskest mulig saksbehandling, i tråd med Stortingets ønsker.

Undersøkelsen viser at UDI har iverksatt flere tiltak for å bedre den interne styringen blant annet når det gjelder kompetanse, rapportering, risikostyring og kvalitet i saksbehandlingen. Det er også innført kvalitetsmålinger som over tid vil kunne brukes til å følge opp kvaliteten på vedtakene.

Undersøkelsen viser videre at det er planlagt og iverksatt tiltak for å øke effektiviteten og redusere saksbehandlingstiden. EFFEKT-programmet er et sentralt tiltak for å effektivisere utlendingsforvaltningen som helhet og bidra til bedre og raskere utveksling av data med andre offentlige etater og samarbeidspartnere. Det er samtidig stor gjennomføringsrisiko for prosjektet, og tiltaket har ikke kommet så langt at man kan se effekter av programmet.

Det er iverksatt flere tiltak for å øke effektiviteten og redusere saksbehandlingstiden. UDIs driftsbudsjett er økt med 68 prosent i perioden fra 2006 til 2008. Produktiviteten i oppholdssaker har gått betydelig ned fra 2006 til 2008. For asylsaker er utviklingen i produktivitet mer uklar. Arbeids- og inkluderingsdepartementet erkjenner at UDI har et effektiviseringspotensial. Det er flere utfordringer knyttet til gjennomføringen av tiltakene, blant annet når det gjelder samarbeidet mellom ulike departementer og etater. Det er derfor viktig at Arbeids- og inkluderingsdepartementet retter tilstrekkelig oppmerksomhet mot håndteringen av risikoene som er forbundet med disse tiltakene.

Undersøkelsen viser at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gjennomført flere tiltak for å bedre etatsstyringen av UDI. Det formelle grunnlaget for styringsdialogen er forbedret gjennom nye retningslinjer, endringer i tildelingsbrevet og mer forutsigbare etatsstyringsmøter. Undersøkelsen viser at det har vært økt grad av skriftlighet i styringsdialogen, og at det har blitt et tydeligere skille mellom styringsmøter og informasjons- og samordningsmøter. Departementet

synes også å ha tettere kontakt med direktoratet enn tidligere.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet stiller ingen krav til saksbehandlingstid for flertallet av sakene som UDI behandler. Dette begrunnes med at andre aktører påvirker saksbehandlingens lengde, og at saksinngangen varierer. De siste to årene har Arbeids- og inkluderingsdepartementet i løpet av året justert kravene til hvor mange saker UDI skal behandle, på bakgrunn av endringer som skjer på området. Det kan stilles spørsmål ved om kravene som Arbeids- og inkluderingsdepartementet stiller til UDI, er tilstrekkelig ambisiøse for å fremme effektivisering av saksbehandlingen, og om Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring av UDI er tilstrekkelig målrettet.

UDI vil trolig måtte forholde seg til store variasjoner i saksmengden også i årene som kommer. Departementet må derfor innrette styringen sin etter dette og legge til rette for at etaten kan løse oppgavene sine på en mest mulig effektiv måte. Undersøkelsen viser at det er behov for å følge nøye med på utviklingen i UDIs resultater og på effektene av de iverksatte tiltakene.

7 Arbeids- og inkluderingsdepartementenes svar

Utkast til rapporten ble sendt Arbeids- og inkluderingsdepartementet i brev av 9. januar 2009 med kopi til UDI. Arbeids- og inkluderingsdepartementet og UDI har i brev av 9. februar og 9. mars 2009 gitt sine kommentarer til rapporten.

Departementet peker på at en viktig årsak til lang saksbehandlingstid er at andre aktører påvirker UDIs saksbehandlingstid. I behandling av søknader om arbeidstillatelse må det innhentes opplysninger fra blant annet NAV og arbeidsgivere. I saker med enslige mindreårige søkere er kapasiteten til Tannlegehøyskolen for aldersfastsetting av betydning.

Departementet mener videre at det ikke er samfunnsøkonomisk forsvarlig å bemanne for å ta toppene i saksmengden. Departementet viser til at det å rekruttere, ansette og lære opp nye medarbeidere er ressurskrevende. Departementet legger derfor til grunn at det til en viss grad må aksepteres at UDI opparbeider seg restanser i tider med rask økning i saksmengdene, men bygger dem ned igjen når saksmengden flater ut eller går ned.

Departementet kommenterer at produktivitetsutviklingen henger sammen med mange forhold. En omfattende nyrekruttering har ifølge departementet redusert produktiviteten på kort sikt. En oppbygging av saksbehandlingskapasiteten innebærer behov for opplæring og veiledning av nye saksbehandlere. Dette binder opp kapasiteten til mange erfarne medarbeidere slik at produktiviteten blir redusert også for disse.

Videre mener departementet at rapportens vurdering av produktivitet for asylsaker ikke gir et riktig bilde av produktiviteten i Asylavdelingen i UDI. Ifølge departementet er det underliggende kravet til arbeidsinnsats per sak økt fra 2007 til 2008. Denne merbelastningen er det etter departementets vurdering ikke tatt tilstrekkelig hensyn til i rapportens vurdering av produktivitet for asylsaker. Departementet mener at det har vært en økning i produktiviteten på dette området som ikke er fanget opp.

Departementet uttaler at endringer av produksjonskravet skyldes en vurdering basert på flere forhold, herunder endringer i sakstilfang, nivået

på UDIs driftsbevilgninger og mulighet for omprioriteringer innenfor rammen - for eksempel mellom oppholdssaker og asylsaker (og derav antall intervjuer). Departementet peker på at kravet til produktivitet i UDIs saksbehandling ble økt både i 2007 og 2008, og at økningen var større enn det ressursøkningen skulle tilsi.

8 Referanseliste

Stortingsdokumenter

- St.prp. nr.1 AID (2008–2009).
- St.prp. nr.1 AID (2007–2008).
- St.prp. nr.1 AID (2006–2007).
- Budsjett-innst. S. nr. 5 (2005–2006) og (2006–2007).
- Innst. S. nr 237 (2005–2006).
- St.prp. nr. 3 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 50 (2006–2007).
- St.prp. nr. 66 (2005–2006), jf. Innst. S. nr. 205 (2005–2006).
- St.prp. nr. 14 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 77 (2006–2007).
- St.prp. nr. 56 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 196 (2006–2007).
- St.prp. nr. 69 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 230 (2006–2007).
- St.prp. nr. 12 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 61 og 82 (2007–2008).
- St.prp. nr. 59 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 270 (2007–2008).
- St.prp. nr. 80 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 6 (2008–2009).
- St.prp. nr. 16 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 116 (2008–2009).

Statlig regelverk og veiledere

- Reglement for økonomistyring i staten
- Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling. Senter for statlig økonomistyring, 2006.
- Styring og styringsteknikker. Statlig økonomistyring. Finansdepartementet 17. november 2003.

Styringsdokumenter

- UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2008.
- UDIs virksomhetsrapport per 2. tertial 2008.
- UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2007.
- UDIs virksomhetsrapport per 3. tertial 2006.
- Tildelingsbrev for 2006–2008 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til UDI.

Brev og e-post

- Brev av 21. juni 2007 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.
- Brev av 9. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.
- Brev av 9. mars 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

- Brev av 25. februar 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.
- Brev av 1. mars 2008 fra UDI til Riksrevisjonen.
- E-post av 3. desember 2008 fra UDI til Riksrevisjonen.
- Brev av 5. februar 2009 fra UDI, vedlegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 9. februar 2009 til Riksrevisjonen.

Andre kilder

- Retningslinjer for styringsdialog og kontakt mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Utlendingsdirektoratet. Fastsatt av departementsråden 1. juni 2007.
- *En bedre utlendingsforvaltning*. Rapport fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2007.
- Rapport fra delprosjekt 3 i Oppfølgingsprosjektet, UDI.
- Rapport fra delprosjekt 4 i Oppfølgingsprosjektet, UDI.
- Sluttrapport fra årlig kvalitetsmåling for 2007 og 2008, UDI.
- Rapport strakstiltak 2006/2007, UDI.
- *Statlige mottak for asylsøkere* – Nasjonal tilstandsrapport 2006, UDI.
- Arbeidsorganisering i utlendingsforvaltningen og datakvaliteten i DUF, Accenture.
- NOU 2006:14 Gransking av Utlendingsdirektoratet.
- Dokument 3:8 (2001-2002) *Riksrevisjonens undersøkelse av UDIs saksbehandling i utlendingssaker; statlige asylmottak og måloppnåelse for integreringstilskuddet*.



257 454 5 905 7 894 823 -7 490 960 549



241 491
Trykk: Lobo Media AS

Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



34 664 877 350 4 552 875 6 156 289 -843 761 -651 556 60 744 34 158