

«2000 var et krevende år for Utlendingsdirektoratet»

Store oppgaver og stramme rammer

2000 var et krevende år for Utlendingsdirektoratet, med mye oppmerksomhet om direktoratets arbeid. Det var særlig to ting som påvirket arbeidet vårt i dette året. Det ene var regjeringens beslutning om asylsakene skulle ha tydelig prioritet i forhold til andre saker. Det andre var at UDI fra 1. juli overtok ansvaret for å intervju asylsøkere, som politiet tidligere hadde. Dette medførte betydelig omorganisering, stor nyrekruttering og omfattende opplæringsvirksomhet.

Utover høsten ble det klart at ressursene til de nye oppgavene var for sneue, med den følge at restanser og saksbehandlingstider for andre saker enn asylsakene økte. Tilsvarende økte forespørsler og purringer til direktoratet kraftig. Til tross for omfattende tiltak for å bedre tilgjengeligheten, greide vi ikke å yte brukerne den service vi ønsker.

Blant annet som følge av den situasjonen som utviklet seg, foreslo UDI høsten 2000 omfattende endringer og forenklinger i praksis og regelverk på utlendingsområdet. Regjeringen har senere sluttet seg til disse forslagene, og de er nå i ferd med å konkretiseres og settes ut i livet. På litt sikt vil det bidra til å lette situasjonen for mange av søkerne, og dessuten for direktoratet.

Det faktum at Norge er et stadig mer flerkulturelt samfunn i en verden med stadig mer kontakt over landegrensene, gir seg uttrykk i en jevn økning fra år til år i søknader av ulike slag; visum, familiejenforening, arbeidstillatelse, statsborgerskap, m.v. Det som imidlertid påvirker direktoratets arbeidssituasjon sterkest er utviklingen og volumet når det gjelder søknader om asyl. De siste tre årene er det kommet bortimot 30 000 asylsøkere til Norge, mot ca. 6000 de tre årene før. Asylsakene er gjennomgående de vanskeligste å behandle, og situasjonen de senere årene har krevd store saksbehandlingsressurser og har nødvendiggjort etablering og drift av et stor antall asylmottak med mange beboere.

Arbeidet med å bosette i kommunene de som får oppholdstillatelse, er også omfattende, og 2000 var dessverre et år der dette arbeidet ikke ga de frukter vi hadde håpet. Noe over 5500 personer var det kommunene greide å ta imot. Det var litt over halvparten av det antallet det var behov for å bosette. Dette bidrar til betydelig lengre opphold i asylmottak enn det som er ønskelig.

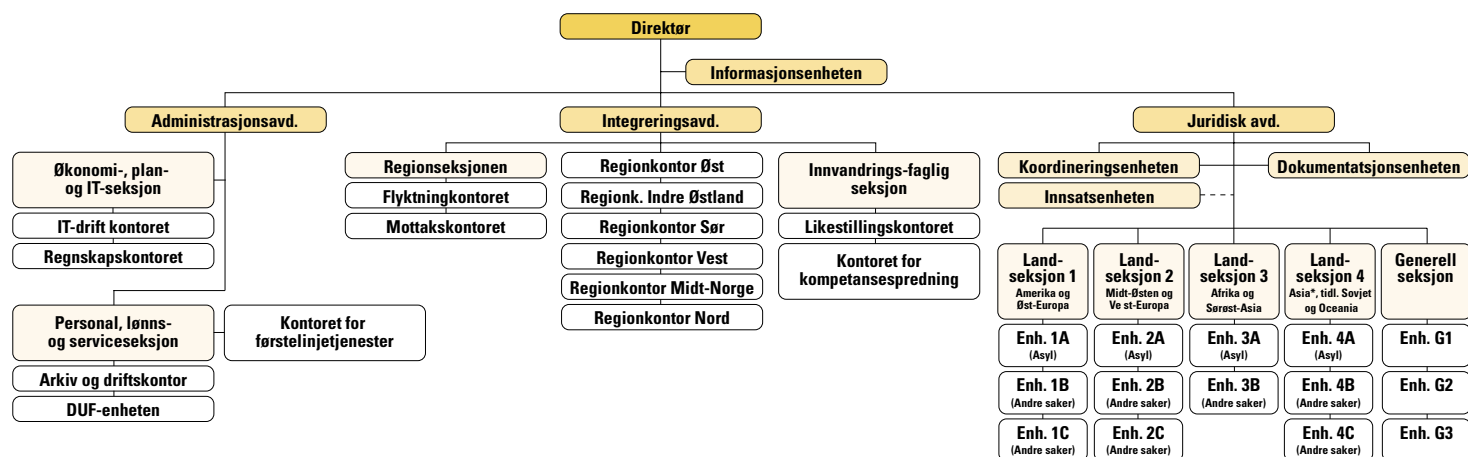
UDI har fått mye kritisk oppmerksomhet i mediene. Det er noe vi må forvente på et forvaltningsområde som både er kontroversielt og som berører mange enkeltmennesker. Når vi i tillegg har vært gjennom store omstillinger, og ressursene og øvrige rammebetingelser ikke har vært i samsvar med oppgaver og forventninger, øker presset ytterligere. Mange blir utilfredse med situasjonen. Det er også vi.

Vi skulle selvsagt også ønske oss større fokus på den enorme innsatsen vi ser fra våre mange dyktige og engasjerte medarbeidere. Det vi alle ønsker er å kunne betjene våre brukere på best mulig måte innenfor de politiske og juridiske rammer Stortinget og regjeringen setter. Vi ser på vår virksomhet som en viktig del av det arbeidet som må gjøres for å skape et godt, flerkulturelt samfunn i Norge. Det er med dette for øyet vi tar fatt på det arbeidet som ligger foran oss.



Petter J. Drefvelin
Direktør

Formål og organisasjon



* med unntak av Sørøst-Asia

Utlendingsdirektoratet iverksetter statens innvandrings-, flyktning- og integreringspolitikk

Utlendingsdirektoratet (UDI) har som mål at norsk innvandrings- og flyktningpolitikk skal iverksettes så effektivt, korrekt og hensynsfullt som mulig. Målsettingen krever rask og korrekt behandling av alle innkomne søknader og omfattende engasjement for mange av de enkeltmenneskene som av forskjellige grunner kommer til Norge.

En best mulig integrering av alle som bosetter seg i landet, er et viktig mål for UDI. Utlendingsdirektoratet medvirker til å utforme og gjennomføre en samordnet politikk på områdene innvandring, flyktningsspørsmål og integrering slik at virkemidlene som benyttes, blir sett i sammenheng. I samarbeid med kommuner og andre myndigheter driver vi et kontinuerlig arbeid for å tilrettelegge for mottak, bosetting og integrering. UDI arbeider også aktivt for å motvirke rasisme og diskriminering i samfunnet.

UDI er underlagt Kommunal- og Regionaldepartementet.

Ved utgangen av 2000 hadde UDI 474 årsverk, hvorav ca 90 ved direktoratets seks regionkontorer.

Avdelingenes oppbygging og oppgaver

UDI er inndelt i tre avdelinger: Juridisk avdeling (JURA), Integreringsavdelingen (INA) og Administrasjonsavdelingen (ADA). I tillegg har direktoratet en informasjonsenhet (INFO).

Juridisk avdeling (JURA): er direktoratets største avdeling. JURA behandler saker etter utlendingsloven og statsborgerrettsloven.

Avdelingen er organisert i fem seksjoner. Fire av seksjonene dekker ulike regioner: Amerika og Øst-Europa (med unntak av tidligere Sovjetunionen) (landseksjon 1); Midt-Østen og Vest-Europa (landseksjon 2); Afrika og Sørøst-Asia (landseksjon 3); og Asia (med unntak av Sørøst-Asia), tidligere Sovjetunionen og Oseania (landseksjon 4).

Hver av de fire landseksjonene er delt inn i en enhet som behandler asylsøknader og en eller to enheter som behandler

enkeltsaker vedrørende overføringsflyktninger, visum, oppholds- og arbeidstillatelser, statsborgerskap og bortvisning- og utvisning. En felles innsatsenhet er knyttet til landseksjonene. Innsatsenheten bistår de fire landseksjonene der behovet til enhver tid er størst.

JURAs femte seksjon er en generell seksjon (G). Seksjon G har ansvaret for arbeid med regelverk, samordning av praksis, opplæring og informasjon på det juridiske fagfeltet samt andre fellesoppgaver knyttet til statistikk, prognoser, it-verktøy mv.

I staben knyttet til JURAs avdelingsdirektør er det dessuten en dokumentasjonsenhet som har ansvaret for landdokumentasjon, og en koordineringsenhet som organiserer UDIs arbeid med å intervju asylsøkere.

Integreringsavdelingen (INA): har ansvaret for styring og oppfølging av det statlige apparatet for mottak av asylsøkere, bosetting av flyktninger, tilrettelegging for flyktnings tilbakevending til sine hjemland og tiltak for å integrere flyktninger og innvandrere i det norske samfunnet. INA bidrar i arbeidet med kvalifisering og alternativ inntektssikring av nyankomne innvandrere og flyktninger. Videre har INA et overordnet nasjonalt ansvar for tolketjenesten, noe som omfatter utviklings- og utredningsoppgaver.

INA arbeider aktivt for likestilling mellom innvandrere og nordmenn. I dette arbeidet legger avdelingen vekt på å informere, bygge opp kunnskap og formidle erfaringer. Integreringsavdelingen arbeider for å motvirke rasisme og diskriminering i arbeidsliv og lokalsamfunn. Samarbeid med kommuner og andre myndigheter samt med innvandrersamfunn og -miljøer står sentralt i likestillingsarbeidet. INA er organisert i to seksjoner: innvandringsfaglig seksjon med to kontorer, og regionseksjonen, som består av flyktningkontoret og mottakskontoret. UDIs seks regionkontorer og en stab med ansvar for avdelingens fellesfunksjoner ligger direkte under avdelingsdirektøren.

UDI i 2000

Ledergruppen i UDI: (fra venstre) Erling Kielland (avdelingsdirektør INA), Petter Drefvelin (direktør), Steinar Langbakk (avdelingsdirektør ADA), Henriette Munkebye (avdelingsdirektør JURA), Frode Forfang (informasjonssjef).

Regionkontorene har det operative ansvaret for blant annet mottaksapparatet, bosetting av flyktninger, frivillig tilbake vending og arbeidet for likestilling mellom innvandrere og nordmenn.

Administrasjonsavdelingen (ADA): er organisert i to seksjoner og to kontorer. Seksjon for personal, lønn og service, består av Kontoret for førstelinjetjenester (Sentralbordet og Opplysningstjenesten for søkere (OTS)) og en stab underlagt seksjonssjefen som har ansvar for løpende personalsaker, personalutvikling og organisasjonsutvikling.

Seksjon for økonomi, plan og IT har ansvar for budsjett, økonomi og virksomhetsplaner, samt statistikk og IT-drift. Seksjonen består av Regnskapskontoret, IT-driftskontoret og en stab underlagt seksjonssjefen.

I tillegg har ADA et arkiv- og driftskontor og en prosjektenhet. Distribusjon av publikasjoner er knyttet til arkiv- og driftskontoret. Prosjektenheten arbeider med å utvikle et nytt datasystem (DUF) som skal erstatte dagens fremmedkontrollregister og flyktning-register.

Informasjonsenheten (INFO): er en stabsenhet direkte underlagt UDIs direktør. INFO ledes av informasjonssjefen.

Enheten arbeider med generell informasjon, strategiutvikling og samordning av informasjon rettet mot samfunnet generelt og mot mediene spesielt. Videre har enheten ansvaret for informasjon internt i UDI.

UDIs bibliotek er også knyttet til Informasjonsenheten.

Nye oppgaver og omorganisering

Fra 1. juli 2000 overtok UDI oppgaven med å intervju personer som søker asyl i Norge. Tidligere hadde politiet ansvaret for å gjennomføre asylintervjuer.

Intervju av asylsøkere er en stor og ressurskrevende oppgave. Et asylintervju tar normalt en full arbeidsdag for en saksbehandler. Ansvaret for asylintervjuer krever videre at UDI har et apparat til å ta seg av koordinerings- og logistikkfunksjoner i forbindelse med avviklingen av intervjuene. Bestilling av tolker er en viktig del av dette.

I forkant av at UDI overtok asylintervjuene fra politiet ble det gjort betydelige forberedelser. UDI foretok en større omorganisering av direktoratet. Medarbeidere ble rekruttert, og både nyansatte og andre medarbeidere ble lært opp i å håndtere nye



arbeidsoppgaver. Alt dette krevde store ressurser. Ressursbruken gikk til dels på bekostning av UDIs andre løpende oppgaver.

En ny organisasjonsmodell kom på plass med virkning fra mai 2000. Hensikten med den nye modellen var å sette UDIs organisasjon best mulig i stand til å løse sine oppgaver. Omorganiseringen tok sikte på å korte ned tiden det tar å behandle alle typer saker, men spesielt asylsøknader.

Fra politisk hold er det kommet klare signaler om at man ønsker at asylsaker skal prioriteres på grunn av de menneskelige og økonomiske omkostningene ved lange opphold i asylmottak.

Juridisk avdeling ble opprettholdt som én avdeling etter omorganiseringen, men det ble gjort store endringer innenfor avdelingen. Antall landseksjoner ble utvidet fra tre til fire. Omorganiseringen la til rette for større rotasjon og mobilitet mellom enhetene i hver seksjon. Det ble også etablert en egen mobil enhet (innsatsenheten). Innsatsenhetens medarbeidere settes inn i saksbehandling i seksjoner der behovet til enhver tid er størst.

Behandling av asylsaker ble skilt ut i egne enheter slik at mulighetene for reell prioritering av denne typen saker ble bedre. For at UDI skal kunne justere sin kapasitet i takt med hvor mange asylsøkere som kommer til landet, skal medarbeidere veksle mellom å behandle asylsaker og andre sakstyper. Denne organiseringsmåten gjør at UDI til enhver tid har et stort antall saksbehandlere som har erfaring i å behandle asylsaker, samtidig som det er mulig å flytte saksbehandlere mellom enheter etter behov.

For å bedre UDIs kunnskap om forholdene i søkeres hjemland, ble landrådgiverne samlet i en ny og styrket dokumentasjonsenhet. Enheten innhenter, systematiserer og tilrettelegger informasjon om søkeres hjemland for landseksjonene. Høsten 2000 begynte arbeidet med å bygge opp en egen database for landkunnskap. Databasen ventes i drift i løpet av 2001.

Erfaringer med overtakelse av asylintervjuene

I forbindelse med at UDI overtok politiets oppgave med å intervju asylsøkere, ble målene for tidsbruk i asylsaker lagt om. Det ble mulig dels fordi intervjuet nå foretas av samme saksbehandler som forbereder vedtak i saken, men også fordi arbeidet med asylsøknader er blitt organisert på en helt ny måte og gitt høyere prioritet i forhold til andre sakstyper. Asylintervjuet skal etter kommende mål foretas innen tre til fire uker etter at en asylsøker kommer til Norge. Søknader der det ikke er behov for tilleggsopplysninger, skal avgjøres innen fem uker etter ankomst. Hvis det er behov for ytterligere opplysninger i saken, skal søknaden avgjøres innen tre måneder etter at UDI har mottatt all nødvendig informasjon. Å innhente tilleggsopplysninger kan ta lang tid, men første skritt skal tas umiddelbart etter intervjuet.

Saker der søkerens hjemland anses som trygt, eller når personen har søkt asyl i Norge tidligere skal avgjøres på kortere tid enn fem uker.

UDI har satt seg ambisiøse mål for tidsbruk. I løpet av det første halvåret maktet ikke direktoratet å ta unna asylsakene. Overtakelse av ansvaret for asylintervjuene viste seg å være mer ressurskrevende enn antatt.

Det er flere grunner til at vi ikke oppfylte målene våre. Sommeren og tidlig høst 2000 kom det uvanlig mange asylsøkere til Norge. Samtidig arbeidet UDI med å behandle asylsøknadene til over 4 000 kosovoalbanere som hadde hatt midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge. Videre slet man med et betydelig etterslep i saker fra før 1. juli der politiet etter gammel ordning hadde foretatt asylavhørene. Dette etterslepet skulle bygges ned samtidig som direktoratet skulle komme à jour i nye saker.

UDI prioriterte søknader der asylintervjuene var gjort av direktoratet. Prisen for denne prioriteringen var at «gamle» saker ble enda eldre. Resultatet ble et stort sprik i saksbehandlingstid mellom de yngste og eldste sakene.

Tidspunktet for overtakelse av asylintervjuene (1. juli) var også uheldig, på grunn av ferieavvikling både internt i UDI, blant tolker, verger mv. I tillegg var det en konjunkturtopp for mange andre sakstyper.

Personell som ble rekruttert som følge av de nye oppgavene, kom sent på plass, og både nye og erfarne medarbeidere hadde et stort behov for opplæring. Det var også visse innkjøringsproblemer knyttet til selve organiseringen av asylintervjuene.

Saker til personer som begår kriminelle handlinger prioriteres også. Dersom asylsøknaden avslås og søkeren kan returneres til hjemlandet er det en fordel at oppholdet i Norge blir kortest mulig.

For selve saksbehandlingen var imidlertid den nye ordningen en positiv erfaring. Når samme person, med kunnskap om søkerens hjemland, intervjuer asylsøkeren og deretter forbereder vedtaket, er vår erfaring at søknaden blir behandlet raskere og at kvaliteten på saksbehandlingen blir bedre.

Saksbehandlingstider og tilgjengelighet

Som følge av betydelige omstillinger, overtakelse av nye oppgaver, sterkere prioritering av asylsaker og generelt manglende samsvar mellom arbeidsoppgaver og ressurser, hadde UDI i 2000 en negativ utvikling når det gjelder saksbehandlingstider for alle andre sakstyper enn asyl. Saksbehandlingstiden for hele utlendingsforvaltningen nådde et nivå som oppfattes som urimelig for de fleste typer saker.

Lengre saksbehandlingstider førte til enorm pågang fra søkere som purret på saker eller ville vite hvor sakene deres stod. Slike henvendelser har fått et omfang som gjør at UDI, med rette, oppfattes som utilgjengelig, trass i at rundt 20 årsverk går med bare til å besvare telefonhenvendelser fra søkere. Som svar på en utilfredsstillende situasjon og for å bedre tilgjengeligheten til saksbehandlere og informasjon, satte UDI i verk en rekke tiltak sommeren og høsten 2000. Blant annet ble en ordning med svært begrenset telefontid for direktoratets saksbehandlere erstattet med et system der flere henvendelser kanaliseres til en egen opplysningstjeneste og saksbehandlere er tilgjengelige store deler av kontortiden dersom det er behov for det. Den generelle informasjonen om saksbehandlingstider og -rutiner, også den som gis gjennom politiet og norske utenriksstasjoner, ble bedret. UDI må imidlertid alltid foreta en avveining av hvor store ressurser direktoratet skal bruke på å besvare henvendelser fra søkere i forhold til å behandle saker.

Enklere saksbehandling

Som ledd i arbeidet med å få ned saksbehandlingstidene, fremmet UDI høsten 2000 en rekke forslag som tar sikte på å forenkle behandlingen av saker etter utlendingsloven og statsborgerrettsloven. Forslagene forutsatte dels endringer i lov og forskrift og dels i etablert praksis.

UDI foreslo blant annet at:

- Flere bør kunne få søke om tillatelse (familiegjenforening, arbeidstillatelse, studenttillatelse) fra Norge. (I dag må søkere som hovedregel levere sine søknader i hjemlandet.)
- Utlendinger som søker fra Norge, bør som hovedregel kunne få foreløpig arbeidstillatelse i det de leverer sin søknad.
- Arbeidsgivere bør få anledning til å søke om tillatelser på vegne av sine arbeidstakere.
- Kurante saker som gjelder statsborgerskap og reisedokumenter, bør overføres til politiet.
- Utenriksstasjonene bør få utvidet myndighet til å ferdigbehandle visumsøknader.

I tillegg foreslo UDI at mulighetene for elektronisk saksbehandling bør utnyttes bedre, noe som i betydelig grad vil kunne forenkle saksflyten mellom de ulike instansene i utlendingsforvaltningen.

UDI i vekst

I løpet av 2000 vokste UDI med 90 årsverk, til 474. Den sterke veksten skyldes hovedsakelig at UDI ble tilført nye oppgaver. Overtakelse av asylintervjuene var den største av disse oppgavene.

En så stor økning i antall ansatte på relativt kort tid, var en meget krevende utfordring for UDIs organisasjon. Rekrutteringsprosessen var i seg selv en omfattende jobb. I tillegg skulle et stort antall nye medarbeidere læres opp og bli fortrolig med sine arbeidsoppgaver. I lange perioder tok dette ressurser fra direktoratets løpende oppgaver.

Veksten i antall ansatte førte til at UDIs nye hovedkontor i Hausmanns gate i Oslo sentrum ble for lite. I juni ble derfor integreringsavdelingen flyttet til nye lokaler i Storgata, i påvente av at et planlagt kontorbygg vegg-i-vegg med UDIs hovedkontor blir reist.

Nytt datasystem

I 2000 kom arbeidet med et nytt datasystem for utlendings- og flyktningsaker (DUF) for alvor i gang. Det nye systemet skal innføres gradvis i 2001. DUF vil erstatte dagens fremmedkontroll- og flyktningeregister og vil dessuten være et saksbehandlingsverktøy. Systemet skal benyttes av UDI, politiet og den nye Utlendingsnemnda. I alt vil om lag 2 000 brukere bli knyttet opp mot systemet.

Prosjektet har en kostnadsramme på ca 25 millioner kroner. I prosjektperioden er dessuten et stort antall saksbehandlere øremerket til arbeid med prosjektet.

www.udi.no

UDIs hjemmesider på internett ble i løpet av 2000 utviklet videre som en hovedkanal for eksternt informasjon. Sidene ble gjort mer brukervennlige. I tillegg til å betjene medier, politikere, statsforvaltning, kommuner og organisasjoner som er spesielt interessert i å følge med på UDIs arbeidsområder, ble det lagt opp til å til å styrke informasjonen overfor UDIs primærbrukere, nemlig personer som søker om tillatelser etter utlendingsloven eller statsborgerrettsloven. Informasjon om regelverk, søknadsprosedyrer og saksbehandlingstider er lagt ut på nettet.

Det ble også satt i gang et arbeid for å bruke internett som hovedkanal for informasjon til asylmottakene. Hensikten er å gi mottakene raskere og bedre informasjon. I tillegg til informasjon som gjelder styring og drift av asylmottak, er det meningen at UDI gjennom internett kan få formidlet informasjon om forhold som berører beboerne i mottak.

UDIs hjemmesider presenterer både aktuelle nyheter og relevant bakgrunnsstoff. Det er lagt ut tematiske artikler, statistikk, regelverk og annet stoff. I samsvar med UDIs informasjonspolitikk blir alle publikasjoner som er ment for eksternt publisering, lagt ut på internett.

