

Evaluering av Nasjonalt ankomstsenter og ny ankomst- og asylprosess

Proba-rapport nr. 2024-1, Prosjekt nr. 23045

ISSN: 1891-8093

TT/IG, GMV, ES, VS, MRH, AG

Offentlig

Evaluering av Nasjonalt ankomstsenter og ny ankomst- og asylprosess

Utarbeidet for Utlendingsdirektoratet og
Politidirektoratet

Forord

På oppdrag for Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet har Proba samfunnsanalyse i samarbeid med PwC evaluert hvordan Nasjonalt ankomstsenter og Ny ankomst- og asylprosess har fungert i en situasjon med ekstraordinære asylankomster. Evalueringen er basert på intervjuer av en rekke aktører og gjennomgang av dokumenter.

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av ansatte i UDI, politiet, Nasjonalt ID-senter og Justis- og beredskapsdepartementet. Kontaktperson i UDI har vært Berit Gravdahl.

Vi takker alle som har bidratt i studien.

Prosjektleder har vært Trude Thorbjørnsrud (Proba). Prosjektmedarbeidere har vært Ida Gram (Proba), Gro Marlene Vestøl (Proba), Erik Sundet (PwC), Vegard Skarøy (PwC) og Mats Ruge Holte (PwC).

Oslo 2. februar 2024

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING OG METODE.....	8
1.1 Innledning.....	8
1.2 Bakgrunn.....	8
1.3 Problemstillinger.....	9
1.4 Evalueringsdesign	10
1.5 Datakilder	10
1.5.1 Dokumenter.....	11
1.5.2 Statistikk.....	11
1.5.3 Intervjuer	11
1.6 Analyse, læringspunkter og utvikling av anbefalinger	13
1.7 Referansegruppe.....	14
2 ETABLERING AV NASJONALT ANKOMSTSENTER OG NY ANKOMST- OG ASYLPROSESS.....	15
2.1 Ansvarsforhold i utlendingsforvaltningen	15
2.2 PUMA.....	15
2.3 PUMA 2.....	16
2.4 Beredskap og svingninger i ankomster.....	20
2.5 Gevinster.....	20
2.6 Flyt og samordning.....	21
2.7 Tidskrav	21
2.8 Nasjonalt ankomstsenter i perioden november 2020-mars 2022	21
2.8.1 Kort oversikt over aktørene på NAS	22
3 INNKVARTERING, REGISTRERING OG SØKNADSBEHANDLING.....	23
3.1 Ankomstkapasitet.....	23
3.2 Innføring av kollektiv beskyttelse	24
3.3 Innkvartering og ivaretagelse av beboerne på NAS	25
3.3.1 En periode preget av usikkerhet	26
3.3.2 Hva forteller asylsøkerne om oppholdet på NAS?	27
3.3.3 Oppsummering og vurdering av ivaretagelse i den første fasen	30
3.4 Hvordan ble ny ankomst- og asylprosess løst?	30
3.4.1 Fase 1 - ankomst.....	31
3.4.2 Fase 2 - registreringsamtaler	32
3.4.3 Flaskehalsen i flyten på ankomstsenteret.....	32
3.4.4 Flaskehalsen knyttet til helsescreening	33

3.4.5	Hvordan ble det innledende ID-arbeidet løst på NAS våren 2022?	33
3.4.6	Fase 3 - strategiske samtaler og asylintervju	34
3.4.7	Fase 4 - utstedelse av vedtak	35
3.5	Vurdering av flyt våren 2022	36
3.6	Videre arbeid med gjennomstrømning og flyt	37
3.7	Konsekvenser for ordinære asylsaker	39
3.7.1	Gjennomføring av intervjuer	39
3.7.2	Back team og front team	40
3.7.3	Samarbeid i fase 2 og 3	41
3.7.4	Tiltak for å bidra til raskere saksbehandling	41
3.8	Vurdering av nye tilpasninger i flyten	42
3.9	Tidskrav	43
3.10	Vurderinger og anbefalinger: Hvordan har ny ankomst- og asylprosess fungert?	44
3.10.1	Anbefalinger	46
4	DIGITALE STØTTESYSTEMER OG BYGNINGSMESSIGE FORHOLD	48
4.1	UDI og politiets systemportefølje	48
4.1.1	Systemer som forvaltes av UDI	49
4.1.2	Systemer som forvaltes av politiet	49
4.2	Bruk av digitale støttesystemer våren 2022	50
4.2.1	Arbeid med saksflyten: DUF, UTSYS og Qlik	50
4.2.2	Arbeid med personflyt: MOT, Flyt og andre støttesystemer	51
4.2.3	Øvrige systemer for samhandling og informasjonsdeling ved NAS	52
4.3	Bygningsmessige forhold	52
4.3.1	UDIs erfaring med bygningsmessige forhold våren 2022	53
4.3.2	Links erfaring med bygningsmessige forhold våren 2022	53
4.3.3	PUs erfaring med bygningsmessige forhold våren 2022	54
4.4	Vurderinger og anbefalinger: En systemportefølje og en bygningsmasse som hemmer effektiviteten i ny ankomst- og asylprosess	54
4.4.1	Digitale støttesystemer	54
4.4.2	Bygningsmessige forhold	55
4.4.3	Anbefalinger	56
5	BEMANNING	57
5.1	Bemanningssituasjonen våren 2022	57
5.1.1	Bemannning i UDI	57
5.1.2	Bemannning i PU	59
5.1.3	Bemannning hos øvrige aktører på NAS	60
5.1.4	Utfordringer knyttet til bemanning	61

5.2	Vurderinger og anbefalinger: Bemanning	63
5.2.1	Anbefalinger	64
6	STYRING OG KOORDINERING	65
6.1	Styringsmodell.....	65
6.1.1	Samarbeid og ulike arbeidsformer	66
6.1.2	Felles styring	66
6.2	UDIs styring av NAS.....	68
6.2.1	Linjestruktur og ledernivå i UDI.....	68
6.2.2	Beredskapssekretariatet i UDI	69
6.3	Informasjonsdeling blant de ulike aktørene på NAS	70
6.4	Vurderinger og anbefalinger: Organisering og styring.....	71
6.4.1	Anbefalinger	72
7	BEREDSKAPSPLANVERK	74
7.1	Planverk som lå til grunn for håndteringen våren 2022.....	74
7.1.1	UDIs Skalerings- og beredskapsplan.....	74
7.1.2	Øvrig planverk.....	75
7.2	Bruk av planverk våren 2022.....	77
7.3	Vurdering og anbefalinger: Skalerings- og beredskapsplanen var ikke hensiktsmessig utformet.....	78
7.3.1	Anbefalinger	78
	LITTERATUR.....	80

Liste over figurer og tabeller

Figur 2.1	PUMA-prosessen	17
Figur 3.1	Antall asylsøkere i perioden 2020 - 2022.....	24
Figur 3.2	Fordeling av asylsøkere i 2022.....	25
Figur 3.3	Asylsaker totalt	35
Figur 3.4	Andel restanser	36
Figur 3.5	Bruk av ulike innkvarteringsløsninger for asylsøkere (inkludert søknader om kollektiv beskyttelse). Oppholdsdøgn per måned.....	38
Figur 7.1	Struktur på beredskapsplanverk i UDI	76
Tabell 3.1	Måloppnåelse tidskrav/politiet og UDI.....	43
Tabell 4.1	Samlet oversikt over sentrale støttesystemer i asyl- og ankomstprosessen 48	
Tabell 5.1	PU-stillinger på Nasjonalt ankomstsenter 2022	59
Tabell 5.2	PU-stillinger på Nasjonalt ankomstsenter 2023	59
Tabell 5.3	Ansatte på NAS fra Sykehuset Østfold	61

Sammendrag og konklusjoner

Formål

De siste årene har det vært store svingninger i antall asylsøkere som er kommet til Norge. Flyktningkrisen i 2015 ga over 30 000 asylankomster, mens antallet i perioden 2016 - 2021 lå på mellom 1500 og 3000 årlig. Til tross for en prognose på 3000, kom det i 2022 over 40 000 flyktninger. Om lag 35 000 av disse var fordrevne fra Ukraina. I henhold til Kongelig resolusjon av 11. mars 2022 ble det besluttet å gi kollektiv beskyttelse for ukrainere som oppfyller gitte kriterier.

Det er et sentralt mål for utlendingsmyndighetene å ha en beredskap og fleksibel kapasitet slik at de kan håndtere store svingninger i asylsøker- og flyktningetilstrømmingen.

Nasjonalt ankomstsenter (NAS) ble etablert i 2020 i Råde i Østfold og var del av det tverretatlige samarbeidsprosjektet kalt PUMA¹. Ankomstsenteret ble etablert blant annet for å ivareta beredskap for et unormalt høyt antall asylsøkere. Samtidig var det mål at ankomstsenteret, i perioder med normale ankomstnivåer, skulle ivareta ambisjonen om å behandle 70 prosent av alle søknader om beskyttelse i Norge innen 21 dager. I en normalsituasjon skal senteret være oppmøtested for alle asylsøkere i Norge. De skal bo på senteret mens de blir registrert av politiet, helsepersonell gjennomfører tuberkuloseundersøkelse og UDI undersøker og behandler asylsaken.

Proba samfunnsanalyse har i samarbeid med PwC evaluert hvordan Nasjonalt ankomstsenter og Ny ankomst- og asylprosess har fungert i en situasjon med ekstraordinære asylankomster. Evalueringen er gjort på oppdrag for Utlendingsdirektoratet (UDI) og Politidirektoratet (POD). UDI og POD har fått dette oppdraget fra Justis- og beredskapsdepartementet. Formålet har vært å konkretisere positive og negative læringspunkter som gjør utlendingsmyndighetene bedre rustet til å håndtere en eventuell ny situasjon med ekstraordinære ankomster, samt læringspunkter som bidrar til å forbedre prosesser og samhandling i en mer normal situasjon.

Problemstillinger

I evalueringen har vi vurdert i hvilken grad Nasjonalt ankomstsenter har bidratt til bedre ankomstberedskap. I evalueringen har vi særlig vurdert følgende spørsmål:

- I hvilken grad var Skalerings- og beredskapsplan for ankomst- og asylprosessen hensiktsmessig utformet, implementert og brukt?
- I hvilken grad klarte utlendingsforvaltningen gjennom Nasjonalt ankomstsenter å ta imot, registrere, innkvartere og behandle søknaden fra asylsøkere til Norge på en hensiktsmessig måte i denne ekstraordinære situasjonen?
- I hvilken grad var den eksisterende grunnbemanningen i etatene og hos de øvrige aktørene på ankomstsenteret tilstrekkelig til å ivareta både håndtering av nye søkere og oppskalering av kapasiteten?
- I hvilken grad bidro styringen og koordineringen av prosessen, samt samarbeid og informasjonsdeling mellom aktørene på ulike nivåer, til at oppgavene ble løst effektivt og til beste for brukerne?

¹ Et tverretatlig prosjekt mellom UDI og Politiets utlendingsenhet (PU)/Politidirektoratet (POD) for å finne bedre løsninger i ankomstfasen.

- I hvilken grad hadde aktørene som jobbet i tilknytning til Nasjonalt ankomstsenter (utlendingsforvaltningen, driftsoperatører, Norsk organisasjon for flyktninger og asylsøkere (NOAS) og helsetjenester) tilgang til hensiktsmessige og godt fungerende teknologisk utstyr, materiell og digitale løsninger?

Vi har tatt utgangspunkt i de målene som ble satt ved etableringen av Nasjonalt ankomstsenter og innføringen av ny asylsaksprosess. I evalueringen har vi undersøkt perioden fra februar 2022 frem til juni 2023, med særlig vekt på perioden med krisehåndtering mars-mai 2022.

Evalueringen er basert på intervjuundersøkelser og gjennomgang av eksisterende dokumenter og statistikk. Vi har intervjuet ledere og medarbeidere i UDI og PU, andre ansatte på ankomstsenteret og asylsøkere.

Hovedkonklusjoner

Målene for ny ankomst- og asylprosess dreide seg både om å sikre beredskap og å ha en effektiv saksbehandling og fatte riktige vedtak. Ny ankomst- og asylprosess er basert på en inndeling i fem faser, henholdsvis 1) sikre spor, 2) analyse og undersøkelser, 3) strategiske samtaler, 4) vedtak og 5) strategisk mottaksplassering. En formalisert faseinndeling skulle bidra til å skape en effektiv og sikker ankomstfase, samt styrke UDI og PU sin evne til å håndtere svingninger i asylankomstene.

Som følge av de store flyktningeankomstene i 2022 ble ankomstsenterets funksjoner etter hvert nedskalert til å omfatte de elementene som har vært mest essensielle, og oppholdstiden på senteret har blitt tilpasset antall asylsøkere som har kommet. Ankomstsenteret er blitt del av en større flyt der det er opprettet ulike innkvarteringsløsninger i forkant og etterkant av opphold på ankomstsenteret.

Vi vurderer at ankomstsenteret har hatt en sentral funksjon for å sikre at alle asylsøkerne er blitt innkvartert og at sakene er blitt behandlet på riktig måte. PUMA tok ikke høyde for ankomster på nivå med det antallet som har kommet som følge av krigen i Ukraina. Styringsdokumentene for NAS la til grunn at ved høye daglige ankomster skulle oppholdstiden på senteret reduseres og oppgaveløsningen justeres. Dette er prinsipper som er brukt i driften av NAS. Etter vår vurdering er det vist en høy omstillingsevne og fleksibilitet i hvordan ankomstsenteret er brukt. Vi vurderer at PUMA-rammeverket har vært nyttig for å komme frem til hensiktsmessige løsninger. Sammen med innføring av kollektiv beskyttelse, automatisering og bruk av desentraliserte registreringsløsninger har Nasjonalt ankomstsenter bidratt til at Norge greide å ta imot et svært høyt antall asylsøkere.

Innkvartering, registrering og søknadsbehandling

De store ankomstene av ukrainere i mars 2022 var utfordrende å håndtere for utlendingsforvaltningen, og ankomstkapasiteten ved NAS ble sprengt. Alle fikk innkvartering, men i starten var informasjonen til asylsøkerne mangelfull. Det var usikkert hvilken praksis som skulle gjelde for ukrainerne, og det var krevende å få gitt de ordinære asylsøkerne det informasjonstilbudet de skulle ha.

For å få gjennomstrømming og flyt ble det gjort en rekke tilpasninger og endringer underveis i evalueringsperioden, særlig knyttet til registreringsfunksjonen, gjennomføring av intervjuer og antall oppholdsdøgn på NAS. Vi finner at aktørene på NAS viste stor evne til å omstille seg. Samlokalisering mellom UDI og politiet ga en større forståelse for sammenhenger og gjensidige avhengigheter. Det var viktig for å håndtere de store ankomstene. I beredskapssituasjonen som oppsto ble de mest

prekære prosess-stegene gjennomført. I tråd med beredskapsplanen ble fase 3, som omfatter asylintervjuer, flyttet ut av NAS våren 2022. Det frigjorde ressurser til ankomst og registrering, men førte også til flere restanser og lengre saksbehandlingstid i ordinære asylsaker. I perioder med masseankomster er det konkludert med at ankomstfasen bør omfatte bestemte elementer, blant annet innledende registrering og ID-avklaring, tuberkuloseundersøkelser og screening av sårbare personer.

Etablering av mange registreringssteder i distriktene førte til behov for opplæring og ga innledningsvis ulik kvalitet på registreringen. Samtidig var det helt nødvendig å ta i bruk flere registreringssteder, og en fleksibel bruk av noen få andre registreringsløsninger vurderer vi som svært hensiktsmessig.

For å lykkes med personflyten og å kunne nedskalere antall oppholdsdøgn på ankomstsenteret ved store ankomster ble det lagt vekt på at det må være innkvarteringsmuligheter både i forkant av ankomst til senteret og etterpå. Svært store ankomster har dermed vist at det er behov for et transittsystem for å få til gjennomstrømming. Dette er også nødvendig for å kunne gjennomføre asylintervjuer når de ikke kan skje på NAS.

De ordinære asylsakene ble nedprioritert våren 2022. Det har ført til forsinket saksbehandling. Det har videre vært mange utfordringer knyttet til gjennomføring av asylintervjuer som har bidratt til å forsinke saksbehandlingen. Når fase 3 helt eller delvis ble tatt ut av ankomstsenteret bidro det til at flere personer kunne tas imot på senteret, men løsningene med hensyn til hvem som skulle overta oppgavene og hvor asylintervjuene skulle gjennomføres har ikke vært tydelige.

Det har også vært utfordringer knyttet til endringer i oppgavefordeling mellom saksbehandlere og prioritering av saker. Opprinnelig skulle beskyttelsesteamet på NAS ha ansvar for saksbehandling av nye saker, mens de øvrige beskyttelsesteamene hadde ansvar for restanser. Som følge av de store ankomstene skulle alle teamene behandle nye saker. Denne endringen i oppgavefordeling viste seg utfordrende å få til.

Vi finner at saksbehandlerne i Beskyttelsesteamet på NAS har fått større innsikt i og forståelse for politiets oppgaver i fase 1 og 2 og vice versa, og det er også lavere terskel for å ta kontakt. Det er likevel ikke mye samarbeid om sakene i fase 2. Flere medarbeidere i UDI mener at det burde vært mer samarbeid i denne fasen, og at det kunne bidratt til mer effektiv saksbehandling i enkelte saker.

Tidskrav

Ny ankomst- og asylprosess har hatt svært detaljerte og nærmest rigide mål for tidsbruk på de ulike prosess-stegene. Disse kravene er ikke oppfylt annet enn i saker med kollektiv beskyttelse. Ny ankomst- og asylprosess er ikke testet ut i en ordinær situasjon, men vi finner at ankomst- og asylprosessen, slik den var beskrevet i styringsdokumentene, ikke tar hensyn til at prosess-stegene vil påvirkes mye av hvor mange som kommer, søkerens landbakgrunn og andre kjennetegn ved personene som kommer. Det er derfor viktig å kunne justere tidskravene slik at de sees i forhold til omstendigheter som er i endring. Vi mener at slike måltall gir lite mening hvis de ikke tilpasses den aktuelle situasjonen.

Digitale støttesystemer

Det var utviklet systemer som støttet ulike deler av den helhetlige asylyflyten, herunder DUF og UTSYS for saksflyt, samt MOT og FLYT for personflyt. Støttesystemene for saks- og personflyt våren 2022 understøttet ikke i tilstrekkelig grad behovene UDI, PU og driftsoperatøren Link hadde på NAS. Dette resulterte i mange manuelle arbeidsprosesser og utstrakt bruk av sidesystemer. Utstrakt bruk av sidesystemer ga forhøyet risiko for brudd på offentlighetsloven og personopplysningsloven.

Det er uheldig at aktørene på NAS manglet et felles verktøy for å dele informasjon. Dette bidro til svekket samhandling blant aktørene på senteret, og derav svekket effektivitet og kvalitet i arbeidet.

Bygg

Rammene for antall tilstedeværende ansatte og asylsøkere styres først og fremst av bygningsmassens størrelse og de fysiske mulighetene og begrensningene dette gir.

Det er vår vurdering at effektiviteten og kvaliteten i saks- og personflyten på NAS ble hemmet av at UDI, PU og Link ikke hadde tilstrekkelig med areal for å yte de tjenester de skulle i henhold til ny asyl- og ankomstprosess. Det var blant annet mangel på venterom, intervjurom, kontorlokaler, møterom og arbeidsrom.

UDI klarte ikke fullt ut å utnytte kapasiteten på eksisterende intervjurom. Omtrent halvparten av intervjuene i denne perioden ble gjort på skjerm. Det er uheldig, all den tid skjermintervjuer vanskeliggjør relasjonsbygging, non-verbal kommunikasjon og ivaretagelse av søkeren.

Vi finner at kvaliteten i ankomst- og asyflyten ble svekket da tallet for antall boende på NAS oversteg 850 personer. Da måtte det iverksettes ad-hoc-løsninger slik som etablering av soveplasser utenfor sovesalene. Vi vurderer at styringsmålet på 1000 boende er for høyt, sammenlignet med faktisk kapasitet på senteret.

Bemanning

Grunnbemanningen på NAS besto av representanter fra UDI, politiet og helsevesenet. Driftsoperatøren skulle sørge for miljøarbeidere, renholdere og personer som lager/serverer mat og bemanner ulike andre tjenester. Asylsøkerne skulle også ha tilbud om informasjonsprogram fra en uavhengig part, som inntil juni 2023 ble gitt av NOAS.

Både UDI og politiet oppbemannet som følge av de høye ankomstene. UDI ansatte særlig nyutdannede. Politiet hadde noe tilgjengelig kapasitet med relevant kompetanse i kjølvannet av koronapandemien, noe som gjorde det mulig å oppbemanne raskt. De fikk også tilført medarbeidere fra andre politidistrikter. Det ble brukt mye ressurser på opplæring av eksisterende og nytilsatt personell både i UDI og politiet.

UDIs beredskapsplaner ga mulighet for omdisponering av personell og oppgaver i en beredskapssituasjon. Vi finner at dette i begrenset grad skjedde, på grunn av ønsket om å unngå ytterligere restanser på andre områder. Vi finner at en systemsvakhet i UDI er forskjellige styringslinjer og lite mulighet for å prioritere ressurser på tvers.

Vi finner at samarbeidet mellom samtlige aktører på NAS fungerte bra, og at det var stor vilje til å finne løsninger underveis. Samtidig har det vært utfordringer med å rekruttere, oppkvalifisere og beholde personell. Det fremkommer at det var utstrakt bruk av overtid både hos UDI og PU, noe som medførte stor slitasje på eksisterende personell. Turnover blant personalet på NAS var også svært høy innimellom, spesielt i politiet. Dette fordi mange hadde kortvarige kontrakter som følge av uforutsigbare budsjetter. Det gjorde det vanskelig å beholde medarbeidere, og politiet brukte derfor mye tid på rekrutteringsoppgaver.

Vi finner at utnyttelsesgraden blant ansatte har vært høy, og på et nivå som ga lite fleksibilitet i en beredskapssituasjon.

Ved hjelp av oppbemanning, omdisponering og bruk av overtid har UDI og politiet greid å håndtere en ekstraordinær situasjon med masseankomster. Men når en

ekstraordinær situasjon vedvarer over lang har det blitt for høy slitasje på enkeltpersoner.

Beredskapsplanverk

I 2021 ble det utarbeidet en Skalerings- og beredskapsplan for utlendingsmyndighetene. Planen skulle fungere som et etatsovergripende og felles grunnlagsdokument for UDI og politiet ved håndtering av varierende (og ekstraordinære høye) ankomster. I tillegg hadde UDI og PU etatsvise planer.

Det er vår vurdering at Skalerings- og beredskapsplanen ikke var hensiktsmessig utformet for å håndtere den store variasjonen i ankomster til NAS. Planen var omstendelig, detaljert og teoretisk – noe som gjorde den vanskelig å omsette i praktiske handlinger. Videre var ikke roller og ansvar tydelig beskrevet og fullt ut forstått for alle som var omfattet av planverket. Vi får opplyst at dette medførte at det var treg respons og iverksettelse av planen våren 2022.

Skalerings- og beredskapsplanen skisserer relevante tiltak for håndtering av varierende og ekstraordinære ankomster. Flere av disse har blitt gjennomført. Det er gjort tilpasninger for bemanning, registrering og asylintervjuer i henhold til planen. Tilpasningene var viktige suksessfaktorer for å opprettholde beredskapsfunksjonen på NAS i 2022. De skisserte tiltakene hadde imidlertid svært ulik detaljeringsgrad og de var i liten grad knyttet opp mot ankomstsystemet som anga knekkpunkter for ulike nivåer av ankomster.

Skalering- og beredskapsplanen skulle gjelde som et grunnlagsdokument for både UDI og politiet, men var ikke tilstrekkelig samordnet med og kjent i PU. Videre var planen i liten grad delt og forankret hos andre sentrale samarbeidsaktører, som driftsoperatøren Link, helsevesenet, kommunen og Statsforvalteren.

Det var ikke samsvar mellom den faktiske mottakskapasiteten på NAS og mottakskapasitet beskrevet i Skalerings- og beredskapsplanen. Planen anførte at NAS skulle kunne håndtere 300 asylsøkere per døgn. Våre funn viser imidlertid at faktisk mottakskapasitet kan dimensjoneres til 150-200 asylsøkere per døgn.

Styring og koordinering

Vi finner at det var utfordringer knyttet til informasjon om endringer i flyt og regelverk våren 2022. Det medførte utfordringer i håndteringen av flyktingene som kom. Senere har de fleste aktørene på NAS stort sett vært fornøyde med informasjonsdelingen, til tross for svak systemstøtte og mangel på kommunikasjon mellom ulike systemer. Ukentlige møter for alle stedlige aktører har vært viktige for å sikre informasjonsflyt.

Med etableringen av NAS er samarbeidsforholdet bedret, og sett i forhold til de samarbeidsutfordringene som eksisterte tidligere mellom UDI og PU, jf. arbeidet med å utvikle og implementere PUMA, erfarer vi at aktørene i langt større grad enn tidligere arbeider etter felles mål og har forståelse for hverandres ulike samfunnsoppdrag. Dette har vært viktig for å håndtere krisen. Vi finner imidlertid også eksempler på at ulik kultur og struktur kan føre til gnisninger i samarbeidet.

Samarbeidet i både ankomstteamet og styringsteamet, og det operative arbeidet på NAS, har etter vår vurdering fungert godt. Det har imidlertid vært lite fokus på strategisk utvikling i styringsteamet i den perioden vi har sett på. Vi mener at det fremover bør arbeides mer med å videreutvikle ankomst- og asylprosessen basert på de erfaringene som er gjort til nå. Et sentralt aspekt ved ny ankomst- og asylprosess var lean og kontinuerlig forbedring. Vi finner at det så langt mangler oppdateringer av prosessstegene basert på den erfaringen man har fått.

Det eksisterer ikke mandater for hverken styringsteam eller ankomstteam, og vi mener det er behov for å tydeliggjøre hvilke roller og ansvar ankomstteam og styringsteam har.

I perioden vi har evaluert, har det ikke eksistert en leder ved NAS. Det er ankomstteamet og teamleder for drift som har drevet senteret. Vi finner at det er behov for en nærmere vurdering og konkretisering av hvordan senteret skal ledes. Her må det tas utgangspunkt i UDIs nåværende organisering, siden den er endret betydelig de siste par år.

Saksbehandleroppgavene som utføres av teamet på Råde er tett knyttet til de saksbehandlingsoppgavene som utføres av teamene i Oslo. Det er spesielt blitt tydelig i en beredskapssituasjon hvor det er overført oppgaver mellom teamene. I en beredskapssituasjon vurderer vi at det ville vært gunstig å ha en leder som kan se de ulike oppgavene i saksbehandler-teamene i Beskyttelse i sammenheng, og beslutte hvilke prioriteringer som bør gjøres.

Anbefalinger

Basert på funnene i vår gjennomgang, er våre mest sentrale anbefalinger følgende:

Innkvartering, registrering og søknadsbehandling

For en ekstraordinær situasjon:

- Det bør utformes retningslinjer for hvor registrering av ulike grupper asylsøkere skal skje ved høye ankomster. Beskrivelsen bør knyttes til ankomstnivåer.
- Behovet for et transittsystem som kan implementeres ved store ankomster bør utredes og konkretiseres nærmere. Det bør være en plan for hvordan innkvartering skal ivaretas i situasjoner hvor NAS kun ivaretar minimumsfunksjoner.
- Med høye ankomster og hvor fase 3 tas ut av NAS, bør det være en plan for hvordan asylintervjuene skal gjennomføres. Det bør også være en plan for hvem som skal gjennomføre saksbehandlingen.
- Tidskravene bør tilpasses situasjonen.

For en ordinær situasjon:

- Det bør tydeliggjøres hvor ansvaret for saksbehandling og asylintervjuer av nye søkere skal ligge når ankomstene er høyere enn det kapasiteten på NAS tillater. Det bør klargjøres hva som er kriteriene for «nye saker». Det vil si når skal en sak slippes, og ikke lenger behandles av det saksbehandler-teamet som har ansvar for nye saker.
- Det bør tydeliggjøres hvilket samarbeid det skal være mellom PU og UDI i fase 2.
- Tidskravene som er satt for de ulike prosess-stegene bør være mindre rigide. Kravene bør tilpasses kjennetegn ved asylsøkerne og ankomstsituasjonen.
- Erfaringer og endringer som er gjort med ny ankomst- og asylprosess bør oppsummeres og brukes som grunnlag for utforming og beskrivelse av en revidert saksprosess.

Digitale støttesystemer

- Det bør gjøres en helhetlig og etatsovergrepene evaluering av systemstøtten for ny asyl- og ankomstprosess.
- Det bør vurderes å etablere et etatsovergrepene styringsverktøy som behandler asylprosessen i sin helhet, herunder både saks- og personflyt.
- Det bør vurderes en toveis-integrasjon mellom DUF og UTSYS for å forenkle samarbeidet om saksflyten mellom UDI og PU.
- PU bør få permanent tilgang til MOT for å holde oversikt og ha mulighet til å markere direkte hvilke søkere de er ferdige med og hvilke som fortsatt venter på samtale.

Bygningsmessige forhold

- Kapasitetsutnyttelsen av intervjurom på NAS og Valle bør forbedres.
- Det bør innføres obligatorisk vurdering av hvorvidt skjermintervjuer er passende for søker. Videre bør det vurderes hvilke eventuelle tilpasninger som kan gjøres om skjermintervju er eneste reelle alternativ.
- NAS bør utvides med flere venterom, samtalerom, kontorer og møterom slik at aktørene i større grad kan yte de tjenester de skal gjøre i henhold til ny asyl- og ankomstprosess.

Bemanning

- Det bør utredes på nytt hva som vil være kapasitets- og kompetansebehovet i UDI og politiet fremover, med utgangspunkt i ulike ankomstszenarier.
- Videre arbeid med bemannings- og kompetanseplaner bør legge til grunn en mer strategisk tilnærming, samt fastsette et nivå på utnyttelsesgrad som gir rom for en omprioritering og som sikrer kapasitet til saksbehandling i en krisesituasjon.

Styring og koordinering

- UDI og politiet bør utrede nærmere hvordan de digitale systemene kan videreutvikles slik at de i større grad kan gi støtte til informasjonsdeling og kommunikasjon.
- Hvilken myndighet og ansvar henholdsvis styringsteam og ankomstteam har bør tydeliggjøres.
- Hvordan NAS best skal ledes bør vurderes nærmere og tydeliggjøres.
- Med utgangspunkt i hvordan UDI er organisert i dag, bør UDI tydeliggjøre styringslinjen til NAS og sammenhengen mellom NAS og Ny ankomst- og asylprosess.

Beredskapsplan

- Skalerings- og beredskapsplanen bør forenkles og omstruktureres. Dette kan gjøres ved å dele opp planverket i en administrativ og operativ del.
- Skalerings- og beredskapsplanen bør tydeligere beskrive definerte roller mellom aktørene i en beredskapssituasjon. I tillegg bør planen deles med andre samarbeidsaktører som driftsoperatør, helsevesenet, Statsforvalter og andre samarbeidspartnere.
- Tiltak bør ytterligere konkretiseres og knyttes tettere opp mot det nivåindelte ankomstsysteet, slik at det blir tydeligere hvilke beredskapstiltak som bør vurderes gjennomført for de ulike nivåene.
- For å unngå kostbare ad hoc-løsninger i situasjoner med høye ankomster bør kapasitetsbehovet og mulighet for samarbeidsavtaler med aktører på drift av variabel mottakskapasitet utredes. Eventuelle avtaler bør henvises til i Skalerings- og beredskapsplanen.

1 Innledning og metode

1.1 Innledning

På oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og Politidirektoratet (POD) har Proba samfunnsanalyse i samarbeid med PwC gjennomført en evaluering av hvordan Nasjonalt ankomstsenter (NAS) og ankomst- og asylprosessen har fungert i en situasjon med ekstraordinære asylankomster. Evalueringen er en oppfølging av et oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JBD) til UDI og POD. Formålet med evalueringen har vært å konkretisere positive og negative læringspunkter som gjør utlendingsmyndighetene bedre rustet til å håndtere en eventuell ny situasjon med ekstraordinære ankomster, samt læringspunkter som bidrar til å forbedre prosesser og samhandling i en mer normal situasjon.

1.2 Bakgrunn

Utlendingsloven regulerer oppgavene på utlendingsfeltet og gir plikter og rettigheter til asylsøkeren og utlendingsforvaltningen. I ankomstfasen, det vil si i perioden frem til fattig av vedtak, er det operative ansvaret som følger av loven delegert fra Justis- og beredskapsdepartementet til politiet og Utlendingsdirektoratet.

De siste årene har det vært store svingninger i antall asylsøkere som er kommet til Norge. Flyktningkrisen i 2015 ga over 30 000 asylankomster, mens antallet i perioden 2016 - 2021 lå på mellom 1500 og 3000 årlig. I 2022 kom det over 40 000 asylsøkere². Prognosen for 2022 var 3000. På det meste våren 2022 kom det over 600 personer til Norge om dagen. I henhold til Kongelig resolusjon av 11 mars 2022 ble det besluttet å gi kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina, og som oppfyller gitte kriterier.

Det er et sentralt mål for utlendingsmyndighetene å ha en beredskap og fleksibel kapasitet slik at de kan håndtere store svingninger i asylsøker- og flyktningetilstrømmingen. I anmodningsvedtak fra Stortinget (2015) *Et felles løft for god integrering* framkommer behov for å sikre effektiv og hensiktsmessig samhandling mellom UDI, politiet og andre relevante etater. Flere av anbefalingene herfra ble fulgt opp i Meld. St. 30 (2015-2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

Etter flyktningkrisen i 2015 gjennomførte UDI (2016) en internevaluering som blant annet viste at beredskapsplanene ikke hadde vært godt nok tilpasset store ankomster. Evalueringen satte også fokus på et behov for bedre samarbeid mellom aktørene i asylsakskjeden. Deloitte (2017) sammenfattet de ulike etatenes evalueringer etter asylkrisen i 2015 og fant at flere av evalueringene påpekte at det manglet planer for hvordan aktørene kunne koordinere seg og samhandle effektivt i en krise med masseankomster. Det ble formidlet flere læringspunkter knyttet til samarbeidet mellom aktørene i asylsakskjeden.

I 2017 fikk politiet og UDI i oppdrag av daværende Justisdepartementet å samle den innledende asylsaksbehandlingen på ett ankomstsenter, for å sikre at myndighetenes

² Vi bruker begrepet asylsøker om alle som kommer til Norge for å søke beskyttelse. I begrepet «flyktninger» inkluderer vi også om de som har fått kollektiv beskyttelse, selv om de ikke er flyktninger i juridisk forstand

og asylsøkernes behov ble ivaretatt på en god måte. Dette inngikk i det tverretatlige samarbeidsprosjektet kalt PUMA.³ I tilknytning til dette utarbeidet UDI og politiet en inndeling av ankomst- og asylprosessen i fem faser, henholdsvis 1) sikre spor, 2) analyse og undersøkelser, 3) strategiske samtaler, 4) vedtak og 5) strategisk mottaksplassering. «Ankomstberedskap» sammen med «å redusere risiko for ekstraordinære merutgifter» ble i oppdragsbrevet gitt som overordnet mål for asylprosessen og ankomstsenteret (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

Ankomstsenter Østfold ble etablert høsten 2015 i forbindelse med at antallet asylsøkere til Norge økte kraftig. Fra 1. november 2020 gikk senteret over til å være et Nasjonalt ankomstsenter med fullskala drift i henhold til den vedtatte nye ankomst- og asylprosessen. Ny asylyflyt og etablering av Nasjonalt ankomstsenter skal bidra til økt kvalitet i asylsaksbehandlingen, styrking av det innledende ID-arbeidet og til bedre kontroll, raskere saksbehandling, økt kriminalitetsbekjempelse, bedre samfunnssikkerhet og en mer formåls- og kostnadseffektiv mottaksstruktur. Et formål med Nasjonalt ankomstsenter har vært å ivareta beredskap for et unormalt høyt antall asylsøkere. Samtidig var det et mål at i perioder med normale ankomstnivåer skulle ankomstsenteret ivareta ambisjonen om å behandle 70 prosent av alle søknader om beskyttelse i Norge innen 21 dager. I en normalsituasjon skal senteret være oppmøtested for alle asylsøkere i Norge. De skal bo på senteret mens de blir registrert av politiet, helsepersonell gjennomfører tuberkulosescreening og UDI undersøker og behandler asylsaken.

Normale ankomstnivåer var definert som rundt 30 asylsøkere om dagen. Det innebar at dersom det kom flere per dag, måtte oppholdstiden på ankomstsenteret reduseres og oppgaveløsningen justeres i forhold til dette.

1.3 Problemstillinger

På oppdrag for utlendingsmyndighetene har vi evaluert hvordan Nasjonalt ankomstsenter har fungert i en situasjon med ekstraordinære asylankomster. I evalueringen har vi vurdert i hvilken grad senteret har bidratt til bedre ankomstberedskap. I evalueringen har vi undersøkt perioden fra februar 2022 frem til juni 2023 med særlig vekt på perioden med krisehåndtering våren 2022. I evalueringen har vi både sett på håndteringen av personer i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse og andre asylsøkere. I evalueringen har vi særlig vurdert følgende spørsmål:

- I hvilken grad var Skalerings- og beredskapsplan for ankomst- og asylprosessen hensiktsmessig utformet, implementert og brukt?
- I hvilken grad klarte utlendingsforvaltningen gjennom Nasjonalt ankomstsenter å ta imot, registrere, innkvartere og behandle søknaden fra asylsøkere til Norge på en hensiktsmessig måte i denne ekstraordinære situasjonen?
- I hvilken grad var den eksisterende grunnbemanningen i etatene og hos de øvrige aktørene på ankomstsenteret tilstrekkelig til å ivareta både håndtering av nye søkere og oppskalering av kapasiteten?
- I hvilken grad bidro styringen og koordineringen av prosessen samt samarbeid og informasjonsdeling mellom aktørene på ulike nivåer til at oppgavene ble løst effektivt og til beste for brukerne?
- I hvilken grad hadde aktørene som jobbet i tilknytning til Nasjonalt

³ Et tverretatlig prosjekt mellom UDI og PU/POD for å finne bedre løsninger i ankomstfasen.

ankomstsenter (utlendingsforvaltningen, driftsoperatører, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), helsetjenester) tilgang til hensiktsmessige og godt fungerende teknologisk utstyr, materiell og digitale løsninger?

I evalueringen har vi tatt utgangspunkt i de målene som ble satt ved etableringen av Nasjonalt ankomstsenter og innføringen av ny asylsaksprosess.

1.4 Evalueringsdesign

Vi har sett på evalueringen av Nasjonalt ankomstsenter og ny asylprosess som en organisasjonsevaluering. Med dette mener vi en systematisk prosess (datainnsamling, analyse og vurdering) som skal gi kunnskap om hvorvidt *organisasjonsstrukturen* Nasjonalt ankomstsenter og ny asylprosess fungerer i tråd med formålet. For å få en helhetlig forståelse av hvordan ankomstsenteret og asylprosessen har fungert, har vi undersøkt strukturer, prosesser, kommunikasjon og samordning og hvordan disse henger sammen. Målsettingen med denne gjennomgangen har vært å identifisere hva ved ankomstsenteret og asylprosessen som har fungert bra, og hva som bør endres for å understøtte resultat- og måloppnåelse.

I tidsrommet for organisasjonsevalueringen hadde Nasjonalt ankomstsenter stor belastning. I evalueringen har vi vurdert om man i denne situasjonen etablerte en ny og tilpasset organisasjonsstruktur, om denne tok utgangspunkt i krav skissert i relevant beredskapsplanverk, om den evnet å håndtere den økte belastningen på en god måte, samt om ny organisering var basert på god praksis. Det har blant annet blitt vurdert i hvilken grad UDI evnet å etablere en organisasjon med følgende kjennetegn:

- Kontinuitet: UDI og politiets evne til å opprettholde tjenester og leveranser.
- Sikkerhet: UDI og politiets evne til å opprettholde akseptabelt sikkerhetsnivå.
- Beredskap: UDI og politiets evne til å iverksette forhåndsplanlagte aktiviteter.

Det normative utgangspunkt for å vurdere god praksis er å finne blant annet i sivilbeskyttelsesloven, NSMs veiledning i sikkerhetsstyring og i sikkerhetsrevisjoner, beste praksis beskrevet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i Suksesskriterier for krisehåndtering, Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og risiko osv.

I denne evalueringen har vi utarbeidet evalueringskriterier som danner utgangspunktet for vår vurdering av organisering og håndtering. Videre har organisasjonsevalueringen, inkludert vurderingen av hvordan Nasjonalt ankomstsenter opererte og fungerte i en periode med økt belastning, oppsummert læringspunkter og anbefalinger som vurderes å gjøre utlendingsforvaltningen bedre rustet til å a) håndtere nye ekstraordinære ankomster og b) forbedre prosesser og samhandling i en normalsituasjon.

Evalueringen kan forstås som en *sammensatt resultatevaluering*, siden den både fokuserer på måloppnåelse (summativ evaluering) og læring og forbedring (formativ evaluering). Denne typologien omtales nærmere i Chen (1996) og i Proba (2020).

1.5 Datakilder

Evalueringen baserer seg på et bredt og sammensatt datamateriale, noe som har vært nødvendig for å belyse de ulike problemstillingene i organisasjonsevalueringen. De viktigste datakildene er dokumenter og intervjuer med ansatte i UDI, politiets

utlendingsenhet (PU) og øvrige aktører på ankomstsenteret. De ulike datakildene redegjøres nærmere for under.

1.5.1 Dokumenter

Vi har gjennomgått en rekke dokumenter i evalueringen, i forbindelse med oppstart, underveis og parallelt med datainnsamlingen, samt i forbindelse med analyse og rapportering. Vi har fått oversendt et stort antall dokumenter fra UDI, både dokumenter som er offentlig tilgjengelige og interne dokumenter. Vi har gjennomgått retningslinjer, praksisdokumenter, rapporter og notater som er utarbeidet av UDI, politiet og Justis- og beredskapsdepartementet med betydning for prosjektet. Vi har videre gjennomgått dokumenter fra PUMA-prosjektene, samt virksomhetsstrategier, tildelingsbrev, oppdragsbrev og årsrapporter, og dokumenter som beskriver gevinstrealiseringsplaner, kostnadsanalyser og interne vurderinger som er gjort.

I *Skalerings- og beredskapsplanen* som det ble henvist til i utlysningen av prosjektet fremkommer det at det ved økte asylankomster gjennomføres jevnlig statusmøter på operativt nivå og at disse referatføres. Vi har gjennomgått et utvalg av disse for å belyse den løpende situasjonsforståelsen, herunder etatenes drøfting av tiltak og risikoarbeid, fordeling av oppdrag og kommunikasjonshåndtering. Vi har også gjennomgått andre møtereferater, og tilhørende presentasjoner og andre dokumenter som omtaler forslag til endringer/justeringer av ulike sider ved ankomstsenteret, ankomstfasen og asylprosessen. Vi har også gjennomgått relevant forskningslitteratur og andre kunnskapsoppsummeringer som belyser ukrainernes møte med Norge, og hvilke utfordringer som er oppstått i utlendingsforvaltningen i forbindelse med de store ankomstene. Særlig sentral er rapporten fra Hernes, mfl. (2022) som handler om hvordan ukrainere opplevde mottakelsen i Norge. Evalueringen har videre hatt god nytte av rapport fra Internrevisjonene i UDI og politiet (Revisjon nr. 2023/1) som omhandler implementering av ny saksflyt i asylsaker, og som har flere berøringspunkter med denne evalueringen. En oversikt over anvendt litteratur som er offentlig tilgjengelig er vedlagt rapporten.

1.5.2 Statistikk

I organisasjonsevalueringen har vi stort sett benyttet statistikk fra årsrapporter og virksomhetsrapportering. Vi har imidlertid også etterspurt og fått oversendt noe statistikk på bemanning fra UDI, PU og øvrige aktører på Nasjonalt ankomstsenter.

1.5.3 Intervjuer

I evalueringen har vi gjennomført en rekke intervjuer med ansatte og aktører tilknyttet ankomstsenter og asylprosess på både strategisk, operativt og taktisk nivå. Disse har ulike roller og ansvarsområder, og følgelig ulike erfaringer og vurderinger av hvordan ankomstsenteret og asylprosessen har fungert. Intervjuene er gjennomført som personlige intervjuer eller på Teams, og med utgangspunkt i en semistrukturert intervjuguide. Vi har gjennomført både individuelle intervjuer og gruppeintervjuer. Enkelte nøkkelinformanter er intervjuet flere ganger. Vi har også intervjuet et utvalg asylsøkere som oppholdt seg på ankomstsenteret i løpet av våren 2022. Intervjuer med asylsøkere er gjennomført som personlige gruppeintervjuer, med bruk av telefontolk.

Intervjuer med ansatte og aktører tilknyttet ankomstsenteret og asylprosessen

En vesentlig datakilde i evalueringen er intervjuer med ansatte og aktører tilknyttet ankomstsenteret og asylprosessen. Disse intervjuene har vært viktige for å få frem erfaringer med hvordan ankomstsenteret og ankomst- og asylprosessen har fungert i en ekstraordinær ankomstsituasjon.

Vi har etterspurt informantenes vurdering av hvordan aktivitetene/arbeidsoppdragene i de ulike fasene av asylprosessen har blitt utført og håndtert av de ansvarlige aktørene, hva som har fungert bra og hva som har vært utfordrende. Vi har også undersøkt hvilke erfaringer de ulike aktørene har med skalerings- og beredskapsplanen, og hvordan den har fungert i lys av tilgrensende planer. Det vil si hvilke erfaringer de har med utforming og bruk av planen, herunder om innholdet i planen, forslag til tiltak, og beskrivelser av roller og ansvarsområder er hensiktsmessig og tilstrekkelig tydelige. Vi har også etterspurt hvilke prosessuelle, organisatoriske og materielle tilpasninger som ble foretatt i praksis og hvordan aktørene vurderer disse. Videre har vi vært opptatt av hvordan informasjonsdeling, kommunikasjon og styring har fungert. I forbindelse med de høye ankomstene ble det raskt etablert regionale registreringsløsninger, og vi har etterspurt hvordan de har påvirket oppgaveløsningen ved ankomstsenteret.

En viktig målsetting med denne evalueringen er at den skal bidra til læring. Vi har derfor bedt om informantenes vurderinger av hva de mener er de største fordelene ved nasjonalt ankomstsenter og ny asylprosess, hva som har fungert bra og hva de har gjort for å løse problemer etter hvert som de har oppstått. Vi har også bedt dem vurdere hva som ikke har fungert så godt, og hvilke justeringer eller grep de mener er nødvendige for å sette ulike aktører, først og fremst utlendingsmyndighetene, best mulig i stand til å håndtere nye ekstraordinære ankomster og til å forbedre prosesser og samhandling i en normalsituasjon.

Intervjuer på strategisk nivå

Ansatte på strategisk nivå omfatter representanter for ledelsen i UDI og PU. Målsettingen med disse intervjuene har vært å få informasjon om hvordan disse aktørene har opplevd at ankomst- og asylprosessen har fungert, hvordan samarbeidet på overordnet nivå har fungert, hvordan samarbeid/samordning og informasjonsdeling med operativt nivå har fungert og hvordan aktørene erfarer at styringen av ankomstsenteret har fungert i en ekstraordinær prosess. Vi har gjennomført 4 intervjuer (med til sammen 6 informanter) på strategisk nivå.

Intervjuer på operativt nivå

Ansatte på operativt nivå omfatter avdelingsledere/seksjonsledere i UDI og avdelings- og seksjonsledernivået i PU. Operativt nivå har ansvar for å styre aktivitetene på senteret innenfor sine ansvarsområder, innhente nødvendig informasjon og sikre rapportering til prosesseier og ledelsen på senteret. Målsettingen med disse intervjuene har dermed vært å undersøke hvilke tilpasninger og tiltak som er innført, hvordan kommunikasjon, styring og samordning har vært underveis og aktørenes erfaringer med dette. Det har også vært viktig å belyse hvordan samarbeidet med de øvrige nivåene har fungert, både hva som har fungert bra og hva som har vært utfordrende. Vi har gjennomført 7 intervjuer (med til sammen 11 informanter) på operativt nivå.

Intervjuer på taktisk nivå

En stor andel av intervjuene er med ansatte og aktører på taktisk nivå. Dette omfatter ansatte og aktører tilknyttet førstelinjen og som utfører oppgavene/aktivitetene på senteret, herunder ansatte i UDI, politiet og driftsoperatør, kommunehelsetjeneste, Sykehuset Østfold og NOAS. Målsettingen med intervjuene på taktisk nivå har vært å belyse hvordan førstelinjen erfarer at arbeidsprosessene på senteret har fungert i en ekstraordinær situasjon og om tiltakene som har blitt iverksatt vurderes som hensiktsmessige. Vi har blant annet etterspurt informantenes vurdering av hvordan oppgavefordeling, informasjon, kommunikasjon og styring har fungert, både mellom

ulike nivåer, mellom aktørene i førstelinjen og mellom arbeidsoppgaver og faser i asylprosessen. Vi har også undersøkt hvilke verktøy og hva slags teknologisk utstyr, materiell og digitale løsninger som benyttes, hvorvidt infrastrukturen på senteret har fungert med tanke på oppgaveløsningen og hvordan de har løst utfordringer og flaskehals underveis. Vi har også etterspurt deres vurdering av hvordan utfordringer og løsninger har påvirket asylsøkerne, og hvordan de oppfatter at ulike grupper asylsøkere har opplevd ankomstfasen. Vi har gjennomført 13 intervjuer (med til sammen 27 informanter) på taktisk nivå.

Intervjuer med asylsøkere

Flyktninger/asylsøkere er en viktig aktør i asylprosessen og følgelig en viktig kilde til informasjon om hvordan asylsøkerprosessen på ankomstsenteret har fungert. Vi har intervjuet til sammen 18 asylsøkere. 13 av disse var ordinære asylsøkere og fem var fra Ukraina (ikke omfattet av bestemmelsen om kollektiv beskyttelse). To av informantene ankom NAS i juni 2022, mens de øvrige ankom i perioden august 2022 - januar 2023. De fleste opplyser at de var på NAS mellom to-tre uker, mens enkelte var der litt kortere eller litt lengre. Rekruttering av informanter har foregått via to ordinære asylmottak. Intervjuene har blitt gjennomført i gruppe. I hver gruppe var det mellom to og seks deltakere som snakket samme språk. Intervjuene ble gjennomført med telefontolk. I intervjuene spurte vi hvordan asylsøkerne opplevde asylprosessen på ankomstsenteret i helhet, og hvordan de opplevde de ulike stegene. Vi spurte videre om hvordan registreringen og søknadsbehandlingen fungerte, og hvordan innkvarteringen fungerte. Vi spurte også om tilgangen på tolk var tilstrekkelig og om andre forhold knyttet til ankomst og opphold på senteret, herunder tilbud og aktiviteter i regi av ulike aktører. Videre spurte vi hvordan de erfarte at overgangen mellom de ulike aktivitetene i asylprosessen fungerte, hvordan ventetiden var og om de fikk tilstrekkelig og god informasjon underveis.

Observasjon

I tillegg til at vi har gjennomført intervjuer, har vi også observert gjennomføringen av noen av aktivitetene på ankomstsenteret. En fordel ved å supplere intervjudata med observasjon er at vi i tillegg til informantenes beskrivelser og gjengivelser også får samhandlingsdata, der vi har observert hva aktørene faktisk gjør og hvordan samhandling og/eller arbeidsprosesser foregår i praksis. Observasjonsdata har gitt oss bedre innsikt i arbeidsprosessene på senteret, aktørenes roller, grad av samarbeid/samordning og kommunikasjon. En utfordring er at evalueringen har hatt særskilt fokus på våren 2022 og hvordan de ulike oppgavene ble utført da, noe våre observasjoner ikke fanger opp. Vi vurderer likevel at observasjonene vi har gjennomført har gitt oss relevant innsikt i aktivitetene og forståelse for hvordan de ulike aktørene samhandler på ankomstsenteret. Vi har gjennomført til sammen tre observasjoner på ankomstsenteret. Ved én anledning observerte vi status- og informasjonsmøte på ankomstsenteret for å få innsikt i hvordan disse møtene foregår.

1.6 Analyse, læringspunkter og utvikling av anbefalinger

Evalueringen baserer seg på et stort og sammensatt datamateriale. Basert på vår gjennomgang av dokumenter, statistikk og intervjuer med ulike aktører har vi fått et bilde av hvordan Nasjonalt ankomstsenter fungerte i perioden fra våren 2022 og frem til sommeren 2023. En utfordring med en slik retrospektiv evaluering er at det kan være utfordrende for informantene å skille eksakt mellom hvilke hendelser som fant sted når, og på hvilket tidspunkt endringer inntraff eller ble implementert. Samtidig har

evalueringen hatt tilgang til et stort antall dokumenter, hvor noen av dem dokumenterer status og utvikling nærmest fra dag til dag, som i større grad gjør det mulig å tidfeste hendelser og eventuelle endringer som fulgte, og se dette opp mot funn fra intervjuene.

Vi har undersøkt hvordan planverket fungerte, hvordan de ulike prosessene knyttet til mottak, registrering og innkvartering fungerte, og om grunnbemanningen var hensiktsmessig. Videre har vi undersøkt hvordan styring og koordinering av asylprosessen fungerte på tvers av etater og aktører, og hvordan tilgangen på teknologi, materiell og digitale løsninger fungerte. Vi har hatt som mål å beskrive hva som fungerte godt, hvilke områder som viste seg sårbare i en krisesituasjon og hvilke læringspunkter og anbefalinger som kan utledes fra analysen av det samlede datamaterialet.

I gjennomføringen av evalueringen har vi tatt utgangspunkt i en målorientert evalueringsmodell (Samset og Volden, 2013).⁴ Omorganiseringer og tiltak er eksplisitt eller implisitt basert på teorier om årsakssammenhenger og forventede resultater (Funnell og Rogers, 2011). I analysene har vi tatt utgangspunkt i definerte evalueringskriterier for å vurdere i hvor stor grad de ulike målene med ankomstsenteret er nådd (summativ evaluering). Videre har vi i evalueringen lagt vekt på å identifisere lærings- og forbedringspunkter (formativ evaluering). I intervjuene har vi spurt informantene om hva de vurderer som utfordringer og suksesskriterier for ankomstsenteret og asylprosessen. Vi har så analysert og sammenlignet funn fra ulike informantgrupper og -nivåer. Målsettingen med denne analysen har vært å identifisere mønstre, fellestrekk og diskrepanser når det gjelder hvilke forutsetninger som bør være til stede for at ankomstsenter og asylprosess skal fungere etter intensjonen. Videre har det vært et mål å avklare hvilke endringer, for eksempel når det gjelder strukturer, prosesser, styring, samhandling og verktøy, som kan eller bør foretas for å understøtte dette.

1.7 Referansegruppe

Evalueringen har blitt fulgt av en referansegruppe med representanter fra UDI, PU, POD, Justis- og beredskapsdepartementet og Nasjonalt ID-senter (NID).

Rollen til referansegruppa har vært å gi innspill til evalueringen, samt kommentere på foreløpige funn og utkast til rapport. Det er avholdt tre møter med referansegruppa i evalueringsperioden.

⁴ Modellen ble utviklet av Rosenberg, Prosner og Hanley (1970), og er mye brukt både i internasjonal og nasjonal sammenheng (Samset og Volden, 2013).

2 Etablering av Nasjonalt ankomstsenter og ny ankomst- og asylprosess

I dette kapitlet beskriver vi bakgrunnen for etablering av Nasjonalt ankomstsenter og ny ankomst- og asylprosess. Vi beskriver forventninger til ankomst- og asylprosessen samt tids- og kvalitetskrav til prosessen. Til slutt redegjør vi kort for bruken av Nasjonalt ankomstsenter før de store ankomstene våren 2022.

2.1 Ansvarsforhold i utlendingsforvaltningen

Det operative ansvaret for utlendingsaker, herunder asylsøknader, er lagt til Utlendingsdirektoratet (UDI), Politiets utlendingsenhet (PU) og Utlendingsnemnda (UNE). PU er underlagt Politidirektoratet (POD). En helhetlig behandling av asylsøknader skal sikres gjennom et samarbeid mellom UDI, politiet og UNE.

PUs samfunnsoppdrag på asyl- og returfeltet omfatter registrering av asylsøkere, fastsettelse av identitet, uttransportering av personer uten lovlig opphold som ikke reiser frivillig, og drift av Politiets utlendingsinternat og utreisesenter. Registrerings- og identitetsfastsettelse innebærer blant annet registrering og ID-avklaring av alle asylsøkere, og undersøkelser av asylsøkernes reiserute. PU skal blant annet samle inn, bearbeide og analysere relevant informasjon og informere rett politimyndighet om personer som antas å tilhøre kriminelle nettverk eller antas å ha begått alvorlige straffbare handlinger.

UDI har ansvar for å motta, vurdere og fatte vedtak om asylsøknader. Dette innebærer å utrede saken og vurdere om søkeren oppfyller kriteriene for å få asyl eller annen beskyttelse i Norge. UDI har videre ansvar for en innledende klagebehandling og tar stilling til utsatt iverksettelse for de som har fått avslag og påklager vedtaket. Videre har UDI ansvar for å tilrettelegge for og gjennomføre kartlegging i forbindelse med bosetting og ordningen for assistert retur. UDI har også en rolle i å informere og veilede asylsøkere om regelverket og prosessene knyttet til asylsøknader. Dette skal bidra til å sikre at søkerne forstår sine rettigheter og plikter. UDI har også ansvar for å tilby innkvartering i samsvar med kravene i mottaksinstruksen. UDI skal sikre at asylsøkere som befinner seg i Norge har et enkelt og forsvarlig tilbud, og ha et mottakssystem som legger til rette for saksbehandling, integrering eller retur. UDI har ansvar for en rekke oppgaver knyttet til drift av ulike typer asylmottak og beboerøkonomi. Mye av dette arbeidet skjer gjennom kontraktsoppfølging av avtaler om drift av asylmottak. UDI har et særskilt ansvar for ivaretagelse av sårbare grupper og barn og unge i mottak.

I UDI er oppgavene på asylfeltet delt mellom to avdelinger. Beskyttelse har ansvar for behandling av asylsaken, mens Mottak og retur har ansvar for innkvartering av beboerne.

2.2 PUMA

For å håndtere de store ankomstene av asylsøkere i 2015 ble Ankomstsenter Østfold (AØ) etablert i oktober 2015, etterfulgt av et ankomstsenter i Finnmark november samme år. I april 2016 ble prosjektet som etter hvert ble døpt PUMA-prosjektet initiert. Hovedmålet for prosjektet var å anbefale en effektiv og sikker ankomstfase, styrke etatenes evne til å håndtere svingninger i ankomstene og å skape effektive kontaktpunkter med asylsøkerne (Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet 2017). Prosjektet leverte i desember 2016 en anbefaling til en ny organisering av ankomstfasen og den innledende asylsaksbehandlingen. Dette ble kalt PUMA 1.

PUMA anbefalte at alle asylsøkere skulle levere sin asylsøknad på et ankomstsenter, og at de bør rutes direkte dit ved ankomst og oppholde seg der til videre løp er avklart for både søker og sak. På ankomstsenteret bør PU, UDI og andre relevante aktører samlokaliseres, og det skal fattes vedtak i hovedparten av asylsakene i løpet av tiden søkeren oppholder seg på senteret. PUMA-prosjektet foreslo en ny innledende asylprosess hvor saksflyten fordeles på fem faser; sikre spor, analyse og undersøkelser, strategiske samtaler, vedtak og strategisk mottaksplassering, der etatene PU og UDI skulle jobbe tett sammen tidlig i løpet (Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet 2017).

Anbefalingene fra PUMA-prosjektet og et utredningsarbeid om de samfunnsøkonomiske gevinstene av ankomstsenteret, ble i 2017 koblet sammen. Etatene leverte et utvidet beslutningsgrunnlag for ankomstsenterfunksjonen sommeren 2017 (styringsdokument 2020). I oktober 2017 sendte Justis- og beredskapsdepartementet (JD) et oppdragsbrev hvor UDI og POD ble bedt om å videreutvikle og gjennomføre ankomstsenterløsningen i tråd med PUMA-anbefalingene på Ankomstsenter Østfold. Løsningen skulle ivareta hensynet til en fleksibel, effektiv og sikker ankomstfase, svingninger i ankomsttallene og behovet for innkvartering i den innledende fasen.

2.3 PUMA 2

Et nytt samarbeidsprosjekt, kalt PUMA 2, ble igangsatt desember 2017. Målet var å bygge ut Ankomstsenter Østfold til et Nasjonalt ankomstsenter hvor ny asylprosess kunne implementeres (Utlendingsdirektoratet 2017). Prosjektet PUMA 2 identifiserte tidlig en ulik forståelse mellom UDI og PU om hva som skal være hovedformålet med ankomstprosessen. Etatene hadde ulik forståelse av prosjektets premisser og mandat, samt ulik regelverksforståelse (Utlendingsdirektoratet 2020).

Den ulike forståelsen kom til uttrykk gjennom de svært sprikende behovene etatene spilte inn for utformingen og konkretiseringen av PUMA-prosessen og for utformingen av bygget. Uenigheten ble løftet til Justis- og beredskapsdepartementet, og i slutten av 2018 ble det enighet om en rekke punkter. Etatslederne delte seks hovedprinsipper som skal gjelde for den nye ankomst- og asylprosessen. Fortsettelsen innebar noen organisatoriske endringer som medførte at prosjektet ble mindre i omfang ved at byggprosjektet ble skilt ut som eget prosjekt, prosjektorganisasjonen ble lagt til linjene og teknologisk utvikling ble lagt inn under andre eksisterende programmer. Prosjektet gikk videre med nytt navn, «PUMA 2020», ny styringsdokumentasjon, en slanket styringsgruppe og ny prosjektleder (Utlendingsdirektoratet 2019).

PUMA 2020 resulterte i at asylprosessen ble godkjent og oppgavefordelingen mellom etatene ble avklart. Tilpasning og oppgradering av lokalene ble gjennomført i 2019 – 2020. UDI og PU flyttet inn på ankomstsenteret i november 2020, og startet samarbeidet som skissert i den nye asylprosessen. Ankomstsenterfunksjonen beskrives i PUMA 2020 som den funksjonen som skal ivareta hensyn både til forvaltningen (asylprosessen) og asylsøkeren (behov for omsorg).

Å få en bedre flyt i oppgavene har vært helt sentralt i utformingen av ny ankomst- og asylprosess. I PUMA 2020 er flyteffektivitet definert som en utprøvd, helhetlig og forutsigbar prosess, med rom og fleksibilitet til å finne de mest effektive løsningene i situasjonen. Flyteffektivitet skal ha fokus på at søkeren ikke skal bli "ventende" mellom de ulike prosessstegene, men hele tiden flyte videre i prosessen. For å oppnå denne flyten kreves godt innarbeidede rutiner, god informasjonsflyt mellom de ulike aktørene,

nok mannskap til å utføre oppgavene, riktig utforming av areal og arbeidsstasjoner og at disse er lokalisert i nær tilknytning til hverandre.

I styringsdokumentet for PUMA-prosjektet 2020 fremgår det at målsetningene for prosjektet er:

- Økt effektivitet i saksbehandling og riktige asylvedtak.
- Redusert saksbehandlingstid. Mål om vedtak innen 21 dager i ca. 70 prosent av alle nye asylsaker.
- Lavere kostnader knyttet til botid på mottak.
- Raskere retur av personer uten beskyttelsesbehov.
- Raskere identifisering av personer som utgjør en risiko.
- Økt beredskap for asylprosessen.
- Fokus på søkerens egne ressurser i prosessen.
- Mulighet for kontinuerlig forbedring og samhandling på ankomstsenteret.

I PUMA er som nevnt arbeidet som UDI og politiet har ansvar for beskrevet i ulike faser. Før implementeringen av PUMA utarbeidet UDI og PU prosessbeskrivelser for de forskjellige fasene. Prosessbeskrivelsene inneholder svært detaljerte beskrivelser av hvilke aktiviteter det enkelte prosess-steget består av, herunder hva som er krav, suksessfaktorer og risiko. Det redegjøres også for hvordan arbeidet i prosess-steget blir dokumentert i fagsystemene, hvor prosess-steget gjennomføres, hvem som har ansvar og hvem som gjennomfører. Figur 2.1 illustrerer PUMA-prosessen.

Figur 2.1 PUMA-prosessen



Nedenfor er en forkortet beskrivelse av de fem fasene i figur 2.1:

1) Ankomst og sikre spor

- Motta søker og søknad – første møte
- Første steg av ID- og kontrollarbeid
- Visitere søker, gjennomgå bagasje og sikre objektive funn
- Asylsøker mottar og registrerer relevant informasjon i selvbetjeningsløsning
- Opprette sak og registrere saksopplysninger
- Vurdere behov for behovsdrevne undersøkelser, for eksempel alderstest
- Vurdere behov for å oppta fri forklaring fra søker
- Profilering av søkeren

Mange saker differensieres inn i definerte saksløp allerede i første fase. Etter fase 1 skal det tildeles teltplass i ankomstsenteret.

2) Registreringssamtale og undersøkelser

- Gjennomgå og analysere objektive spor (f.eks. speile telefon, søke i sosiale medier, vurdere kontakt med relasjoner og politioperative metoder)

- Plassere saken i saksløp tilpasset vurdering av videre ID- og kontrollbehov
- Forberede videre samtale med søkeren og vurdere behov for spesialistkompetanse tidlig i saksløpet
- Helseundersøkelse (hovedsakelig tuberkulosescreening)

3) Samtaler med søkeren

- ID- og asylsamtaler gjennomføres først etter at resultater fra objektive funn og undersøkelser er tilgjengelig
- Kompetansen i arbeidet tilpasses saksløp og behovene i den enkelte sak
- Temaene ID, sikkerhet, asylgrunnlag, retur og/eller integrering er førende for innhold og strategi i samtalen
- Spisskompetanse støtter ved behov (for eksempel landkunnskap, Kripas, PST med mer)

4) Vedtak

- Søknad om beskyttelse i Norge avgjøres
- En vesentlig andel av sakene får vedtak i løpet av botiden på ankomstsenteret (70 prosent ved mulig oppholdstid inntil tre uker), i flere saker fattes det vedtak allerede etter første samtale
- Resterende saker merkes etter definerte prosedyrer for «slippsak», slik at man også kan overvåke hvorfor saken stopper opp (for eksempel ved innvilgelser hvor søkeren ikke samarbeider, etterkontroll før vedtak, ID-merking for videre oppfølging før vedtak)

5) Strategisk plassering

- Strategisk mottaksplassering basert på sannsynlig utfall av saken eller andre relevante faktorer

Fasene ovenfor beskriver fasene for ordinære asylsøkere. Det er utformet ulike prosessløp for ulike grupper asylsøkere, det vil si enslige mindreårige, søkere med Dublin-status og asylsøkere som skal følge 48-timers regelen eller har en åpenbart grunnløs søknad om beskyttelse.

Det er forskriftsfestet at det skal gjennomføres tuberkuloseundersøkelse av alle flyktninger og asylsøkere innen 14 dager etter ankomst til Norge. Det er kommunen asylsøkeren bor i som har ansvar for at undersøkelsen blir gjennomført. Kommunen skal sende en rekvisisjon om tuberkuloseundersøkelse til sykehuset, som gjennomfører undersøkelsen, analyserer prøvesvarene og sender prøvesvarene til kommunen.

I ny ankomst- og asylsprosess skal alle asylsøkere gjennomføre tuberkuloseundersøkelse og eventuell oppfølging av funn på NAS, i samarbeid mellom kommunehelsetjenesten på ankomstsenteret og Sykehuset Østfold.

PUMA-prosjektet leverte en sluttrapport, et styringsdokument og tre dokumenter med detaljerte løsningsbeskrivelser for fasene 1 til 4 som skulle legge grunnlag for den nye saksflyten. I tillegg ble det levert notater på hva som bør utvikles for digital samhandling, faglig ledelse og leder- og medarbeiderverdier.

Styringsdokumentet redegjorde for en rekke krav som er knyttet til styring og fellestjenester, skalering og de fire første fasene i ankomst- og asylprosessen. Dette er tids- og kvalitetskrav og omtales som designkriterier. Disse kriteriene inneholdt blant annet følgende krav:

Fase 1) Ankomst og sikre spor

- Tidskrav om fire timer for 80 prosent av søkerne. Alle søkere skal gjennom fase 1 på åtte timer.
- I alle saker skal det være innhentet relevant informasjon som muliggjør differensiering av sak, profilering av søkeren og oppfølging ved særskilte behov. ID-dokumenter skal ha gjennomgått en førstelinjekontroll, og relevante dokumenter og spor skal være innsamlet og registrert. Informasjonen deles i felles fagsystemer.
- Alle søkerne skal før de gis tilgang til teltsalen være sikkerhetskontrollert og vurdert, registrert i system som gir oversikt over flyten og hvor den enkelte søkeren befinner seg, ha foretatt klesskift og levert bagasje til frysing, ha D-nummer, og ha fått informasjon om rettigheter og plikter.

Fase 2) Analyse og undersøkelser

- Registreringssamtalen skal som hovedregel gjennomføres innen 48 timer fra søkerens ankomst til ankomstsenteret.
- Alle saker skal være vurdert for videre undersøkelser senest dag fire.
- De sakene som ikke krever videre undersøkelser i fase 2 går videre til påfølgende faser senest innen dag fem.
- Ved behov for ytterligere undersøkelser skal undersøkelsene være gjennomført og saken være ferdig analysert og klar for videre saksløp innen maks ni dager.
- Sakene skal differensieres i ulike saksløp.
- Det skal være tydelige krav på leveranseomfang og leveranse kvalitet i overgangen mellom fase 1 og 2.
- Faste strukturer skal sikre regelmessig samhandling.
- Det skal etableres et system som gir informasjon (styringsdata) om saker til undersøkelser, saksbehandlingstid for undersøkelser, type undersøkelser, og verdien av de gjennomførte undersøkelsene.
- Alle søkere skal ha gjennomført tuberkulosescreening innen 48 timer fra ankomst. For søkere som ankommer senteret utenfor sykehusets åpningstid skal test være gjennomført innen 72 timer.
- All informasjon som er relevant for forvaltningsaken deles i felles fagsystemer.

Fase 3) Kunnskapsbaserte samtaler

- Samtale skal være gjennomført i alle saker innen 16 dager.
- Som hovedregel skal resultatene av de iverksatte undersøkelsene være på plass før samtalen forberedes og gjennomføres.
- Før den kunnskapsbaserte samtalen skal søkeren motta informasjon av en uavhengig tredjepart.
- Kvaliteten i samtalen skal bidra til å redusere antallet vedtak med bruk av tvilsprinsippet.
- Så langt det er mulig skal det tas lydopptak av alle samtaler med søkeren i fase 3.

Fase 4) Vedtak

- Søkeren skal motta vedtak innen 19 dager i 70 prosent av sakene.
- Vedtakene skal være fattet i tråd med gjeldende kvalitetsstandarder.
- Alle vedtakene skal være begrunnet og underrettet i tråd med forvaltningsloven.
- Alle søkere skal få rettshjelp når de har rett på det.

- Vedtakets innhold og konsekvenser skal være forklart og forstått av søkeren.

I henhold til styringsdokumentene skulle UDI etablere tjenestenivåavtaler med alle involverte på senteret. Det skal foreligge tydelige rolle- og ansvarsbeskrivelser for styring av personellressurser i PU og UDI. Administrativ og faglig ledelse skal sikre løpende styringsinformasjon knyttet til status, fremdrift, måloppnåelse, avvik og risiko og sørge for å ha et system for kontinuerlig forbedring. Videre skal det være jevnlig møter mellom ledere på riktig nivå om strategiske problemstillinger og samarbeidsmøter om koordinering av ressurser og aktiviteter mellom etatene på ankomstsenteret. Sårbare grupper skal ivaretas og det skal utarbeides handlingsplaner og rutiner for å forebygge vold og seksuelle overgrep.

2.4 Beredskap og svingninger i ankomster

I oppdragsbrevet av 19. oktober 2017 står det at ny ankomst- og asylprosess skal ivareta svingninger i ankomstallene. I dette ligger det at den innledende asylfasen må innrettes fleksibelt og modulbasert slik at prosessen kan fungere for skiftende ankomstnivåer.

PUMA-dokumentene presiserer at prosjektet skal dimensjonere prosess (og derav bygg) for både å håndtere en normalflyt og en beredskapsflyt der kun de mest prekjære prosess-stegene og helseundersøkelsene gjennomføres på ankomstsenteret for å sikre god gjennomstrømning og flytting til andre mottak. Det er også et sentralt krav om at normalprosessen og beredskapsprosessen skal være mest mulig like, jf. likhetsprinsippet i beredskapstankegangen.

Den 9. juli 2021 ble det ferdigstilt en Skalerings- og beredskapsplan for ankomst- og asylprosessen. Den gir informasjon om hvordan asylprosessen kan gjøres skalerbar. Det vil si hvordan prosessen skal håndtere en situasjon hvor det kommer inntil 300 asylsøkere i døgnet, og hvem som beslutter endringer.

2.5 Gevinster

Gevinstevalueringsplanen definerer følgende gevinster ved innføring av PUMA:

- Redusere antall mottaksdøgn, gjennom vedtak innen 21 dager i 70 prosent av sakene.
- Ressursinnsats/ redusere bemanningsbehov knyttet til mer flyteffektiv prosess.
- Redusere transittkapasitet.
- Redusert behov for kontorlokaler i Oslo.
- Økt evne til å håndtere svingninger. Dette forutsetter en stabil fase som evner å håndtere innledende registreringer ved økte ankomster.
- Effekt i påfølgende saksbehandling gjennom raskere og mer effektiv retur, økt andel selvorganisert og assistert retur, samt tidlig integrering.
- Økt kvalitet i saksbehandlingen gjennom redusert behov for feilretting og tilbakekall, økt samfunnssikkerhet og redusert kriminalitet, samt integrert helse- og smittevernprosess.
- Økt brukertilfredshet gjennom en forutsigbar- og forståelig ankomst- og asylprosess, redusert ventetid og kontinuerlig forbedring av ny ankomst- og asylprosess.

2.6 Flyt og samordning

I sluttrapporten fra prosjektet PUMA 2020 går det frem at det til dels hadde vært manglende eierskap blant linjelederne til det overordnede hovedformålet med prosessen – å oppnå effektiv asylsaksbehandling og riktige vedtak med påfølgende mulighet for rask retur og tidlig integrering. Det vises til at det fortsatt var uklarheter i linjedriften om hva som er hovedformålet med den nye asylprosessen, om roller og ansvar, samt hvordan samarbeidet på senteret skulle foregå. Det ble også pekt på at det fortsatt var uklarhet angående skillet mellom forvaltningsoppgaver og politioppgaver i ankomst- og asylprosessen. Dette førte til reduserte muligheter for nært samarbeid og innovasjon.

Det vises også til at lave ankomster i perioden 2017-2020 resulterte i budsjettkutt, nedbemanninger og en generell redusert forståelse for behovet for endringer, effektivisering og forbedringer på tvers av etatene.

2.7 Tidskrav

I oppdragsbrevet av 19. oktober 2017 gir Justisdepartementet føringer om at den innledende fasen i ny saksflyt skal utvikles i tråd med PUMA-anbefalingene. Det vises til en anslått botid på senteret på 21 dager og et anslag om at 80 prosent av asylsøkerne skal få svar på søknaden i løpet av oppholdstiden på senteret.

Ifølge tildelingsbrevet fra Justisdepartementet til UDI for 2021 skal 70 prosent av nye asylsøknader behandles innen 21 dager. I tildelingsbrevet til politiet står det at 70 prosent av nye asylsøknader skulle være oversendt ferdig registrert fra politiet til UDI innen ni dager. I tildelingsbrev for 2022 fikk UDI og politiet en felles styringsparameter med ambisjon om at 70 prosent av asylsakene skulle håndteres innen 21 dager.

I tildelingsbrev 2023 til henholdsvis politiet og UDI heter det at politiet og UDI skal jobbe for en mest mulig effektiv saksflyt i utlendingsforvaltningen. Videre står det at UDI og politiet fortsatt skal jobbe for å realisere de tids- og kvalitetskrav som er satt til ny ankomst- og asylprosess i normalsituasjoner.

2.8 Nasjonalt ankomstsenter i perioden november 2020-mars 2022

Nasjonalt ankomstsenter med ny ankomst- og asylprosess ble etablert 1. november 2020. Det er en generell oppfatning i UDI og politiet om at hele perioden senteret har eksistert, har vært preget av ulike ekstraordinære hendelser og at senteret enda ikke har fått virke i en normalsituasjon.

Da ny asyflyt skulle implementeres i 2020 var samfunnet nedstengt på grunn av koronaepidemien. Prosess og innkvartering måtte på grunn av smittevernstiltak umiddelbart endres. Koronarestriksjonene varte frem til februar 2022. I denne perioden kom det få ordinære asylsøkere til Norge. Det kom totalt 1388 asylsøkere til Norge i 2020 og 1657 asylsøkere i 2021.

Våren 2021 ble det relokalisert 51 syriske asylsøkere fra Hellas til Norge, som et tiltak etter brannene i den greske Moria-leiren høsten 2020.

Høsten 2021 ble 860 afghanere evakuert til Norge i forbindelse med den internasjonale uttrekningen av styrker i Afghanistan. Mellom 10 og 15 prosent av disse ble plassert på NAS, og ordinære asylsøkere ble da plassert på andre mottak.

Disse forholdene innebærer at det kun er i februar 2022 Nasjonalt ankomster har blitt brukt slik ny ankomst- og asylprosess la opp til.

2.8.1 Kort oversikt over aktørene på NAS

UDI har, som beskrevet, driftsansvar for NAS. I tillegg til UDI og politiet er det en rekke aktører som bidrar til å sørge for innkvartering og for at prosedyrene asylsøkerne skal gå gjennom blir gjennomført. Disse aktørene har avtaler med UDI og utfører arbeid i henhold til kontrakt. Nedenfor er en oversikt over aktørene som er til stede på NAS og hvilke oppgaver de har.

Offentlige aktører:

- Kommunale helsetjenester: Beboerne på ankomstsenteret har samme rettigheter til kommunale helsetjenester som andre innbyggere i kommunen. Etter avtale mellom UDI og Råde kommune skal disse tjenestene gis på ankomstsenteret. I tillegg er det kommunehelsetjenesten som er rekvisit av tuberkuloseundersøkelser og følger opp prøvesvarene som kommer fra sykehuset.
- Spesialisthelsetjenesten/Sykehuset Østfold: Etter avtale med UDI skal Sykehuset Østfold gjennomføre og følge opp tuberkulosescreening på ankomstsenteret.

Aktører som er på kontrakt med UDI gjennom anbudsprosess:

- Driftsoperatør: Link AS drifter innkvartering og skal ha oversikt over hvor søkeren befinner seg til enhver tid, blant annet ved å utstede flytkort. Link skal følge opp avtale med vaktsselskap, håndtere klesutdeling og bagasje, og administrere tildeling av teltplass.
- Vekterpersonell: Sikkerheten på senteret ivaretas av Securitas, i henhold til avtale med UDI.
- Rengjøringspersonell: *Insider Facility Solutions* har ansvar for renholdstjenester, i henhold til avtale med UDI.
- Informasjon til asylsøkere: I henhold til utlendingsforskriften har asylsøkere krav på tilbud om individuell samtale fra en uavhengig organisasjon. Fra 1. juni 2023 har *Caritas Norge* ansvar for informasjonsprogrammet til asylsøkere. Frem til 1. juni 2023 var det NOAS som leverte dette.

Utover dette har ankomstsenteret en vaktmestertjeneste. Tolkere og advokater besøker jevnlig ankomstsenteret i forbindelse med samtaler og intervjuer med beboerne.

Ankomstsenteret og ankomst- og asylprosessen ledes av et strategisk styringsteam som består av avdelingsdirektørene for henholdsvis Beskyttelse og Mottak og retur i UDI, samt etatsleder fra PU. Styringsteamet har ansvar for strategisk ledelse på ankomstsenteret og skal beslutte eventuelle endringer i ankomst- og asylprosessen. Den operative/daglige ledelsen på senteret utøves av ankomstteamet, som består av mellomledere fra UDI og PU. Ankomstsenteret har ingen formell senterleder. I tillegg følges den daglige driften opp gjennom ukentlige møter mellom førstelinjeledere hos alle de ulike aktørene på senteret.

3 Innkvartering, registrering og søknadsbehandling

Våren 2022 kom det store ankomster fra Ukraina. Dette var svært utfordrende for utlendingsforvaltningens ankomstkapasitet. I hele evalueringsperioden, fra mars 2022 til sommeren 2023, var det høye ankomster, og situasjonen kan i hele denne perioden betraktes som ekstraordinær.

I dette kapitlet beskriver vi hvilke utfordringer som oppsto og hva utlendingsforvaltningen har gjort for å ta imot, registrere, innkvartere og behandle søknadene fra asylsøkere i denne perioden. Vi har særlig fokus på våren 2022, men beskriver også hvordan asyl- og ankomstprosessen har blitt gjennomført frem til sommeren 2023. Vi redegjør for hvordan Nasjonalt ankomstsenter er blitt brukt, og vurderer konsekvensene av de prioriteringene som ble gjort. Vi har tatt utgangspunkt i følgende evalueringskriterier:

- Innkvarterings- og registreringsløsningene for fordrevne fra Ukraina og for andre asylsøkere fungerte etter hensikten
- Kapasiteten hos de som hadde ansvar for prosessene knyttet til registrering var tilstrekkelig
- Kapasiteten hos de som hadde ansvar for prosessene knyttet til søknadsbehandling var tilstrekkelig
- Det innledende ID-arbeidet for fordrevne fra Ukraina og for andre asylsøkere fungerte bra
- Samlokalisering førte til effektiv prosessflyt
- Fordrevne fra Ukraina og andre asylsøkere opplevde å få god informasjon
- Fordrevne fra Ukraina og andre asylsøkere var fornøyde med det tilbudet de fikk på ankomstsenteret

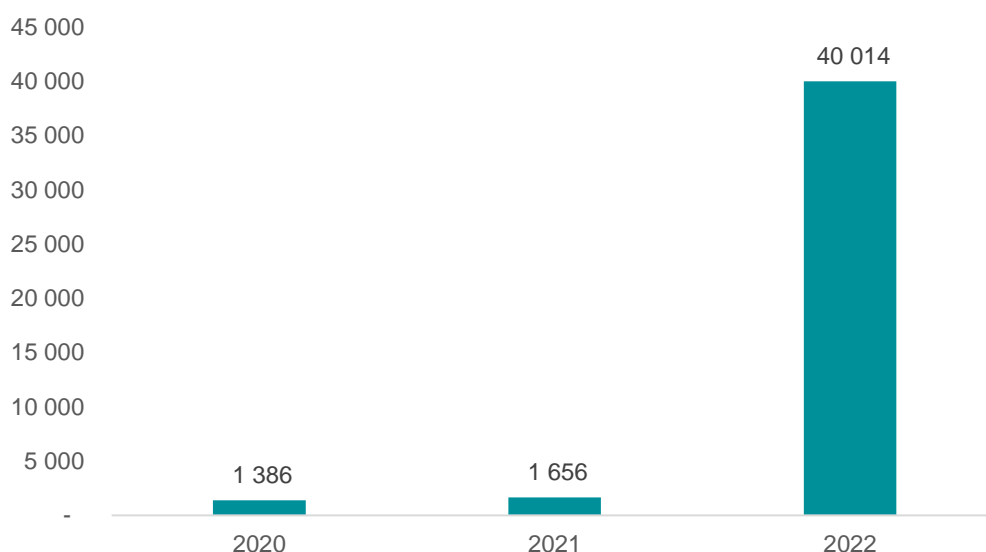
Innledningsvis beskriver vi ankomstkapasiteten og hvordan ulike aktører og asylsøkere opplevde situasjonen på ankomstsenteret i den første perioden. Deretter beskriver vi hvordan de ulike fasene i ankomst- og asylprosessen ble endret som følge av innføring av kollektiv beskyttelse. Videre i kapitlet beskriver vi hvilke endringer og prioriteringer som er gjort senere, og hva som har vært konsekvensene. Vi redegjør også for status for de tidskravene som er satt for ankomst- og asylprosessen i PUMA. Til slutt i kapitlet drøfter vi hvordan ny ankomst og asylprosess har fungert og hvilken betydning samlokalisering har hatt for prosessflyt.

3.1 Ankomstkapasitet

Ankomstsenteret er bygget for en situasjon med 10 000 ankomster i året, men hadde i 2022 en bemanning tilpasset en prognose på 3000 ankomster. Figur 3.1 viser ankomstene i 2020, 2021 og 2022.

I mars 2022 kom ankomstene på svært kort varsel opp på et nivå der det ikke lenger var mulig å registrere og saksbehandle alle nye søknader fortløpende. Våren 2022 kom det opp til 600-700 personer om dagen. Ankomstsenteret var ikke dimensjonert for å håndtere dette og den svært raske økningen i ankomster førte til at det ikke var mulig å ferdigstille reservearealene ved Nasjonalt ankomstsenter som skulle brukes ved høye ankomster.

Figur 3.1 Antall asylsøkere i perioden 2020 - 2022



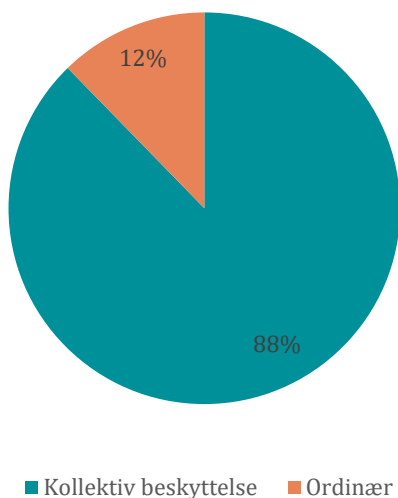
I dokumentasjonen fra PUMA ble det lagt til grunn at det skulle være 1000 sengeplasser på ankomstsenteret. Maksimal nødvendig kapasitet på ulike funksjoner ville da være 47 personer om dagen hvis hele den innledende asylfasen og 21 dagers oppholdstid skulle opprettholdes. Ved ankomster som nærmet seg en slik maksutnyttelse ble det lagt til grunn at det skulle gjøres endringer i prosessen for å unngå at det ble for fullt på senteret. PUMA2 konkluderte med at det skulle være mulig å ta imot inntil 300 personer daglig. I praksis har ikke ankomstsenteret hatt den kapasiteten, og regnes som fullt ved 850 personer. Det har heller ikke vært kapasitet til å håndtere mer enn om lag 200 ankomster om dagen.

Prognosene for antall asylsøkere i 2022 var 3000 personer. Det kom som beskrevet svært mange ukrainere, men det kom også flere ordinære asylsøkere enn prognosene tilsa. I 2022 kom det totalt 4 500 ordinære asylsøkere.

3.2 Innføring av kollektiv beskyttelse

11. mars 2022 ble det i kongelig resolusjon besluttet å gi fordrevne fra Ukraina kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. I saker med kollektiv beskyttelse ble det ikke gjennomført asylintervju hos UDI og som hovedregel ikke registreringssamtale av PU. Informasjonsinnhenting skjer i hovedsak gjennom den digitale løsningen Start som erstatter samtale i de fleste saker. Ankomstregistreringen hos politiet (fase 1) er noe mer omfattende enn for ordinære søkere. Saksbehandlingen av søknad om kollektiv beskyttelse ble robotisert ved at en robot etterligner det en saksbehandler ville gjort. Denne robotløsningen var på plass i løpet av mars 2022. Senere ble saksbehandlingen automatisert. At ukrainerne fikk kollektiv beskyttelse, medførte at saksbehandlingen kunne gå svært mye raskere enn behandlingen av ordinære asylsøknader. Dette reduserte behovet for innkvarteringsmuligheter og gjorde at oppholdstiden på NAS kunne kortes vesentlig ned. Om lag 2-3 prosent av ukrainerne som har kommet fyller ikke vilkårene for kollektiv beskyttelse. En grunn kan for eksempel være at de ikke bodde i Ukraina da krigen startet. Disse går gjennom en vanlig søknadsprosess. Figur 3.2 viser fordeling av asylsøkere i 2022.

Figur 3.2 Fordeling av asylsøkere i 2022 (N=40014)



Ukrainerne som kom, har hatt andre kjennetegn enn det andre asylsøkere har. Det var i starten mange kvinner og barn og få yngre menn. Senere har dette endret seg noe, og det har kommet flere menn. Mange hadde dessuten med seg kjæledyr, noe som var helt uvanlig på NAS. Det har også kommet en høyere andel eldre og personer med kroniske helseutfordringer og funksjonsnedsettelse enn det som er vanlig blant ordinære asylsøkere.

Helseaktørene erfarte at beboernes behov for helsetjenester og omsorg endret seg mye med ankomstene fra Ukraina. Det var en langt høyere andel med helseproblemer enn de var vant til. Det var også flere gravide. Med ankomstene fra Ukraina har det også kommet flere pleietrengende enn tidligere. Blant annet kom det flere eldre og demente, og flere personer med fysiske funksjonsnedsettelse. Oppgaver som svangerskapskontroll, vaksinasjon og utskriving av resepter, i tillegg til smittevern, har vært blant høyt prioriterte oppgaver for kommunehelsetjenesten.

3.3 Innkvartering og ivaretagelse av beboerne på NAS

For å sikre ivaretagelse av alle beboerne på NAS, bisto sivilforsvaret i den første, mest krisepregede, perioden. Deretter overtok Røde Kors. De avlastet i noen grad driftsoperatør og gjorde en del oppgaver som lå i grenseland til ansvarsområdet til driftsoperatørens miljøarbeidere.

Det var også et stort behov for tolker, både til informasjon og til registreringsamtaler, og det ble derfor satt i gang tiltak for opplæring og sertifisering av flere tolker.

Alle som jobbet på senteret i denne perioden forteller om en sterk dugnadsånd og vilje blant de ansatte til å gjøre det som var nødvendig. Saksbehandlere fra UDI forteller at de gjorde «alt»: «Vi skannet, tømte søppel, fikset D-nummer – alt».

En leder uttrykker det samme:

Folk var veldig tilpassningsdyktige og fleksible. Dedikerte ansatte så sårbarheter og gjorde noe med det.

For å sørge for tak over hodet til alle ukrainerne som kom, etablerte UDI en rekke akuttinnkvarteringer og ventehotell der søkerne kunne bo mens de ventet på

registrering hos politiet. Blant annet ble Scandic Helsfyr konvertert fra karantenehotell til ventehotell. Mange bodde dessuten privat. En del av disse registrerte seg i distriktene, andre registrerte seg på NAS. I en periode ble også ordinære asylsøkere innkvartert andre steder enn i ankomstsenteret før de ble registrert, i ulike avlastnings- og akuttmottak.

Innkvarteringen av personer med kjæledyr er blitt løst ved at disse har fått bo i de brakkene som opprinnelig ble brukt i forbindelse med karantene under koronaepidemien.

NAS sitt innkvarteringstilbud har ikke vært egnet til å ivareta beboere med omsorgsbehov. Blant annet er ikke teltsalen med køyesenger et egnet eller verdig sted for en person med pleie og omsorgsbehov, brakkene er ikke tilrettelagt for funksjonsnedsettelse og det har manglet kapasitet til å skjerme beboere som er særlig utsatt ved smitte. Det siste kan for eksempel gjelde eldre med kroniske sykdommer og kreftpasienter med nedsatt immunforsvar.

UDI inngikk etter hvert en avtale om å sette opp et mottak i et nedlagt sykehjem for beboere med omsorgsbehov, men det tok det lang tid før dette kom på plass. Det har også vært en utfordring med denne gruppen at de ofte kan være vanskeligere å plassere videre, noe som har resultert i at en del av disse beboerne har blitt boende lenger på NAS enn det som har vært ønsket.

De økte asylankomstene våren 2022 la et stort press på kommunens helsetjenester på NAS. For å møte beboernes behov for helsetjenester utvidet kommunehelsetjenesten sin tilstedeværelse fra fem til syv dager i uken.

3.3.1 En periode preget av usikkerhet

De første ukene da ankomstene fra Ukraina eskalerte, ble det gjort mange endringer i regelverk og i praksis knyttet til søknadsbehandling og bosetting av ukrainske flyktninger.

I den aller første perioden var regelverket ikke klart, og for ukrainerne var det en periode preget av usikkerhet. Ukrainerne som kom fikk mat og tak over hodet, men det var mangel på informasjon. De fikk skriftlig informasjon om rettigheter og plikter, men for mange var dette vanskelig å ta inn. Medarbeidere på Råde forteller at ordinære asylsøkere som har vært på flukt lenge i større grad er forberedt på hva som skal skje. De oppfatter seg som asylsøkere.

Ukrainerne hadde ikke denne opplevelsen i det hele tatt. De hadde lite kunnskap om systemet, og kom helt uten informasjon og forståelse av hva som skulle skje.

Flere av aktørene på NAS forteller at mange ukrainere kom uforberedt og var i sjokk. NOAS, som hadde ansvar for informasjon- og veiledning til asylsøkere på NAS, opplevde at det var viktig å være til stede og snakke med dem som ankom, og trygge dem på at det ville bli etablert en løsning for dem, selv om det helt i starten var uklart hvordan den løsningen ville se ut.

Informasjonstiltak

UDI har avtale med en tredjepart som skal drifte en veiledningstjeneste på NAS. I perioden vi evaluerer, var det NOAS som hadde dette oppdraget. Fra 1. juni 2023 er det Caritas som drifter denne veiledningstjenesten.

Informasjon til ukrainere

NOAS' oppdrag var å gi alle asylsøkere i ordinær prosess individuell veiledning. Da ankomstene fra Ukraina økte dramatisk, ble det i henhold til avtalt beredskapsløsning innført informasjonsmøter i grupper, med individuell oppfølging kun for de med særlige behov. Etter at det ble innført kollektiv beskyttelse for ukrainerne, var de ikke lenger omfattet av informasjons- og veiledningstilbudet som tilbys i ordinære saker. NOAS og UDI inngikk da en egen avtale for informasjonsmøter i ankomstsenteret, og etter hvert også på andre mottak og innkvarteringssteder på Østlandet. På grunn av høy gjennomstrømming og mange beboere, var det imidlertid fortsatt en utfordring å nå ut til alle. For å bidra med informasjon til beboerne, etablerte UDI et eget veilederteam på NAS. Dette var russisk- og ukrainsktalende UDI-ansatte fra andre avdelinger. Teamet var til stede i lokalene, og har vært et tillegg til den informasjonen som Link og NOAS (nå Caritas) har gitt. Veiledningsteamet er blitt et permanent tilbud og de har erfart at det er stort behov for bistanden fra teamet.

Informasjon til ordinære asylsøkere

I en periode ble ordinære asylsøkere innkvartert andre steder enn i ankomstsenteret, og for at NOAS skulle kunne gi informasjon var det nødvendig å kommunisere med flere eksterne aktører (forskjellige driftsoperatører og hotellansatte) for å lokalisere søkere og få gitt tilbud om individuell veiledning. I noen tilfeller ble samtaler gjennomført i dårlig egnede lokaler (eksempelvis i frokostsalen på hotell) der det var utfordrende å få til god skjerming for individuelle samtaler. Utfordringer med logistikk som følge av de høye ankomstene gjorde at søkere måtte sendes videre raskt, og i en tidlig fase var det mange ordinære søkere som forlot ankomstsenteret uten å ha mottatt tilbud om informasjon og veiledning fra NOAS. I perioden mars-mai oppsto det et etterslep på over hundre søkere som måtte følges opp med tilbud om veiledningssamtaler på Teams eller på telefon på ulike mottak eller på private adresser. NOAS' erfaring er at det er svært viktig med kvalifisert veiledning til asylsøkere tidlig i asylprosessen, da dette kan få stor betydning for asylsøkernes tillit til systemet og hvordan de forholder seg til prosessen videre.

3.3.2 Hva forteller asylsøkerne om oppholdet på NAS?

Vi har intervjuet asylsøkere, både ukrainere og ordinære, som har bodd på NAS våren eller høsten 2022. Det kan være vanskelig å huske tilbake til ankomstfasen såpass lenge etterpå. De vi intervjuet bodde dessuten fortsatt i mottak og mange var mer opptatt av hva som har skjedd i asylsaken deres over tid, enn av erfaringene fra ankomstfasen. Men intervjuene tyder på at mange var positive til oppholdet på NAS og måten de ble tatt imot på av utlendingsmyndighetene. De knytter i stor grad dette til måten de ble møtt på av de ansatte på senteret, som omtales som vennlige, hjelpsomme og imøtekomende. Samtidig er det flere som forteller om manglende informasjon og at de synes de ved ankomst måtte vente lenge. Den største utfordringen ved ankomstsenteret våre informanter forteller om var imidlertid plagsom støy i teltsalen.

Hernes mfl. (2022) har undersøkt hvordan ukrainere opplevde mottakelsen i Norge. De fant at mange var fornøyde, men at en overordnet utfordring har vært manglende informasjon. I ankomst- og registreringsfasen var det ofte lang ventetid og det var mangel på informasjon om den samlede prosessen og de ulike trinnene/stegene som var involvert.

Informasjon

Våre intervjuer tyder på at det var variasjoner i hvor mye informasjon beboerne fikk. Det er særlig ukrainerne vi har intervjuet som opplevde å få god informasjon om de

ulike stegene på NAS og den samlede prosessen. Blant annet forteller flere at de ved ankomst fikk skriftlig informasjon på sitt språk og at de også fikk god informasjon fra de som jobber der.

Jeg fikk informasjon. Jeg husker at vi fikk et ark med informasjon. Der sto det alt jeg trengte å vite. Hvilke rettigheter jeg hadde og hva som skulle skje videre. (...) Det sto flere punkter om hva vi må gjøre, blant annet at vi skal ta røntgen av lungene. (asylsøkere fra Ukraina)

Vi fikk informasjon med en gang. Vi fikk en link-guide som fortalte om Råde og vi fikk informasjon om NOAS. Vi ble sendt til å ta røntgen av lungene i forbindelse med tuberkulose. Vi var veldig godt informert med en gang. (asylsøker fra Ukraina)

Da Hernes m.fl. (2022) gjennomførte sin undersøkelse blant ukrainske flyktninger våren 2022, var en av hovedutfordringene at søkerne opplevde å få lite informasjon. De ukrainerne vi intervjuet ankom senere, og intervjuene kan tyde på at tilgangen til informasjon hadde bedret seg.

De fleste av de ordinære asylsøkerne vi har snakket med forteller imidlertid at de fikk lite informasjon om hva som skulle skje på NAS da de ankom, og at dette var noe de savnet. De måtte i stor grad belage seg på å spørre selv, enten andre beboere eller ansatte dersom de hadde språkkompetanse.

For å være ærlig. Vi kom inn, og vi forsto ingenting. Vi gikk ut, og vi forsto ingenting. (ordinær asylsøker)

Vi fikk ikke informasjon om hvor vi skal spise, hvor vi skal bade eller hvor doene er. Vi fant ut det selv. (ordinær asylsøker)

I tillegg til at de savnet informasjon om hva som skulle skje på NAS, var det også flere som uttrykte at de savnet informasjon om aktørene i asylprosessen. Særlig pekte de på at de savnet informasjon om politiet og at de kan stole på dem i Norge. Disse informantene beskriver at de selv kommer fra land der de ikke kan stole på politiet, og at de på grunn av dette var redde og engstelige da de ankom NAS. En av informantene forteller for eksempel:

Da jeg kom til Norge, var jeg redd. Jeg var redd for politiet. Jeg skrev under på ting fordi jeg var redd for dem. Selv om jeg ikke vet om det er til mitt beste. Vi fikk ikke noe informasjon på Råde. Vi fikk for eksempel ikke informasjon om at her i Norge er politiet trygge, at her kan vi stole på politiet. Det er litt viktig å tenke på hva vi kommer fra, at vi kommer fra et land der vi ikke kan stole på politiet. Det hadde vært stor forskjell hvis vi hadde fått informasjon. (ordinær asylsøker)

Flere av de ordinære asylsøkerne som vi har intervjuet fortalte også at de var engstelige i møte med norske myndigheter på NAS, fordi de kom fra land der de ikke kunne stole på myndighetene og ikke visste om de kunne stole på norske myndigheter. NOAS forteller at de også fikk mange spørsmål fra ukrainere om hvorvidt de kunne stole på myndighetene i Norge.

De ordinære asylsøkerne forteller også at de har fått lite eller ingen informasjon om asylprosessen videre.

Ankomst og registrering

Hernes mfl. (2022) fant i sin undersøkelse at ventetiden i ankomstfasen varierte og for en del var lang. Dette gjaldt også når det var få personer som ventet.

Også enkelte av våre intervjuer tyder på at ventetiden ved ankomst til tider ble opplevd som lang. Når søkerne ankommer NAS skal bagasjen sjekkes og de skal registreres hos politiet før de blir innkvartert i teltsalen. Noen beskriver at denne prosessen tok to-tre timer, mens andre forteller at de måtte vente opp mot 12 timer før de kom inn til registrering hos politiet. Informantene som opplevde lang/lengre ventetid uttrykker forståelse for at det kan oppstå ventetid, men enkelte var undrende til at de måtte vente så lenge ettersom det var få andre søkere i ankomstområdet/ventesonen. Enkelte av informantene som ankom i 2022 forteller også at personer som ankom senere enn dem kom før dem i køen.

Da vi kom der til dette rommet (ventesonen), var det bare én familie som var der. Det var bare oss og dem som var der. Så da de kalte inn den familien, så trodde vi at vi var de neste. Men så kom det andre og flere folk som kom foran oss. Vi spurte en som jobbet der om når vi skulle komme inn og hvorfor de kom før oss. Han sa bare at dere må vente på tur. Det synes vi var rart, vi var nummer to. Vi skulle vært tidligere.

Informantene forteller at de stort sett ble godt ivaretatt mens de ventet, og at de blant annet fikk servert mat og drikke. Enkelte forteller imidlertid at de ikke fikk tilgang på seng gjennom natten.

Våre intervjuer tyder på at møtet med politiet under registreringsamtalen fungerte bra.

Vi opplevde at politiet tok oss veldig godt imot. De var veldig rolige og veldig oppmerksomme. Veldig høflige og nesten varme og imøtekomende. Det var en veldig hyggelig opplevelse. (asylsøker fra Ukraina)

Også informantene som i utgangspunktet var litt skeptiske til politiet forteller at møtet med politiet gikk fint.

Det var bra, det var ikke så verst. Selv om vi var skeptiske når det gjelder følelsene våre om politiet. (ordinær asylsøker)

Noen av informantene var imidlertid kritiske til at politiet beslagla elektronisk utstyr. Flere forteller at de leverte inn telefoner og PC-er og at det tok tre-fire måneder før de fikk det tilbake. Dette til tross for at de fikk beskjed om at det kun skulle ta fire dager. Informantene opplevde dette som belastende da det hindret dem i å ha kontakt med familien. NOAS forteller også om dette, og har i en del tilfeller bistått beboere i dialogen med PU for å få fortlgang i denne prosessen. Blant annet opplevde de under jordskjelvet i Tyrkia og Syria i februar 2023 at det var en del beboere som hadde behov telefonen sin for å kunne ta kontakt med familie i jordskjelvrammede områder. De har også erfart at beboere kan ha viktige helseopplysninger på telefonene, og at det derfor kan være uheldig dersom det tar lang tid før beboere får tilbake sitt elektroniske utstyr.

Fasilitetene ved NAS

De fleste asylsøkerne forteller at de fikk utdelt det de trengte av klær og hygieneartikler kort tid etter registrering hos politiet, men enkelte opplevde at det ikke var vinterklær igjen i deres størrelse og at de derfor ikke fikk utdelt vinterklær mens de var på NAS.

Det våre informanter beskriver som hovedutfordringen ved oppholdet på NAS var støy i teltsalen. På NAS er det flere telt, og disse er plassert i et stort rom uten vegger. Flere forteller at det på grunn av støy var vanskelig å sove og hvile på senteret. Spesielt krevende var dette for dem som hadde bodd på senteret i flere uker. Enkelte opplevde også at det kunne oppstå konflikter eller uenighet blant beboerne knyttet til støy. Blant annet kunne det oppstå uenigheter i forbindelse med bruk av TV, noen ganger også på nattetid, eller det kunne oppstå reaksjoner i forbindelse med barn som gråt på natten. Et par av informantene var misfornøyde med maten. En opplevde at det var lite mat til måltidene, mens en annen opplevde at det var mangel på barnemat.

Den generelle tilbakemeldingen om fasilitetene på senteret er imidlertid positiv. Utover støy beskrives fasilitetene ved NAS som bra, omstendighetene tatt i betraktning. Blant annet beskrives renhold og sikkerhet som godt ivaretatt. Flere trekker også frem at det var spesielt positivt at det ble arrangert aktiviteter for beboerne, slik som leker og aktiviteter for barn og norskopplæring for voksne.

3.3.3 Oppsummering og vurdering av ivaretagelse i den første fasen

De store ankomstene fra Ukraina kom brått på Norge og utlendingsforvaltningen. I den aller første fasen var det usikkert hvordan asylprosessen skulle håndteres. Alle som kom fikk et sted å bo, og det ble brukt ulike innkvarteringsløsninger både overfor ukrainere og ordinære asylsøkere. Alle ble innkvartert, men det manglet til dels gode oversikter over hvem som ble innkvartert hvor.

Ukrainerne hadde andre kjennetegn enn ordinære asylsøkere. Det kom, særlig i starten, svært mange kvinner og barn. Det kom også langt flere med helseproblemer enn det som er vanlig blant asylsøkere. Dette skapte noen utfordringer for helsetjenestene, og det tok tid å skaffe hensiktsmessig innkvartering til personer med store helseutfordringer. NAS egner seg ikke som innkvartering for denne gruppen.

Den første tiden i mars 2022 var preget av manglende oversikt over hva som skulle skje med asylsøkerne. Det var utfordringer knyttet til å gi informasjon til alle som kom. UDI opprettet etter hvert et eget veilederteam med ansatte som snakket russisk og ukrainsk. NOAS erfarte flere utfordringer knyttet til sitt informasjonstilbud til ordinære asylsøkere.

Vi finner at de asylsøkerne vi har intervjuet i det store og hele er ganske godt fornøyde med tilbudet de fikk på NAS. Det de mente var mest utfordrende, var å bo i teltsalen hvor det var mye støy. Det var ulike erfaringer med informasjonen, hvor særlig ordinære asylsøkere ga uttrykk for at de hadde hatt behov for mer informasjon.

Det ble satt i verk ulike tiltak for å gi informasjon, og oppsummert vurderer vi at asylsøkerne ble tatt godt imot. Vi finner at informasjonstiltak til ukrainere i noen grad ble prioritert gjennom oppretting av et eget veilederteam med ansatte fra UDI. Ordinære asylsøkere fikk et noe svakere informasjonstilbud enn det som ordinært gis, fordi det var vanskelig for NOAS som hadde ansvar for informasjonsprogram å få gitt sitt avtalte tilbud.

3.4 Hvordan ble ny ankomst- og asylprosess løst?

Den nye ankomst- og asylprosessen består slik vi har beskrevet i forrige kapittel, av fem faser: 1) sikring av spor ved ankomst, 2) analyser og undersøkelser, 3) samtaler med søkeren 4) vedtak og 5) strategisk mottaksplassering. Vår gjennomgang er avgrenset til fase 1-4, da våre undersøkelser ikke skal se nærmere på strategisk mottaksplassering.

I starten av mars 2022 ble asylregistreringen gjennomført i henhold til ankomst- og asylprosessens fasebeskrivelser for alle søkere. Med innføringen av kollektiv beskyttelse for ukrainere ble det etter hvert to prosesser som skulle håndteres. En normal prosess for ordinære asylsøkere og en annen prosess for ukrainere. Det ble også gjort en rekke grep for at de ulike prosess-stegene kunne gjennomføres for så mange personer. På NAS var det PUs Seksjon for ID-ankomst som hadde hovedansvar for å gjennomføre fase 1 og registreringssamtale i fase 2, PUs avsnitt for

ID-undersøkelser hadde ansvaret for videre behovsdrevne undersøkelser og samhandling med UDI i fase 2 og 3, mens UDIs avdeling Beskyttelse 1 hadde hovedansvar for fase 3 og 4.

Seksjon for ID-ankomst besto av til sammen fem avsnitt, hvorav tre avsnitt var tilknyttet politivakten som hadde ansvar for fase 1. De to andre avsnittene inngikk i ID-kontroll og hadde ansvar for fase 2.

Nedenfor beskriver vi hvordan prosess-stegene i de ulike fasene ble gjennomført våren 2022.

3.4.1 Fase 1 - ankomst

Innledningsvis i håndteringen av de økte asylankomstene ble asylsøkerne innlosjert i en ventesone utenfor NAS kalt «gymsalen». Gymsalen var opprinnelig en flerbrukshall, som ble omgjort til teltplass med madrasser på gulvet som ankomne asylsøkere kunne sove på i påvente av registrering. Gymsalen ble i initialfasen driftet av Siviltforsvaret når det ankom mange asylsøkere fra Ukraina, deretter tok Røde Kors over. Senere i håndteringen ble gymsalen gjort om til en flerbruks- og lagerhall og søkerne ble flyttet over til et annet venteområde inne på NAS, kalt skjermet boseksjon.

Det var avsnittene i politivakten som foretok undersøkelser i fase 1. Før masseankomstene fra Ukraina ble fase 1 gjennomført dag og kveld på hverdager og dagtid i helger. I mars 2022 ble arbeidet i fase 1 utvidet slik at det ble gjennomført syv dager i uken døgnet rundt.

Normalt ble hele ankomstregistreringen gjennomført av samme saksbehandler i politivakten, og i det samme rommet. Siden de høye ankomstene kom brått, og det ikke var tid til å sette i stand reservearealene for ankomstregistrering, ble ankomstregistreringen fordelt over to trinn. Dette var en videreutvikling av måten evakuerte fra Afghanistan og relokaliserte tidligere var blitt ankomstregistrert på NAS på, siden disse også kom i større grupper. Endringen innebar at man også kunne utnytte arealer på NAS hvor det ikke var installert biometri-utstyr. De to trinnene inneholdt følgende:

Del 1

PU gjennomførte en forenklet ankomstregistrering, hvor søker fikk utdelt nettbrett med START-skjema. Her fikk søker informasjon om sine rettigheter og plikter, samt mulighet til å fylle ut personopplysninger om seg selv. I ventesonen ble det opprettet en sak i politisystemet UTSYS og sak og person ble opprettet i DUF.

Del 2

I politivakten ble det gjennomført visitasjon og samlet inn ID-dokumenter. Etter at alle rutineoppfølgningene var fulgt, foretok politivakten en forenklet samtale med søker basert på utfylt START-skjema for å kartlegge om søker var underlagt vilkårene etter utlendingsloven § 28 eller kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Om søker var underlagt sistnevnte, ble saken kodet som klar for vedtak i DUF og ekspedert til UDI, hvor søker fikk fattet et vedtak gjennom UDIs robotløsning. I sakene med kollektiv beskyttelse skulle PU ha samtale i utvalgte tilfeller. Dersom det var en ordinær asylsøker eller om fase 1 identifiserte behov for ytterligere undersøkelser, ble søkeren sendt videre til fase 2 for gjennomføring av en registreringssamtale.

Det ble tatt fingeravtrykk av søkeren tre ganger, som ble lagt inn i tre ulike systemer.

I løpet av våren 2022, ble det satt i stand midlertidige arealer i 2. etasje med arbeidsstasjoner og biometri-utstyr, slik at det ikke lenger var nødvendig å dele opp arbeidet i disse to trinnene. Denne flyten ble brukt på ankomster opp til 200 søkere på en dag på NAS.

De første månedene hadde ikke PU tid til å legge inn alle ID-dokumentene i politiets systemer, da pågangen av asylsøkere var stor. Det ble satt av egne ressurser som kopierte alle ID-dokumenter på NAS. Kopiene ble deretter sendt til PU på Tøyen, hvor de ble arkivert i DUF. I dag gjør igjen PU denne prosessen på NAS, uten involvering fra Tøyen. Dokumenter som skal granskes av dokumentgransker blir derimot sendt til Tøyen for undersøkelser. Dette gjelder for alle ordinære asylsaker, samt i § 34-saker når førstelinjen er usikker på om et dokument er ekte. De første månedene av masseankomstene var det også tilstedeværende dokumentgranskere fra Nasjonalt ID-senter og PU på NAS.

3.4.2 Fase 2 - registreringssamtaler

I fase 2 gjennomførte ID- og kontrollavsnittet (IDK) en registreringssamtale med tolk. Deretter ble det utarbeidet en rapport som ble lagt inn i DUF.

I mars-april 2022 fikk PU bistand fra UDI ved Beskyttelse (team B1), til bemanning av registreringssamtaler for de som søkte om kollektiv beskyttelse. I sakene om kollektiv beskyttelse ble samtaler i stor grad erstattet av START, men dette var ikke klart fra dag 1.

I oppskaleringsperioden i mars-april bisto personellet på IDK i fase 1. Samtidig overtok ID-undersøkelsesavsnittet midlertidig oppgaven med koordinering og faglig ledelse av registreringssamtalene i perioden hvor det var mye innlånt personell til å gjennomføre disse. Dette bidro til å opprettholde kvaliteten på registreringssamtaler i en periode da ID-ankomst måtte avgi noe personell til opprettelsen av GRS og opplæring i de desentraliserte registreringsstedene.

Da det ankom mange ukrainske asylsøkere våren 2022 ble avsnittet oppbemannet fra cirka 12 til over 40 ansatte. Avsnittet ble derfor delt i to, IDK 1 og 2. IDK gjennomførte også registreringssamtaler rundt på ulike innkvarteringer, da det var ukrainere som av helsemessige årsaker ikke kunne møte på NAS. I hele den første perioden var en av de største utfordringene å finne søkerne som skulle til samtale, på grunn av mangler i datasystemene.

IDK-avsnittet har i hele perioden jobbet 2-skifts turnus med samtaler dag og kveld på hverdager og dagtid i helg. Dette var nødvendig både grunnet kapasitet på kontorplasser og intervjurom, men også fordi flere tolker var tilgjengelige utenfor ordinær arbeidstid enn ellers.

Da IDK var ferdige med registreringssamtalen og hadde foretatt nødvendige undersøkelser, ble saken sendt videre til avsnitt for ID-undersøkelse (IU), som er underlagt Seksjon for saksinntak. IU jobbet dagtid, og saksbehandlere på IU hadde derfor samme arbeidstid som saksbehandlerne i UDI som de skulle samhandle med i sakene.

En saksleder på IU fordelte innkommende saker på saksbehandlere i PU, for vurdering av behovsdrevne undersøkelser og samhandling med UDI. Når IU var ferdig med sine vurderinger og undersøkelser ble saken ekspedert til UDI.

3.4.3 Flaskehalsen i flyten på ankomstsenteret

Våren 2022 ble det rapportert daglig på hvor mange som kom til NAS. Både personell hos flere aktører, datasystemer, samt innkvarteringskapasitet ble raskt utfordret og det oppsto flere flaskehalsen.

I den første perioden, det vil si frem til påske 2022, satt 2700 personer og ventet på å bli registrert. Det var ikke plass til disse på NAS og det ble inngått avtaler med hoteller

og andre innkvarteringssteder om såkalt venteinnkvartering der asylsøkerne bodde før de kom inn i ankomstsenteret. Justis- og beredskapsdepartementet besluttet derfor at ukrainere som var omfattet av kollektiv beskyttelse kunne registrere seg på desentraliserte registreringsløsninger etablert av politiet. Åtte politidistrikter hadde dette i drift fra den 16. mars 2022. Det ble også åpnet registreringssteder på Gardermoen (GRS). På det meste var det 23 slike registreringssteder i politidistriktene. Fra og med januar 2023 har det vært fem registreringsdistrikt i tillegg til NAS og GRS.

Opprettingen av mange desentraliserte løsninger førte til behov for opplæring i distriktene og ga innledningsvis ulik datakvalitet på registreringen. Manglende kompetanse medførte en del feilregistreringer, og hadde som konsekvens at det måtte gjøres en del etterarbeid for å sikre tilstrekkelig kvalitet på registreringen. Det er også en erfaring at de som er registrert i politidistriktene har fått dårligere informasjon om rettigheter og plikter enn de som kom via NAS.

Enslige mindreårige asylsøkere skulle opprinnelig ikke bo på NAS, men de skulle registreres der og deretter bo på transittmottak for enslige mindreårige fram til de hadde gjennomført asylintervju og aldersundersøkelser. Da ankomstene økte, ble det først besluttet å registrere enslige mindreårige på Tøyen. Deretter, fra sommeren 2022, ble denne registreringen flyttet til Gardermoen.

3.4.4 Flaskehalsar knyttet til helsescreening

Sykehuset Østfold har hatt ansvar for tuberkuloseundersøkelse på NAS. Dersom prøvesvaret på tub-screeningen var negativt/ikke viste tegn på tuberkulose, skulle dette registreres i MOT og beboeren kunne reise fra NAS. Ved positivt prøvesvar kreves ytterligere oppfølging for å finne ut om vedkommende har tuberkulose eller ikke. Denne oppfølgingen skjedde på NAS.

For å få gjennomført tuberkuloseundersøkelsene utvidet Sykehuset Østfold sin tilstedeværelse på NAS til alle hverdager, både dag og kveld. Til tross for utvidede åpningstider var ankomstene den første tiden for høye til at man klarte å gjennomføre tuberkuloseundersøkelse på alle beboere. UDI besluttet derfor at beboere kunne sendes videre fra NAS uten å ha gjennomført tub-screening på senteret. Med denne rutineendringen unngikk man flaskehalsar knyttet til tub-screening på NAS og endringen beskrives som nødvendig for å ivareta flyten på dette tidspunktet.

Når tuberkuloseundersøkelse ikke gjennomføres på NAS, er det kommunene som har ansvar for at dette gjennomføres (slik som beskrevet i kapittel 2). UDI erfarte at det var utfordrende for kommunene å ivareta oppgaven blant annet fordi det var vanskelig for kommunene å komme i kontakt med asylsøkere som skulle screenes. Dette førte til en stor opprydningsjobb for UDI i etterkant og førte til stor pågang for kommunehelsetjenesten på ankomstsenteret, som fikk henvendelser fra alle kommuner som var usikre på om ukrainerne som oppholdt seg i deres kommuner var undersøkt for tuberkulose. PU måtte våren 2022 sende ut lister til kommunene via statsforvalterne over søkere som var registrert på ankomstsenteret i den aktuelle perioden.

3.4.5 Hvordan ble det innledende ID-arbeidet løst på NAS våren 2022?

Politiet skal undersøke, registrere eller fastsette identiteten til en asylsøker gjennom en identitets- og dokumentkontroll. De har dermed en viktig funksjon i arbeidet med å avklare asylsøkerens identitet for å sikre riktige vedtak.

Rutinemessig skulle søker gi fra seg dokumenter som: pass, innenrikspass eller nasjonalt ID-kort, militærbok, fødselsattest eller vigselfattest. Pass og reisedokumenter beholdes av politiet. Det var politivakten på NAS som gjorde det innledende ID-

arbeidet. Søker skulle undersøkes opp mot ID-dokumentene, som innebar undersøkelser av bilde, alder, høyde, gyldighet og stempler i passet m.v. Søker ble deretter registrert både i DUF og UTSYS, hvor det ble loggført informasjon om eiendeler og ID-dokumenter i merknaden for ankomster. Om en asylsøker ikke hadde ID-dokumenter med latinsk skrift, ble det benyttet en tolk for utfylling av et "navneskjema".

PU hadde i en periode våren 2022 egne dokumentgranskere på NAS. De undersøkte ukrainske ID-dokumenter og fant lite avvik knyttet til forfalskning. I tillegg hadde en del ukrainere biometriske pass, som er en maskinlesbar databrikke i passet. Ved ID-kontrollen på NAS, benyttet PU grense- og territorialkontrollregister (GTK), sammen med en dokumentleser. Ved skanning av et biometrisk pass eller dokument, ble opplysningene overført fra MRZ'en (den maskinlesbare sonen) til GTK. Disse opplysningene ble deretter verifisert mot opplysningene som lå i dokumentets databrikke. Om PU hadde mistanke om åpenbare avvik med ID-dokumentene, for eksempel at et dokument var forfalsket eller at et dokument ble benyttet av en bedrager, såkalt «imposter», ble dokumentene beholdt inntil søker hadde hatt en utvidet samtale med IDK-avsnittet. En imposter er en person som benytter et ekte og korrekt utstedt ID-dokument som tilhører en annen. Et identitetsdokument som benyttes på denne måten betegnes som et imposterdokument.

Vi fikk opplyst at ID-dokumentene til ordinære asylsøkere etter utlendingsloven § 28 ble beholdt av PU til det forelå asylvedtak i saken. ID-dokumentene skulle som hovedregel beholdes så lenge det var nødvendig, noe som ble vurdert av ansvarlig ID-team på Tøyen eller Dokumentsenteret. Om det var en ukrainsk asylsøker underlagt kollektiv beskyttelse, fikk søker som hovedregel tilbake alle sine ID-dokumenter etter ankomstregistreringen.

UDI bestemmer kontrollnivået og hvor mye utredninger og kontroll som skal gjøres for å avklare beskyttelsesbehovet. For å dekke begge etaters kontrollbehov har det også vært løpende dialog gjennom perioden i forbindelse med oppdatering av retningslinjer og rutinebeskrivelser. I UDI og PU oppfattes ikke ID-arbeidet knyttet til ukrainerne å ha vært en stor utfordring ettersom de fleste har pass. Men det er andre spørsmål, som om de har vært involvert i krigshandlinger, som medfører at de ikke har rett på kollektiv beskyttelse. Det påpekes også at innføringen av kollektiv beskyttelse innebar et lavere kontrollnivå. Det er også beskrevet i den kongelige resolusjonen. Det oppfattes å være en risiko for feil som er akseptabel.

3.4.6 Fase 3 - strategiske samtaler og asylintervju

I fase 3 skulle i utgangspunktet Beskyttelse 1 gjennomføre asylintervjuer med nye søkere på Råde. I Beskyttelse var det totalt fire team som arbeidet med asylsøknader. I mars 2022 var teamene organisert slik at B1 var frontteamet som satt på NAS og skulle behandle nye saker. B2 og B3 var «back-team» lokalisert i Oslo og hadde ansvar for å behandle eldre saker. Men de skulle også behandle nye saker når mengden krevde det. B2 hadde dessuten et særskilt ansvar for å behandle søknader fra enslige mindreårige. B4 hadde ansvar for Dublinsaker og satt i Oslo.

Det ble satt beredskap 1. mars 2022. I tråd med beredskaps- og skaleringsplanen ble fase 3, som omfatter asylintervju, flyttet ut av NAS i mars 2022. Det var ikke nok tilgjengelige rom til å gjøre asylintervjuer på ankomstsenteret. Det var behov for mer kapasitet til registrering, og medarbeiderne i B1 som hadde ansvar for fase 3 og 4 avlastet politiet med registrering. Dette var også i tråd med beredskapsplanen. 25 medarbeidere fra Beskyttelse som hadde arbeidssted på Råde bisto i registreringssamtaler, samt ga informasjon til søkere i teltsalen.

Det ble dermed gjort en endring i modellen med front team på Råde og back team i Oslo, hvor man forsøkte å få flere team til å jobbe med nye saker. Fra da av behandlet også B2 og B3 nye søknader fra ordinære asylsøkere og gjennomførte asylintervjuer med disse. Ordinære asylsøkere ble flyttet ut av NAS før de var intervjuet. Det ble som beskrevet ikke gjennomført intervjuer med de som søkte kollektiv beskyttelse.

De ordinære asylsøknadene ble overført til B2 og B3 og plassert i en kø der. De nye sakene ble ikke prioritert før de gamle slik de skal i henhold til prinsippene i ankomst- og asylprosessen. B2 og B3 hadde allerede mange restanser og alle sakene som ikke var behandlet innen 21 dager ble lagt bakerst i køen.

Etter at de ikke lenger skulle arbeide med registrering fra og med mai 2022, arbeidet deler av B1 med behandling av søknader om kollektiv beskyttelse (§ 34-saker). Det ble opprettet et eget team som skulle behandle disse sakene. Teamet var bemannet både fra Oslo og Trondheim og ledet fra NAS. Omtrent halvparten av B1-teamet jobbet med disse oppgavene frem til oktober 2022. De øvrige behandlet ordinære saker. Senere ble hele teamet som arbeidet med § 34-saker lokalisert i Trondheim og alle sakene overført dit.

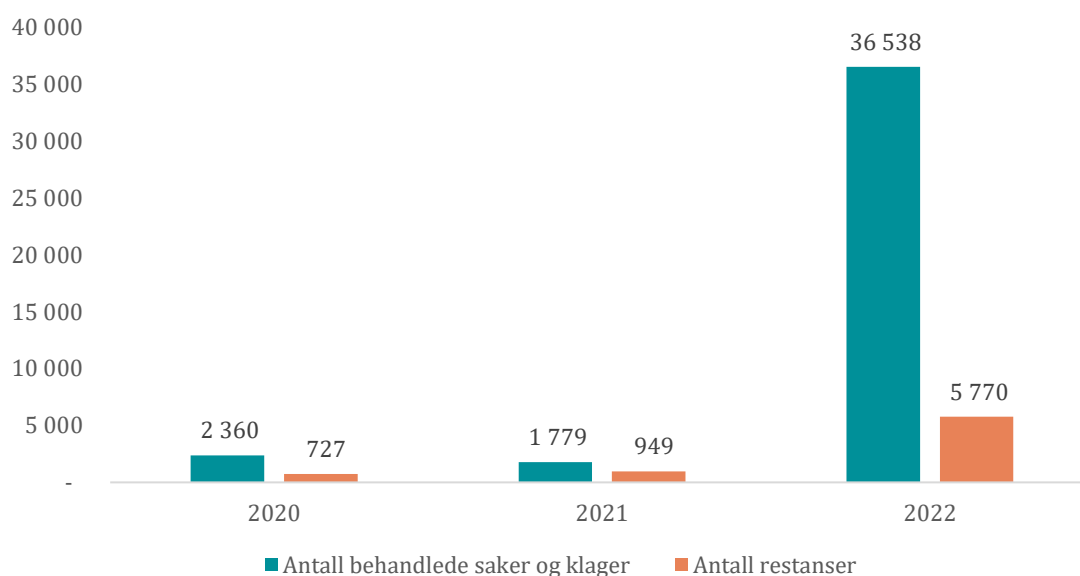
Høsten 2022 arbeidet B1, B2 og B3 med å behandle nye saker, og B2 og B3 hadde også ansvar for å behandle restanser. På dette tidspunktet var arbeidsdelingen ikke så tydelig, og informantene forteller at det var litt tilfeldig hvilke saker som ble tatt.

3.4.7 Fase 4 - utstedelse av vedtak

Fase 4 betegner prosessen med å fatte vedtak og underrette søker. Våren 2022 arbeidet JD, PU og UDI med å utarbeide rutiner, instruksjoner og regelverk knyttet til kollektiv beskyttelse. I slutten av mars 2022 hadde UDI en robotløsning på plass som produserte vedtak for disse sakene. I januar 2023 ble vedtaksprosessen for kollektiv beskyttelse ytterligere effektivisert med en automatiseringsløsning. I løpet av 2022 registrerte roboten over 33 000 vedtak om kollektiv beskyttelse.

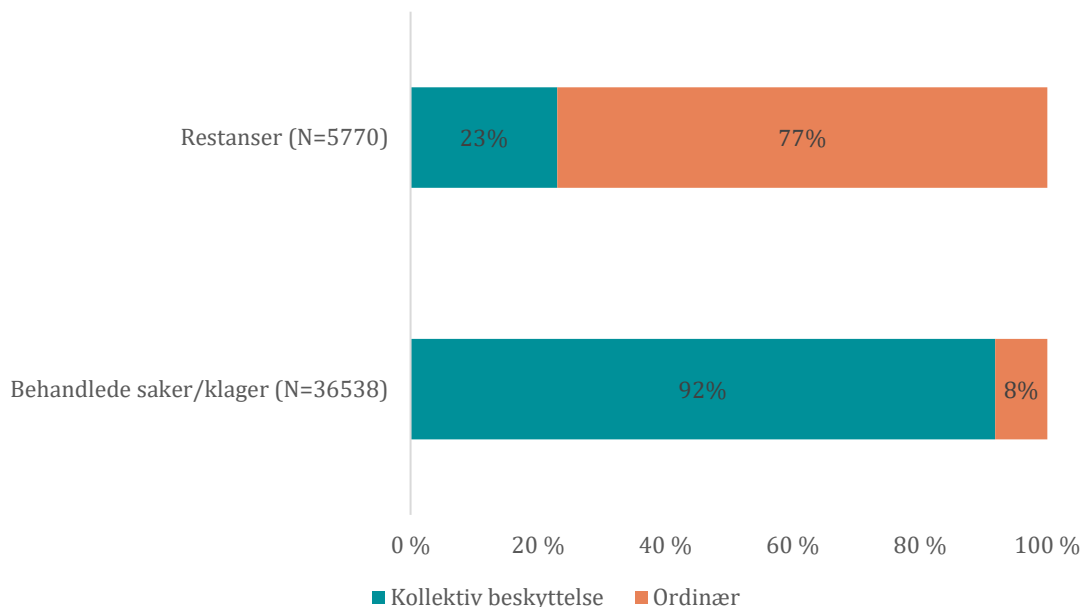
Figurene 3.6 og 3.7 viser henholdsvis antall asylsaker og restanser i 2022 og fordeling av restanser blant søknader om individuell og kollektiv beskyttelse.

Figur 3.3 Asylsaker 2020-2022 etter antall behandlede saker og klager og antall restanser



Kilde: UDIs årsrapport 2022.

Figur 3.4 *Andel ordinære saker og saker med kollektiv beskyttelse blant behandlede saker/klager og restanser i 2022*



Kilde: UDIs årsrapport 2022.

I 2023 tok det i gjennomsnitt 20 dager fra registrering til vedtak for ukrainske asylsøkere underlagt kollektiv beskyttelse. For en ordinær asylsøker lå tilsvarende tall på ni måneder. Asylsaksbehandlingen av ordinære asylsøkere ble påvirket av at NAS måtte tilrettelegge for primært å håndtere ankomstene fra Ukraina. Andelen saker som fikk vedtak innen 21 dager, for saker som ikke var omfattet av kollektiv beskyttelse, var 22 prosent i 2022.

3.5 Vurdering av flyt våren 2022

Ett av suksesskriteriene for at ny ankomst- og asylprosess etter hvert fungerte på NAS, var aktørenes evne til å omstille seg. Det ble gjennomført ansettelse av personell, økt bruk av overtid og utarbeidelse av nye instruksjoner og regelverk. I beredskapssituasjonen som oppsto, ble de mest prekære prosess-stegene og helseundersøkelsene gjennomført, noe som er i tråd med hva som beskrives i Ny ankomst- og asylprosess og skalerings- og beredskapsplanen. Det er etter vår vurdering viktig at fase 1 etter hvert ble delt i to slik at det ga kortere prosessetid og færre flaskehals ved ankomstregistreringen, da det var for lite arealer og biometriutstyr til å gjennomføre aktiviteten i de eksisterende lokalene.

I tillegg medførte innføring av kollektiv beskyttelse færre prosess-steg. Kollektiv beskyttelse og at akseptabelt risikonivå ble lagt ganske høyt førte til at UDI kunne automatisere saksbehandlingen. Disse forholdene bidro til å sikre god gjennomstrømming i person- og saksflyten på NAS.

I tråd med beredskapsplanen ble fase 3 flyttet ut av NAS. Det frigjorde ressurser til ankomst og registrering, men førte også til flere restanser og lengre saksbehandlingstid. Konsekvensene beskriver vi nærmere i avsnitt 3.7.

3.6 Videre arbeid med gjennomstrømning og flyt

Det har i hele perioden vært fokus på å sørge for gjennomstrømning og flyt, og det ble som beskrevet gjort en rekke endringer som skulle sikre gjennomstrømning.

Det oppsto som beskrevet tidlig flaskehals knyttet til ankomst- og registreringsfasene. Både desentralisert registrering og flytting av beboere ut av NAS før de var tub-screenet førte til at det oppsto utfordringer i kommunene knyttet til tuberkulose testing. UDI erfarte at det var vanskelig for kommunene å ivareta oppgaven, og det førte til en stor opprydningsjobb i etterkant. Det var utfordrende for kommunene å komme i kontakt med asylsøkere som skulle screenes. Mange var flyttet eller ikke tilgjengelig på oppgitt adresse. Høsten 2022, da ankomsttallene var noe lavere, ble det besluttet å gå tilbake til praksisen ved at alle beboere på NAS gjennomfører tuberkuloseundersøkelse mens de bor på senteret. Ved desentralisert registrering gjennomføres ikke tub-undersøkelse på NAS. Men fra 1. januar 2023 har de fleste som er registrert på Torp og GRS blitt videresendt til NAS for innkvartering.

Ved inngangen til 2022 hadde UDI rundt 30 mottak i drift. For å sørge for tak over hodet til alle ukrainerne som kom, etablerte UDI en rekke akuttinnkvarteringer som beboerne kunne overføres til etter NAS. I mai 2022 hadde UDI 125 mottak, av disse var 83 akuttinnkvarteringer. Venteinnkvarteringene kom i tillegg. Mars-april 2022 var de mest travle månedene, deretter har det vært lettere å planlegge. Det ble mindre behov for venteinnkvartering, og avtalene med disse kunne sies opp.

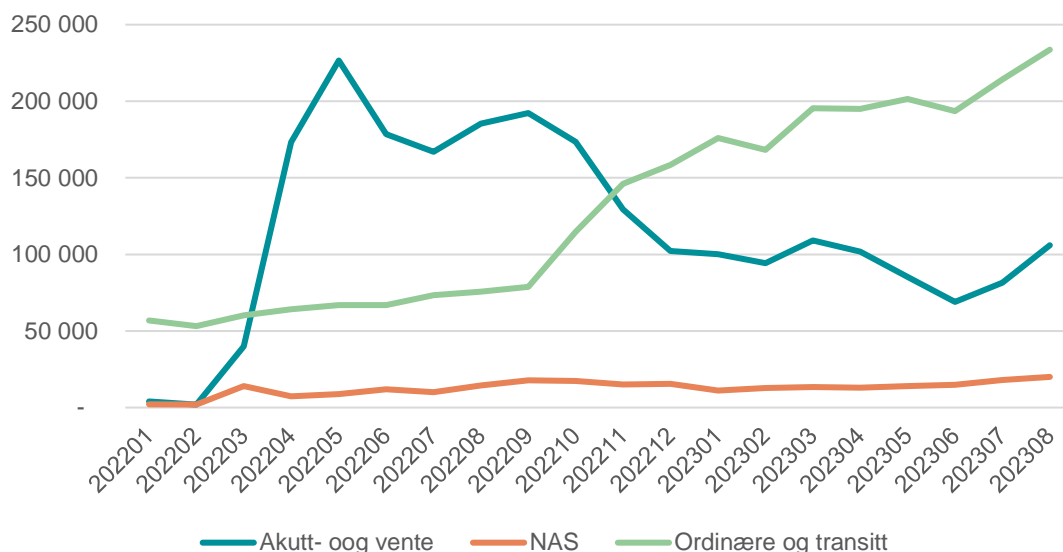
Belegget i akuttinnkvarteringene viste seg etter hvert å bli lavere enn ventet, både på grunn av god gjennomstrømning i mottakssystemet, og fordi flere ukrainske asylsøkere enn ventet valgte å bo privat. Ledig kapasitet i akuttinnkvarteringene gjorde at gjennomstrømningen på NAS kunne være høy. Ordinære asylsøkere ble sendt til ordinære mottak. Ukrainerne ble sendt til akuttinnkvartering.

De mest nødvendige funksjonene på senteret ble vurdert å være at alle skulle bli registrert og få identitet i form av D-nummer i systemet. Botiden på ankomstsenteret styres av hvor mange som kommer per dag. Oppholdstiden på senteret har vært nede i tre dager. Dette var i en periode nødvendig for å håndtere høye daglige ankomster.

Figur 3.8 viser fordeling på NAS og andre innkvarteringer i perioden 1. januar 2022-1. september 2023. Vi ser av figuren at NAS i liten grad er brukt som innkvartering til asylsøkere sammenlignet med andre former for innkvartering. Som beskrevet regulerer nivået på ankomstene botid og hvor mange av fasene som er mulig å gjennomføre på NAS. Ved store ankomster må andre innkvarteringsløsninger i stor grad brukes.

Figur 3.5

Bruk av ulike innkvarteringsløsninger for asylsøkere (inkludert søknader om kollektiv beskyttelse). Oppholdsdøgn per måned.



Kilde: UDI

Endringer i gjennomføring av ulike steg innebar i perioder at man fikk sløyfer der ukrainere ble overført til andre innkvarteringer og hentet inn igjen til NAS for å gjøre tub-screeningen og bo der til de fikk resultatet av undersøkelsen. Slike sløyfer var ressurskrevende å gjennomføre.

Styringsteamet bestemte i november 2022, med oppstart i januar 2023, at i situasjoner med masseankomster, er det de nødvendige ankomstfunksjonene som skal håndteres på NAS. Disse skal forstås som:

- Innledende innkvartering
- Sikkerhetssjekk
- Politiets innledende registrering og ID-avklaring, inkludert relasjoner og D-nummer
- Registrering i START
- Registrering i MOT og innledende mottaksfaglige oppgaver (informasjon, veiledning mv.)
- Tub-screening
- Utdeling av naturaliaytelser (kles-, sengetøy- og hygienepakker)
- Screening av personer med særskilte behov
- Fordeling av søkere til tilpasset plass i mottaksapparatet

I november 2022 ble det også bestemt at det skulle tas sikte på at rundt 60-70 prosent av dagsankomstene skulle gå via Nasjonalt ankomstsenter. På det tidspunktet lå dagsankomstene på mellom 100 og 180 personer. Om lag 40 prosent av ankomstene gikk via Nasjonalt ankomstsenter, 20-25 prosent gikk via GRS og 30-40 prosent via distriktene. Det var et mål å utnytte kapasiteten til tuberkulose testing best mulig, og et tiltak i den sammenheng var å flytte søkere som registreres av politiet på GRS eller Torp til NAS, slik at de kunne gå gjennom øvrige ankomstoppgaver der.

For å skape en mer effektiv flyt av person og sak, har UDI og PU fra 1. januar 2023 etablert en ny flyt for personer fra Ukraina på Østlandet. Den nye flyten innebærer at ankomstregistrering (fase 1), helseundersøkelser og logistikk-funksjoner skal

gjennomføres på NAS før søker overføres til Scandic Gardermoen for samtale på GRS i de sakene det er behov for samtale. De fleste av sakene går rett fra fase 1 til fase 4 uten samtale. Dette medfører at NAS får økt kapasitet til gjennomføring av fase 2 i den ordinære asylporteføljen.

I første tertial 2023 gikk rundt 75 prosent av alle søknader om kollektiv beskyttelse gjennom løpet på NAS (UDIs tertialrapport, 2023).

Det var krevende å stabilisere kapasitetsutnyttelsen i mottak, og på det laveste var belegget nede i 35 prosent. Det var først og fremst akuttinnkvarteringene som hadde ledig kapasitet. Ved utgangen av 2022 var 85 mottak i drift, hvorav 28 var akuttinnkvarteringer. Vi finner at UDI har brukt et mangfold av innkvarteringsløsninger for å sørge for innkvartering til alle som har kommet.

3.7 Konsekvenser for ordinære asylsaker

I 2022 var det som beskrevet en økning også av ordinære saker sammenlignet med årene før og med prognosene. Det var dessuten en kraftig økning i ankomster av enslige mindreårige asylsøkere (EMA). EMA har flere prosess-steg enn voksensaker. Mange EMA skal blant annet gjennomføre aldersundersøkelser. Saksbehandlingen er dermed mer tidkrevende.

Utlendingsforvaltningen prioriterte flyt og gjennomstrømming av de store ankomstene fra Ukraina. Dette førte til lang saksbehandlingstid på søknadene fra ordinære asylsøkere. Man har ikke greid å oppfylle krav om flyt og gjennomstrømming i disse sakene. Nedenfor redegjør vi nærmere for hva som har vært utfordringer i saksbehandling av de ordinære asylsøknadene.

3.7.1 Gjennomføring av intervjuer

Gjennomføring av fase 1 er prioritert, og for å sikre flyt på NAS har botiden i ankomstsenteret vært kort når det har kommet mange fordrevne fra Ukraina. Dette har gjort det vanskelig å få tid til asylintervju med UDI før søkeren måtte reise videre. Med de store ankomstene fra Ukraina har det dessuten vært lite romkapasitet til å gjennomføre intervjuer på senteret. Etersom fase 2 prioriteres framfor fase 3, hadde PU førsterett på å bruke samtalerom til registreringssamtaler i den første perioden, før det igjen ble avsatt et antall intervjurom kun forbeholdt UDI. Asylintervjuene har måttet gjennomføres innenfor de rammene som er mulig.

I praksis har det i hele perioden vi evaluerer vært gjennomført relativt få intervjuer på NAS. Asylsøkere som blir overført til andre mottak blir intervjuet der, eller de reiser til Oslo for intervju. Det har vært begrensede fasiliteter for gjennomføring av asylintervjuer også i andre deler av mottakssystemet. Mottakene skal ha rom til å intervju på skjerm, men hvis de har svært mange nyankomne er det lite med ett rom tilgjengelig for asylintervju. En utfordring for saksbehandlerne i Beskyttelse har også vært at søkerne ikke alltid er tilgjengelige for intervju. Det skyldes blant annet feilregistreringer av hvor asylsøkerne har bodd. Intervjulogistikken har til dels vært kompleks og tidkrevende. Det har også vært tidkrevende å skaffe tolk til intervjuene.

I 2022 kom det som beskrevet også flere enslige mindreårige enn forventet. Disse skulle intervjues mens de bor i egne transittmottak, men på grunn av manglende kapasitet er de blitt overført til andre mottak og intervjuene er blitt mer krevende å gjennomføre.

Medarbeiderne i B1 reiser i noen grad til mottak eller til Oslo for å intervju eller de intervjuer på skjerm. De øvrige teamene gjennomfører intervjuene i Oslo eller på skjerm. Vi oppfatter at det i UDI er et ønske om å gjennomføre intervju ved personlig

oppmøte uten skjerm. Men så lenge mottaksstrukturen er slik at søkerne spres rundt, så vil en relativt stor andel bli gjennomført på skjerm. Det anslås at omtrent halvparten av intervjuene i evalueringsperioden er gjort på skjerm, og mange av saksbehandlerne vurderer dette som uheldig.

Utfordringene knyttet til intervjuer medfører forsinkelser i asylsaksbehandlingen, med den konsekvens at asylsøkere blir boende lenger på mottak rundt om i landet.

3.7.2 Back team og front team

Som beskrevet i avsnitt 3.4.6 ble de ordinære asylsøknadene overført fra B1 til B2 og B3. B2 og B3 hadde ikke mye kapasitet og prioriterte ikke disse sakene. Alle de nye sakene som ikke ble behandlet innen 21 dager ble lagt bakerst i køen. Å jobbe med nye saker forutsetter at det settes på flere folk i saksbehandling når ankomstene øker. Når det gjelder ordinære asylsaker er dette noe man i praksis ikke har klart. Sakene ble restanser uansett hvor de ble plassert.

Fra høsten 2022 skulle alle de tre teamene B1, B2 og B3 behandle nye saker. B2 fikk mange saker med enslige mindreårige og måtte bruke mye av sine ressurser på disse.

Når PU var ferdig med å registrere skulle sakene fordeles mellom de tre teamene. Vi oppfatter at saksbehandlerne hadde for liten kunnskap om prosessen, og at det har manglet et godt system for å følge opp at saksbehandlerne prioriterte nye saker.

I prinsippet kan saksbehandlerne selv styre hvilken søknad de skal behandle. Saksbehandlerne har ulik kompetanse, noe som kan påvirke valg av saker og føre til vilkårligheter i saksbehandlingstid. Saksbehandlerne i B2 og B3 har spisskompetanse på enkelte landområder, mens saksbehandlerne i B1 i større grad har generalistkompetanse. B2 har dessuten ansvar for saksbehandling av enslige mindreårige. Det er dessuten en erfaring at det kan oppleves vanskelig å prioritere nye saker for saksbehandlere som også har ansvar for restanser. Enkelte grupper som ikke er prioriterte er blitt sittende svært lenge i mottak og vente på at asylsøknaden deres skal bli behandlet, og å nedprioritere disse ytterlig er vanskelig. I tillegg til at nye saker skal prioriteres, skal enslige mindreårige og barnefamilier prioriteres.

Internrevisjonens rapport (2023/1) finner at UDI ikke er gode nok på å sikre hvem som tar hvilke saker og at dette er for tilfeldig. Prioriteringene følges i mange tilfeller ikke.

Ifølge prinsippene for ankomst- og asylprosessen skulle nye saker slippes når det var behov for ytterligere undersøkelser som medførte at det ikke var hensiktsmessig at samme saksbehandler satt på saken. I UDI har dette blitt tolket som at saken skal slippes etter 21 dager. Dette er blitt ganske strengt praktisert. Men etter hvert har B1 sluttet å slippe sakene selv om de ikke var ferdigbehandlet innen denne fristen. Vi finner at det nå er uklart hvilken tidsgrense som gjelder for at saker skal slippes. Noen mener det er en 90 dagers grense, tilsvarende det som betraktes som en ny sak for enslige mindreårige, mens andre sier at de ferdigbehandler saken på ankomstsenteret dersom det ikke tar veldig lang tid. Sakene skal ikke bli liggende uten grunn, men det kan ta tid blant annet fordi det er krevende å skaffe tolk til intervju. Noen saksbehandlere sier at de ønsker å beholde saken spesielt hvis det gjelder sårbare personer, fordi de vet at de andre teamene har så lav kapasitet og at en overføring av saken kommer til å medføre svært lang saksbehandlingstid.

Internrevisjonen fant at det manglet slippkoder i svært mange saker, og at det kan føre til ytterligere forsinket saksbehandling.

UDI har opprettet et asyllederforum der lederne for de ulike teamene skal bli enige om prioriteringer og fordeling av ressurser. Når B2 og B3 i større grad har bistått i å ta nye saker og det ikke lenger eksisterer front- og backteam, har mandatet til B1 blitt uklart.

3.7.3 Samarbeid i fase 2 og 3

Det er en generell erfaring at samarbeidet mellom UDI og PU er blitt mye bedre som følge av samlokalisering. Terskelen for å ta kontakt er lavere enn tidligere, og de ansatte har fått større innsikt i og forståelse for hverandres oppgaver.

Vi erfarer likevel at det blant medarbeidere i UDI er en oppfatning om at det er mindre samarbeid i de ordinære sakene enn det som var skissert i fase-beskrivelsene i ny ankomst- og asylprosess. Dette gjelder spesielt fase 2. Politiet gjør i stor grad de behovsdrivne undersøkelsene ferdig før saken oversendes til UDI. Saksbehandlere i UDI oppfatter at dette ikke er i tråd med ny ankomst- og asylprosess, som legger til grunn at politiet og UDI skal jobbe tett sammen umiddelbart etter at søknad er registrert. I noen saker opplever saksbehandlere i UDI at det hadde det vært ønskelig med mer samarbeid knyttet til de behovsdrivne undersøkelsene. Blant disse saksbehandlerne er det en oppfatning om at mer samarbeid kunne ført til både høyere kvalitet og mer effektiv saksbehandling. Det vises imidlertid til at i hurtigsporsakene fungerer samarbeidet bedre.⁵ Det var et forbedringsarbeid på gang før ankomstene fra Ukraina, men nå er man tilbake til at de jobber i faser, først politiet og deretter UDI.

Det understrekes imidlertid at det er forskjell på sakstyper. I mange saker er det ikke nødvendig med samarbeid i fase 2, men prosessen forutsetter at det skal vurderes i rett tid.

Det er bare plass til ett team med et begrenset antall saksbehandlere fra UDI på NAS. Den samhandlingen som er forutsatt skal skje, er vanskeligere å få til fra andre saksbehandlingsteam. Å gå vekk fra back og front team innebar at mange av saksbehandlerne i Beskyttelse som behandler nye saker ikke lenger var samlokalisert med politiet. De som arbeider i Beskyttelse 1 har en lavere terskel for å ta kontakt med politiet enn saksbehandlerne i B2 og B3.

Det er utfordringer i felles saker, men det er også en utfordring i andre situasjoner, for eksempel når politiet og senteret er i beredskap, mens B1 skal behandle normalsaker.

3.7.4 Tiltak for å bidra til raskere saksbehandling

UDI har gjennomført flere tiltak som skal bidra til å bedre intervjusituasjonen. Det er blant annet opprettet et mottak på Kongsberg som skal ha gode intervjufasiliteter. Kort reiseavstand gjør det også mulig for asylsøkerne å reise inn til Oslo for et intervju. Mange av de ordinære asylsøkerne er overført dit.

I 2023 har UDI i større grad differensiert oppholdstiden for ulike grupper på ankomstsenteret. Man har prioritert å få søkere omfattet av kollektiv beskyttelse raskt gjennom, og disse har hatt en oppholdstid på 7-8 dager i snitt. Ordinære asylsøkere har hatt en noe lengre oppholdstid. Hensikten med økt oppholdstid for ordinære asylsøkere, er å legge til rette for at det kan gjennomføres flere asylintervju på ankomstsenteret. Høsten 2023 skulle ordinære asylsøkere være avreiseklare på dag 10 etter ankomst. Men dersom saksbehandlerne klarte å booke intervju innen dag 15, kunne de holde dem på NAS til dette var gjennomført.

⁵ I hurtigspor-sakene kan UDI fatte vedtak uten asylintervju, og dermed kan ekstra informasjonsbehov fra UDI dekkes gjennom registreringssamtalen hos PU. _

Blant de ordinære asylsøkerne i 2022, kom det særlig mange fra Syria. I januar 2023 opprettet UDI et eget Syria-team som skulle arbeide med både nye og gamle saker. Dette ble gjort for å samle kompetanse, og tanken var at et eget team ville gi synergieffekt og høyere produksjon.

UDI har også gjennomført doble asylintervju med et utvalg syrere.

3.8 Vurdering av nye tilpasninger i flyten

De store ankomstene førte til at fokuset har vært på beredskap og å få til en rask flyt av personer. Dette har man i stor grad lyktes med. Vi finner at samlokalisering har gitt en større forståelse for sammenhenger og gjensidige avhengigheter. For å få gjennomstrømming og flyt er det gjort en rekke tilpasninger og endringer underveis i perioden. Dette er særlig knyttet til registreringsfunksjonen og til oppholdsdøgn på NAS. Vi finner at det er utvist stor fleksibilitet og omstillingsevne og det har blitt tatt raske beslutninger i UDI og PU for å sørge for ivaretagelse av de mest sentrale funksjonene.

Ankomstsenteret gjør det mulig å få et bedre inntrykk av alle som kommer, enn det man ellers ville fått. Det er en erfaring hos aktørene på senteret at samlokaliseringen med politiet og driftsoperatør har bidratt til at UDI har fanget opp flere sårbare personer enn tidligere.

Erfaringene har vist at det er en stor fordel å få gjennomført lovpålagt tuberkulosescreening på ankomstsenteret. UDI og PU har konkludert med at ankomstfasen bør omfatte bestemte elementer i perioder med masseankomster, som blant annet innledende registrering og ID-avklaring, tub-screening og screening av personer med sårbare behov. Dette mener vi er fornuftige vurderinger.

For å lykkes med personflyten og kunne nedskalere antall oppholdsdøgn på ankomstsenteret ved store ankomster, er det lagt vekt på at det må være innkvarteringsmuligheter både i forkant av ankomst til senteret og etterpå. Svært store ankomster har vist at det har vært behov for å bruke transittmottak for å få til gjennomstrømming. Det er også nødvendig for å kunne gjennomføre intervjuer uten at de skjer på NAS. I hele perioden har NAS totalt sett blitt mye mindre brukt som oppholdstilbud enn øvrige innkvarteringer.

Kollektiv beskyttelse innebar et valg om at personer fra Ukraina ble prioritert fremfor andre asylsøkere våren 2022. Saksbehandling av ordinære asylsaker ble nedprioritert. Dette har fått konsekvenser for hele perioden vi har sett på.

Det har vært mange utfordringer knyttet til gjennomføring av asylintervjuer som har bidratt til å forsinke saksbehandlingen. I tillegg har det vært utfordringer knyttet til endringer i oppgavefordeling mellom saksbehandlere og prioritering av saker. Det har ikke vært tilstrekkelig bemanning til både å saksbehandle nye søknader og ta unna restanser.

Vi finner at saksbehandlerne i Beskyttelsesteamet på NAS har fått større innsikt i og forståelse for politiets oppgaver i fase 1 og 2 og vice versa. Det er også lavere terskel for å ta kontakt. Det er likevel ikke mye samarbeid om sakene i fase 2. Det er vanskelig å vurdere hvilken betydning det har for saksbehandlingen at Beskyttelse er til stede på NAS fordi prosessen ikke er gjennomført slik PUMA la opp til i en normal situasjon.

Det er etter hvert satt i verk en rekke tiltak som skal bidra til å gjøre saksbehandlingstiden mer effektiv.

3.9 Tidskrav

Slik vi har beskrevet i kapittel 2, satte PUMA en rekke tidskrav for ulike prosess-steg. Flere av disse er blitt satt som tidskrav i tildelingsbrev til UDI og PU. Tabell 3.1 oppsummerer tidskrav og måloppnåelse i ulike faser og prosess-steg, basert på informasjon fra årsrapportene fra henholdsvis PU og UDI.

Tabell 3.1 Måloppnåelse tidskrav/politiet og UDI

Fase 1: Ankomstregistrering	
Krav	Status
<ul style="list-style-type: none">Opptak av biometri og andre innledende undersøkelser skal gjennomføres innen fire timer for 80 prosent av asylsøkerne og innen åtte timer for alle.	<ul style="list-style-type: none">For den ordinære asylporteføljen er fase 1 gjennomført innen fire timer i 64 prosent av sakene, og innen åtte timer i 83 prosent av sakene.For Ukraina-sakene er fase 1 gjennomført innen fire timer i 70 prosent av sakene, og innen åtte timer i 85 prosent av sakene.
Fase 2: Registreringssamtaler	
Krav	Status
<ul style="list-style-type: none">Politiets registreringssamtale innen 48 timer.I saker med kollektiv beskyttelse blir det som hovedregel ikke gjennomført registreringssamtale av PU.Alle saker skal være vurdert for videre undersøkelser senest dag fire.De sakene som ikke krever videre undersøkelser i fase 2 går videre til påfølgende faser senest innen dag fem.Ved behov for ytterligere undersøkelser skal undersøkelsene være gjennomført og saken være ferdig analysert og saksansvar overført UDI innen maksimum ni dager.	<ul style="list-style-type: none">17 prosent av de innledende registreringssamtalene i ordinære asylsaker ble gjennomført innen 48 timer etter ankomst. Ventetiden var i gjennomsnitt 13 dager.⁶41 prosent av innledende registreringssamtaler i Ukraina-sakene ble gjennomført innen 48 timer etter ankomst. Ventetiden var i gjennomsnitt 10 dager, med variasjoner gjennom året.⁷
Fase 3: Strategiske samtaler og asylintervju	
Krav	Status

⁶ Gjennomsnittstiden omfatter også søkere som isoleres på grunn av smitte, syke søkere, de som ikke møter til avtalt tid eller er forsvunnet over lengre tid etc. Personflyt siden 1. januar 2023 har vært en ny flyt. Denne medfører at flertallet av ukrainerne ikke får registreringssamtale på NAS, men på GRS etter å ha bodd noen dager på NAS mens logistikkfunksjoner og helseundersøkelser gjennomføres. Ventetiden før samtale blir derfor også noe lenger.

⁷ Som over (fotnote 7).

<ul style="list-style-type: none"> • I saker med kollektiv beskyttelse blir det ikke gjennomført asylintervju hos UDI. • Ordinære asylsøkere skal i hht. PUMA ha asylintervju innen 16 dager. 	UDIs årsrapport for 2022 inneholder ikke informasjon om måloppnåelse på tidskrav knyttet til strategiske samtaler og asylintervju.
Fase 4: Utstedelse av vedtak	
Krav	Status
<ul style="list-style-type: none"> • 70 prosent av alle saker får vedtak innen 21 dager. 	<ul style="list-style-type: none"> • 56 prosent av alle saker fikk vedtak innen 21 dager. • Median saksbehandlingstid kollektiv beskyttelse: 12 dager. • Median saksbehandlingstid individuelt grunnlag: 98 dager.

I årsrapporten fra politiet for 2022 vises det til at den ekstraordinære situasjonen med masseankomster fra Ukraina har vært avgjørende for politiets arbeid i ankomstfasen i hele perioden. I mars og april var hovedfokuset å sikre at de som kom fikk ivaretatt basisbehovene sine selv om det førte til at fase 1 i en del tilfeller tok lengre tid enn 4 eller 8 timer. Når det gjelder registreringssamtaler har blant annet mangel på tolker medført at en del samtaler ikke har latt seg gjennomføre innenfor tidskravet. I tillegg har utfordringer med UDIs datasystemer gjort det vanskelig å holde oversikt over hvor søkerne befinner seg. I årsrapporten vises det også til at Ukraina-sakene innledningsvis, etter avtale med UDI, ble holdt tilbake i påvente av nytt kodeverk og robotløsning for vedtaksfattning i DUF. Da dette var på plass tok det noe tid å bygge ned restansene, fordi dette måtte gjøres parallelt med å håndtere nye ankomster. Dette påvirket også saksbehandlingstiden i de ordinære asylsakene.

For UDIs del viser årsrapporten for 2022 at de heller ikke nådde tidskravene. Men kollektiv beskyttelse gir kort saksbehandlingstid og langt de fleste fluktsakene var knyttet til kollektiv beskyttelse. Verken tildelingsbrev eller årsrapport omtaler tidskrav for strategiske samtaler og asylintervju i fase 3. Når det gjelder utstedelse av vedtak ble de i 56 prosent av samtlige saker fattet vedtak innen 21 dager. Median saksbehandlingstid for kollektiv beskyttelse var 12 dager mot 98 dager for saker knyttet til individuelt grunnlag. I årsrapporten omtales Syria-sakene som krevende på grunn av høyt omfang og mangler i ID-dokumenter som gjør vurderingene kompliserte.

Median saksbehandlingstid for enslige mindreårige som har fått kollektiv beskyttelse var i 2022 på 33 dager. Median saksbehandlingstid for andre enslige mindreårige var på 111 dager.

Status per 30. april 2023 viser at langt de fleste asylsøknadene handler om kollektiv beskyttelse, med median saksbehandlingstid på 7 dager. For individuelle søknader er median saksbehandlingstid 167 dager, og for EMA er den 223 dager.

3.10 Vurderinger og anbefalinger: Hvordan har ny ankomst- og asylprosess fungert?

Målene i PUMA dreide seg både om å sikre beredskap og å ha en effektiv saksbehandling og fatte riktige vedtak. En formalisert faseinndeling skulle bidra til å skape en effektiv og sikker ankomstfase, samt styrke UDI og PU sin evne til å håndtere svingninger i asylankomstene.

I en situasjon med store ankomster er det lagt til grunn at NAS skal være et tiltak for ankomstberedskap. Vi har sett at ankomstsenterets funksjon er nedskalert til å omfatte de elementene som har vært mest essensielle, og at oppholdstiden på senteret har blitt tilpasset antall asylsøkere som har kommet. Ankomstsenteret har vært viktig for å gjennomføre registrering, tuberkulosescreening og en viss kartlegging av sårbare grupper. Vi ser også at ankomstsenteret er blitt del av en større flyt der det er opprettet ulike innkvarteringsløsninger i forkant og etterkant av et kort opphold på NAS. Vi vurderer at ankomstsenteret har hatt en sentral funksjon for å sikre at alle asylsøkerne er blitt tatt imot. Sammen med innføring av kollektiv beskyttelse, automatisering og bruk av desentraliserte registreringsløsninger har ankomstsenteret bidratt til at Norge har greid å ta imot et svært høyt antall asylsøkere.

Ankomst- og asylprosessen tok ikke høyde for ankomster på nivå med det antallet som har kommet som følge av krigen i Ukraina. Men styringsdokumentene la til grunn at ved høye daglige ankomster skulle oppholdstiden på senteret reduseres og oppgaveløsningen justeres. Dette er prinsipper som er brukt i driften av NAS. Etter vår vurdering har man vist en høy omstillingsevne og stor fleksibilitet i hvordan ankomstsenteret er brukt. Erfaringene som er gjort er tatt inn i en læringsprosess. Vi anser at PUMA-rammeverket sannsynligvis har vært nyttig for å komme frem til hensiktsmessige løsninger.

Med desentralisert registreringsløsning gikk man bort fra prinsippet om at alle skulle registreres på NAS. Den nye ankomst- og asylprosessen ble dermed ikke fulgt slik den var planlagt. Flere registreringssteder har ført til behov for opplæring i distriktene og ga i starten ulik kvalitet på registreringen. Samtidig har det vært helt nødvendig å ta i bruk flere registreringssteder, og en fleksibel bruk av noen få andre registreringsløsninger som blant annet GRS, vurderer vi som svært hensiktsmessig. Vi mener at det basert på de erfaringene som er gjort, bør lages retningslinjer for hvordan registrering av ulike grupper asylsøkere skal skje ved høye ankomster. Beskrivelsen bør knyttes til ankomstnivåer.

Med etableringen av ankomstsenteret, mente man at behovet for transittmottak utgikk. Tidligere ble asylsøkerne overført til transittmottak der de ventet på intervju. Vi ser at med de store ankomstene har transittmottak igjen blitt etablert. Det har vært nødvendig for å få til en flyt. Med transittmottak har asylsøkerne et sted å bo mens de venter på gjennomføring av intervju. Ved nedskalering av oppholdstiden på NAS vurderer vi at det er behov for et transittsystem. Vi mener at det er behov for en plan for hvordan innkvartering skal ivaretas i situasjoner hvor NAS kun ivaretar minimumsfunksjoner. I en slik situasjon kan det være behov for innkvartering i forkant av opphold på NAS, og det vil være behov for å gjennomføre asylintervjuer andre steder enn på NAS. Asylsøkerne bør bo i en innkvarteringsløsning som gjør intervjuene enklest mulig å gjennomføre.

PUMA hadde svært detaljerte mål for tidsbruk på ulike prosess- steg. Målene er oppfattet som rigide. Disse kravene er ikke oppfylt annet enn i saker med kollektiv beskyttelse. Dette kan delvis forklares med at forholdene har vært ekstraordinære. Ny ankomst- og asylprosess er ikke testet ut i en ordinær situasjon. Målet om at 70 prosent av sakene skal behandles innen tre uker er basert på en beregning fra arbeidet med PUMA der det ut fra et visst antall saker ble anslått at om lag 70 prosent ikke trenger en videre utredning som forsinker saksbehandlingen. En sentral innvending er at dette er et tall som endrer seg med hvilke land asylsøkerne kommer fra og hvilken juridisk situasjon de er i. Vi ser dessuten at prosessene påvirkes mye av hvor mange som kommer og hvor krevende det er å skaffe tolker samt å avklare identitet. Vi mener derfor at slike måltall gir lite mening hvis det ikke tilpasses den aktuelle situasjonen. Måltallene må være situasjonsbestemte.

Ankomst- og asylprosessen slik den var beskrevet, tar ikke hensyn til at personene som kommer har svært ulike kjennetegn. I håndteringen av store ankomster er det vesentlig å lykkes med personflyten. De store ankomstene fra Ukraina har vist at det er nødvendig å ta hensyn til omstendigheter som sykdomsutbrudd og at det er stor forskjell på beboere. De kan ha helseutfordringer eller funksjonsnedsettelse. Noen har mange barn og noen har med kjæledyr. Det er derfor viktig å kunne justere tidskravene slik at de sees i forhold til omstendigheter som er i endring. Tidskravene som er satt for de ulike prosess- stegene bør være mindre rigide og tilpasses kjennetegn ved asylsøkerne og ankomstsituasjonen.

Men selv om de rigide prosessene som beskrives i PUMA er lite hensiktsmessige, er det riktig å tenke på flyt-effektivitet. Vi finner også at det er stor enighet om at samlokalisering av UDI og PU ved ankomstsenteret har vært et gode. Vi finner at samhandling og samlokalisering med politiet har gitt økt forståelse for hverandres mål og oppgaver i prosessen. Det har bidratt til å bygge ned fordommer og tidligere uenigheter.

Et sentralt aspekt ved ny ankomst- og asylprosessen var *lean* og kontinuerlig forbedring. Vi finner imidlertid at det mangler oppdatering og revidering av prosess-stegene basert på de erfaringene man har fått. Erfaringer og endringer som er gjort bør oppsummeres og være grunnlag for utforming og beskrivelse av en revidert asylsaksprosess.

For å håndtere de store ankomstene fra Ukraina, ble de ordinære asylsakene nedprioritert i 2022. Vi finner at endringer i oppgaver mellom saksbehandlingsteamene har vært utfordrende å gjennomføre. Det ser ut til å ha sammenheng med flere forhold, som lite kapasitet, at kompetansen er ulik, ikke god nok prioritering og for lav kjennskap til prinsippene for ny ankomst- og asylprosess. Når fase 3 helt eller delvis er tatt ut av ankomstsenteret har det bidratt til at flere personer kunne tas imot på senteret. Men løsningene med hensyn til hvem som skulle overta oppgavene, hvor asylintervjuene skulle gjennomføres og hvordan man skulle få til gjennomføring av fase 3, har ikke vært tydelige. Når saksbehandlerne ikke er samlokalisert fører det sannsynligvis til at kunnskap om prosessen og poenget med å jobbe på denne måten blir lav.

I en situasjon med høye ankomster hvor fase 3 tas ut av NAS bør det være en plan for hvordan asylintervjuene skal gjennomføres. Det bør også være en plan for gjennomføring og ansvarsfordeling når det gjelder saksbehandlingen.

Ankomstsenteret har en begrenset kapasitet som også vil sette begrensninger i en «normalsituasjon». Det er derfor behov for å tydeliggjøre hvor ansvaret for saksbehandling og asylintervjuer av nye søkere skal ligge når ankomstene er høyere enn det saksbehandlingskapasiteten på NAS tillater. Det bør også klargjøres hva som er kriteriene for «nye saker», det vil si når en sak skal slippes og ikke lenger behandles av det saksbehandlersteamet som har ansvar for nye saker.

3.10.1 Anbefalinger

- Det bør lages retningslinjer for hvor registrering av ulike grupper asylsøkere skal skje ved høye ankomster. Beskrivelsen bør knyttes til ankomstnivåer.
- Behovet for et transittsystem som kan implementeres ved store ankomster bør utredes og konkretiseres nærmere. Det bør være en plan for hvordan innkvartering skal ivaretas i situasjoner hvor NAS kun ivaretar minimumsfunksjoner.

- I en situasjon med høye ankomster hvor fase 3 tas ut av NAS bør det være en plan for hvordan asylintervjuene skal gjennomføres. Det bør også være en plan for hvordan saksbehandlingen skal gjennomføres.
- I en normalsituasjon bør det tydeliggjøres hvor ansvaret for saksbehandling og asylintervjuer av nye søkere skal ligge når ankomstene er høyere enn det kapasiteten på NAS tillater.
- Det bør klargjøres hva som er kriteriene for «nye saker». Det vil si når en sak skal slippes og ikke lenger behandles av det saksbehandlerteamet som har ansvar for nye saker.
- Hvilket samarbeid det bør være mellom PU og UDI i fase 2 bør tydeliggjøres. Dette gjelder både i en ordinær og en ekstraordinær situasjon.
- Tidskravene som er satt for de ulike prosess-stegene bør være mindre rigide. Kravene bør tilpasses kjennetegn ved asylsøkerne og ankomstsituasjonen.
- Ny ankomst- og asylprosess skulle følge prinsippene for lean og kontinuerlig forbedring. Erfaringer og endringer som er gjort bør oppsummeres og være grunnlag for utforming og beskrivelse av en revidert saksprosess.

4 Digitale støttesystemer og bygningsmessige forhold

I dette kapitlet svarer vi på i hvilken grad aktørene som jobbet i tilknytning til Nasjonalt ankomstsenter hadde tilgang til hensiktsmessige og godt fungerende teknologisk utstyr, materiell og digitale løsninger. Dette er vurdert opp mot følgende evalueringskriterier:

- De ulike aktørene mottok det utstyret de hadde behov for
- Den digitale infrastrukturen ved ankomstsenteret fungerte godt
- Håndtering av manglende overnattingsmuligheter fungerte godt
- Romkapasiteten ved ankomstsenteret var god
- Kontorkapasiteten ved ankomstsenteret var god

Vi beskriver først hvilke støttesystemer UDI, PU og Link har hatt tilgjengelig og hvordan disse fungerte våren 2022. Deretter beskriver vi de bygningsmessige forholdene og UDIs, PUs og Links erfaringer med disse våren 2022. Til slutt gir vi vår vurdering av digitale støttesystemer og bygningsmessige forhold.

4.1 UDI og politiets systemportefølje

UDI har ansvar for å forvalte og videreutvikle de sentrale systemene som benyttes på tvers av utlendingsforvaltningen. I tillegg har politiet særegne støttesystemer som ivaretar politiets behov i utlendingsforvaltningen. En samlet oversikt over UDIs og politiets mest sentrale støttesystemer i ankomst- og asylprosessen er oppstilt i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Samlet oversikt over sentrale støttesystemer i asyl- og ankomstprosessen

System	Primærbrukere	Funksjon
DUF	UDI, politiet, UNE, IMDi	Fagsystemet for utlendingsforvaltningen. Saksbehandlingssystem for behandling av asylsøkere.
MOT	UDI og driftsleverandør(er)	Mottakenes system for saksbehandling, logistikk og økonomi.
Flyt	UDI og driftsleverandør(er)	Webapplikasjon for å håndtere logistikk ved ankomstsentrene og utstedte ID-/adgangskort.
START	Asylsøker	System til bruk i en asylsøkers ankomstfase. Elektronisk skjema for selvregistrering i START fylles ut av asylsøkeren ved ankomst på alle registreringssteder
Qlik	UDI	Statistikkverktøy for å innhente, strukturere og formidle virksomhetsinformasjon. Qlik har også blitt brukt som silingsverktøy for robotprosesser.
UTSYS	Politiet	Politiets utlendingsregister, og et fag- og saksbehandlingssystem for PU. Systemet støtter opp om

		politiets arbeid i både ankomstfasen, uttransporteringsfasen og drift av Utlendingsinternatet, mm.
GTK	Politiet	Støttesystem som benyttes ved grensekontroll, inn- og utreisekontroll, samt utlendingskontroll.

4.1.1 Systemer som forvaltes av UDI

Saksbehandlingen i UDI skal være fullelektronisk og foregå i Datasystem for utlendings- og flyktningsaker (DUF). DUF er det sentrale fagsystemet for utlendingsforvaltningen i Norge. Systemet driftes av UDI, men brukes som et felles fagsystem for alle hovedetatene i utlendingsforvaltningen, dvs. UDI, politiet, Utlendingsnemnda (UNE) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Ansatte i politiet har tilgang til DUF for å kunne utføre oppgaver på vegne av utlendingsmyndighetene, for eksempel når de mottar søknader og forbereder utlendings- og statsborgersaker.

DUF skal benyttes gjennom hele saksbehandlingen og fram til vedtak, deriblant til håndtering av asylsøknader med asyintervju. Førstegangsregistrering av asylsøkere i DUF skal gjøres av PU, hvorpå DUF genererer et DUF-nummer for asylsøkeren. DUF inneholder informasjon om saksbehandlingen som gjøres i hver enkelt sak, herunder status og vedtak i sakene. Det inneholder også informasjon om asylsøkers mottakshistorikk og bosettingshistorikk.

Mottaksportalen (MOT) er mottakenes elektroniske system, og er en portal for leverandører av mottakstjenester til UDI. Formålet med etableringen av MOT var å samle saksbehandling, logistikk og økonomi i en integrert løsning for UDI og driftsleverandør. MOT skal være et støttesystem for mottakene for å ivareta økonomiske, administrative og operative oppgaver i daglig drift. MOT er løsningen som skal brukes av aktørene på ankomstsenteret for å holde oversikt over flyten på senteret og for samhandling mellom aktørene.

Før etableringen av MOT var det web-applikasjonen FLYT som skulle brukes for å holde oversikt over flyten på ankomstsenteret. Enkelte funksjoner i FLYT-applikasjon benyttes fortsatt. Eksempelvis brukes systemet til å utstede elektronisk ID-kort/adgangskort til beboere. I tillegg finnes fortsatt listevisninger og registreringer i applikasjonen som LINK bruker for å holde oversikt på senteret. UDI har en målsetning om å sanere FLYT-applikasjon når tilsvarende restfunksjonalitet er levert i MOT.

START er et elektronisk skjema hvor søkeren mottar og gir informasjon. Skjemaet fylles ut av asylsøkeren i fase 1, ved hjelp av nettbrett. Systemer har en integrasjon med UTSYS, Flyt og DUF, som henter aktuelle persondata fra START. Systemet har en integrasjon med UTSYS og Flyt, som henter aktuelle persondata fra START. START har også en integrasjon til MOT.

UDI har siden 2015 brukt statistikkverktøyet Qlik, for å innhente, strukturere og formidle virksomhetsinformasjon. Qlik skulle blant annet gi en mer helhetlig, fleksibel og robust forvaltning og utvikling av statistikk og styringsinformasjon. Deriblant skulle Qlik gi bedre oversikt i situasjoner med høye ankomster. Qlik viser blant annet statistikk over ankomster, brukergrupper og flaskehalsen i mottakssystemet.

4.1.2 Systemer som forvaltes av politiet

UTSYS er politiets utlendingsregister, jf. politiregistreringsforskriften kapittel 56. UTSYS ble utviklet som et fag- og saksbehandlingssystem for PU, men ble fra 2017 en nasjonal IKT-løsning. All saksledelse for PU koordineres i UTSYS. UTSYS skal gi leseren person- og ID-opplysninger, en overordnet status i utlendingssaken

vedrørende asyl og eventuelle bort- eller utvisningsvedtak. Mange av opplysningene som vises i Utsys hentes fra utlendingsdatabasen (UDB) til UDI. I tillegg fremkommer PUs ID-status og behov for operativ oppfølging. PU har også behov for å vurdere ID opp mot muligheten for uttransport, mens UDI vurderer sannsynlighetsgrad opp mot grunnlag for vedtak i saken.

UTSYS ble innført i 2012 som en del av et større IKT- og endringsprogram i utlendingsforvaltningen, kalt EFFEKT. Hensikten med EFFEKT-programmet var å modernisere og effektivisere utlendingsforvaltningen, og bidra til en mer helhetlig forvaltning, blant annet gjennom bedre samhandling på tvers av aktørene. Ifølge en evaluering av EFFEKT-programmet, utført av Menon Economics i 2019, var det med UTSYS tiltenkt en toveis-integrasjon mellom UDI og PU. En slik integrasjon ble imidlertid ikke realisert grunnet høyt kostnadsnivå og innvirkningen det ville ha på resten av programporteføljen. Menon konkluderte at en slik toveisintegrasjon ville gitt en større effekt på samhandling mellom UDI og PU.

Grense- og territorialkontrollsystemet (GTK) er et støttesystem politiet benytter ved grensekontroll, inn- og utreisekontroll, samt utlendingskontroll på territoriet, jf. Politiregisterforskriften § 55-1 om formålet med registeret. GTK gir politiet blant annet mulighet til å lagre opplysninger om alle inn- og utreisende som blir kontrollert på grenseoverganger på ytre Schengen-grense. I henhold til utlendingsloven og EU-samarbeidet, forplikter Norge seg til å utføre kontroll ved Schengen yttergrense og territorielt. Kontrollen ved Schengen yttergrense skal blant annet bestå av søk mot internasjonale registre, for å unngå at personer som er etterlyst, det være seg nasjonalt eller internasjonalt, får krysse grensen. I GTK gjennomføres blant annet dokumentkontroll, søk i visum/oppholdstillatelser, verifikasjon av fingeravtrykk og søk på etterlysninger, registrering av inn- og utreiseopplysninger m.v.

4.2 Bruk av digitale støttesystemer våren 2022

4.2.1 Arbeid med saksflyten: DUF, UTSYS og Qlik

UDI og politiet brukte ulike støttesystemer i saksbehandlingen på NAS. UDIs saksbehandling foregikk ved hjelp av DUF. PU benyttet primært UTSYS i sin saksbehandling, men har også benyttet DUF.

Ifølge UDIs saksbehandlere ved NAS, ga ikke systemet tilstrekkelig oversikt over saksflyten eller nødvendig støtte i vedtaksprosessen. DUF omtales som et ressurskrevende system å vedlikeholde og oppdatere, da systemet i stor grad avhenger av manuelle registreringer. Det var flere tilfeller med nedetid på DUF, herunder nevnes nedetid på opp mot 14 timer.

Ifølge politiet var ikke DUF tilpasset deres arbeidsoppgaver på NAS, slik som kartlegging av sårbare grupper, sikkerhets- og kriminalitetssaker. Derfor jobbet de primært i UTSYS som hadde systemstøtte tilpasset politiets behov. Vi har fått opplyst at verken DUF eller UTSYS tilfredsstilte behov for oversikt og kontroll i saksflyten som avsnitt for ID-undersøkelse (IU) hadde. Saksflyten hos IU ble derfor administrert i et excel-ark, hvor informasjon fra DUF og UTSYS ble lagt inn manuelt.

Ansatte fra UDI og PU forteller at DUF og UTSYS ikke understøttet deres behov for å samhandle om saksflyten, og beskriver mangelfull integrasjon mellom systemene. I ankomst- og asylflyten har UDI og PU for eksempel behov for å kommunisere om enkeltsaker. Det var mulig å legge inn interne notater på enkeltsaker i DUF, men siden både søker og advokat hadde innsyn i disse notatene var det begrenset hva UDI og

PU kunne kommunisere i løsningen. Mye av samhandlingen mellom PU og UDI foregikk derfor på e-post. Vi er også gjort oppmerksomme på problemer med integrasjonen mellom DUF og UTSYS opp mot Folkeregisteret. I intervjuer fremkommer det at i en periode ble asylsøkeres registrerte adresse i Folkeregisteret overskrevet ved opprettelse av DUF-nummer. Flere asylsøkere har vært registrert med adresse på NAS, selv om de har flyttet ut fra senteret. Dette resulterte i at PU måtte bruke tid og ressurser på å lokalisere asylsøkere.

For enkelte aktiviteter beskrives en fungerende integrasjon mellom DUF og UTSYS, eksempelvis automatisk opprettelse av person i DUF når politiet registrerte søkeren i UTSYS. Denne integrasjonen trekkes frem som svært positivt av både UDI og PU.

Ifølge revisjonsrapport nr. 2023/1 fra UDI og politiet var det også mangelfull integrasjon mellom UTSYS og GTK. Blant annet har relevante data om søkeren som registreres i GTK ikke blitt overført til UTSYS. PU opplyste at det var vanskelig å se for seg en full integrasjon mellom GTK og UTSYS, da ikke alle som var registrert i GTK hadde DUF-nummer.

Det er ulike hjemler og ulike leverandører og systemer for de ulike søkene og registrene. Dette har medført at politiet har tatt biometri av søkerne opptil tre ganger i tre ulike systemer. Dette har lagt ekstra beslag på ressurser.

Qlik ble også benyttet for å holde oversikt over saksflyten, blant annet over søkere som hadde ankommet NAS. Oversikten viste saker som var opprettet av - og under arbeid hos - politiet, men som enda ikke var ekspedert til UDI. Våren 2022 oppsto det problemer med å formidle riktig tallgrunnlag mellom PU og UDI ved bruk av Qlik. På dette tidspunktet fantes det ikke et kodeverk for søknader etter utlendingsloven §34. UDI anmodet PU om å vente med å ekspedere saker i påvente av avklaring rundt hvordan §34-saker skulle håndteres i saksprosessen. Flere saker ble liggende i oversikten. Oversikten ble ifølge politiet gjennomgått jevnlig for å sikre saksoppfølging. Da kodeverk for §34-søknader kom på plass og folk ble registrert med søknad etter § 34, var ikke dette lenger et problem og sakene dukket automatisk opp.

START ble benyttet både for å gi informasjon til asylsøkeren ved ankomst på senteret i henhold til retningslinje UDI 2010-081, samt for å innhente nødvendig informasjon om søkeren.

4.2.2 Arbeid med personflyt: MOT, Flyt og andre støttesystemer

MOT ble brukt til å følge opp personflyten på NAS, herunder også utflyten fra senteret. Det innebar blant annet å legge inn opplysninger om flytting av søkere, gjennomførte undersøkelser, asylsamtaler og deltakelse i informasjonsmøter. Selv om ledere og saksbehandlere ved NAS opplevde å ha bedre kontroll på personflyten våren 2022 enn ved tidligere tilfeller med økte ankomster, formidler de fleste vi har snakket med at en ikke hadde tilfredsstillende systemstøtte for å ivareta personflyten på NAS.

Både UDI og LINK formidler at MOT ikke fungerte tilstrekkelig godt for å holde oversikt over personflyten. Løsningen manglet historikk om asylsøkernes lokasjon i systemet, oversikt over antall beboere og type beboere, samt hvem som hadde mottatt hygieneartikler.

PU hadde ikke tilgang til MOT for perioden vi ser på. Link ble derfor et mellomledd når PU hadde behov for informasjon om søkerens plassering på ankomstsenteret. PU fikk tilgang til MOT mai 2023 for søkere som bor på NAS. PU opplyser at det gjorde det vesentlig enklere å holde oversikt, og at PU for eksempel markerte direkte i systemet hvilke søkere de var ferdige med og hvilke som fortsatt skulle vente på samtale.

Masseankomstene våren 2022 var første gang UDI brukte MOT ved en ekstraordinær asylankomst. Ansatte i UDI forteller om en situasjon hvor UDI måtte øke bemanningen betraktelig for å håndtere registreringen av nyankomne asylsøkere i MOT. Registreringer av ankomster beskrives som tidkrevende, og lite egnet for en masseankomstsituasjon.

MOT skulle erstatte Flyt som verktøy for å holde oversikt over hvor søkerne befant seg i asylprosessen på NAS, men hadde ikke denne funksjonen da det ble opprettet. Vi får opplyst at MOT gradvis har blitt utviklet med funksjoner for å ivareta dette behovet, men at Flyt likevel ble tatt i bruk.

Grunnet manglene ved MOT ble også Excel, fysiske informasjonstavler og telefon benyttet for å holde oversikt over hvor søkeren befinner seg og for å dele informasjon om personflyt. For eksempel benyttet Link egne Excel-ark og -lister hvor de registrerte relevante opplysninger om beboere. Disse ble delt på e-post. Ledere og saksbehandlere omtaler dette som et nødvendig, men ineffektivt og sårbart system med personvernutfordringer.

4.2.3 Øvrige systemer for samhandling og informasjonsdeling ved NAS

UDI, PU og Link formidler at de savner en felles informasjonsplattform på NAS. UDI brukte systemer som SharePoint, Teams og Planner i arbeidet på NAS. Politiet hadde ikke tilgang til disse systemene, da deres digitale systemer er koblet opp mot politiets lukket nettverk ("politinett"). Det innebærer blant annet at politiet ikke hadde digitale løsninger for å booke møterom på NAS. Det var heller ikke etablert et felles intranett for aktørene på NAS. Politiet brukte eget intranett kalt "Kilden". Informasjonsutveksling mellom aktørene foregikk derfor via e-post, telefon eller informasjonstavler.

Ved tidspunktet for evaluering jobbet UDI med å ta i bruk Microsoft Teams som et lederverktøy for driften av senteret. Det skulle med utgangspunkt i dette utarbeides arbeidsrom hvor styringsdokumentasjon slik som rutiner, prosedyrer, møtereferater, tiltakskort mv. skulle lagres. Hensikten var at ledere, avsnittsledere og ansatte med nøkkelroller på NAS skulle ha en felles arbeidsplattform med tilgang til oppdatert styringsdokumentasjon, slik at disse kunne holde sine ansatte oppdatert.

Ifølge revisjonsrapport 2023/1 fra UDI og politiet er den manglende systemstøtten et resultat av at PUMA-prosjektet ble utviklet uten å hensynta bruk og utvikling av systemer og teknologi i ankomst- og asylprosessen.

4.3 Bygningsmessige forhold

UDI, som er prosesseier, har ansvar for å levere en helhetlig infrastrukturell løsning for asyl- og ankomstprosessen. De ulike aktørene ved ankomstsenteret vil ikke nødvendigvis ha behov for samme type bygningsmessige forhold, og den enkelte aktør har derfor ansvar for å sikre tilstrekkelig tilgang på nødvendig materiell.

I 2015 ble ankomstsenteret Østfold etablert i et tidligere bygg tilhørende varehuskjeden Smart Club. Bygget ble tilpasset og omgjort til et ankomstsenter. Som del av PUMA 2 ble ankomstsenteret Østfold bygget ut for å tilpasses oppgaveutførelsen, innkvartering av søkerne og antall ansatte som skal jobbe der, samt implementere den nye asylprosessen (Utlendingsdirektoratet 2017). Bygget skulle dimensjoneres for både å håndtere normal- og beredskapsflyt. I beredskapsflyten skulle kun de mest prekære prosessstegene og helseundersøkelsene gjennomføres på ankomstsenteret. Dette for å

sikre god gjennomstrømning og flytting til andre mottak. Beredskapsdimensjonen skulle være en viktig premissgiver for utviklingen av bygget. Fra 1. november 2020 gikk senteret over til å være et Nasjonalt ankomstsenter med fullskala drift i henhold til den vedtatte nye ankomst- og asylprosessen.

Våren 2022 kom det som tidligere nevnt opp mot 600-700 asylsøkere daglig. Den raske økningen i ankomster førte til at det ikke var mulig å ferdigstille reservearealene ved Nasjonalt ankomstsenter som skulle brukes ved høye ankomster. Både UDI, PU og Link forteller at bygningsmassen var underdimensjonert for å håndtere det antall ankomster som kom. I dokumentasjonen fra PUMA ble det lagt til grunn at det skulle være 1000 sengeplasser på ankomstsenteret. I praksis har ikke ankomstsenteret hatt den kapasiteten, og regnes som fullt ved 850 personer.

For å imøtekomme det store ankomsttallet ble gymsalen omgjort til teltplass med madrasser på gulvet som ankomne asylsøkere kunne sove på i påvente av registrering. Som resultat av den sprengte kapasiteten på senteret måtte asylsøkere bo på gulvet utenfor sovesalene. Deler av eksisterende sovesal ble omdisponert, blant annet for å få plass til flere venterom. Kapasiteten på sovesalen ble da tatt opp igjen ved å utvide utvendig brakkerigg. Det ble også inngått avtaler med hoteller og andre innkvarteringssteder om såkalt venteinnkvartering der asylsøkerne bodde før de kom inn i ankomstsenteret. Hensikten med venteinnkvartering var å sikre bedre logistikk og kapasitetsutnyttelse når dagsankomstene varierte, ved å kontrollere flyten inn mot ankomstregistrering. I perioder med store ankomster kunne en holde igjen søkere på venteinnkvartering, mens en i perioder med lave ankomster kunne slippe søkere fra venteinnkvartering til registrering.

4.3.1 UDIs erfaring med bygningsmessige forhold våren 2022

I beredskapssituasjoner med store ankomster skal ansatte i Beskyttelse i UDI gi fra seg kontorer til PU. Dette medførte våren 2022 at UDI ikke fikk tatt asylintervjuer ved NAS. Ifølge skalerings- og beredskapsplanen skal det ved masseankomster være mulig å opprette ekstra samtalerom i utvendig brakkerigg. Det skal også være mulig å gjennomføre intervjuer fra UDIs lokaler på Valle Hovin i Oslo. Vi får opplyst at det var knapphet på intervjurom på NAS og i utvendig brakkerigg. På enkelte ukedager har det også vært lite kapasitet på intervjurommene på Valle Hovin. Vi blir fortalt at sistnevnte skyldes at en ikke har klart å utnytte kapasiteten på intervjurommene da den totale kapasitetsutnyttelsen har ligget på rundt 50%, og i få tilfeller over 80%. Internrevisjonsrapport 2023/1 fant at kapasiteten på intervjurom ved NAS i perioden januar-april 2023 var underutnyttet på enkelte ukedager.

Omtrent halvparten av intervjuene i perioden ble gjort på skjerm. Det ble også satt opp et mottak på Kongsberg for intervjuer.

PUMA la til grunn at NAS skulle ha minimalt med venterom, men heller benytte teltsalen som venterom. Ansatte fra UDI forteller at dette ikke ga samme oversikt over søkerne som venterom, som i større grad kunne brukes til å holde søkerne adskilt i personflyten. Vi erfarer at disse behovene var kjent allerede før våren 2022, men at det ikke ble satt av budsjettmidler til å bygge opp kapasiteten på senteret.

Endelig trekkes det frem at UDI våren 2022 manglet kontorer, hadde et for lite saksbehandlingsareal og for få arealer til å ivareta barnefamilier og sårbare på NAS.

4.3.2 Links erfaring med bygningsmessige forhold våren 2022

Driftsoperatøren Link opplyser at de ikke hadde nok kontorlokaler på NAS. Link hadde kontorlokaler i andre etasje og opplevde seg frakoblet sine driftsoppgaver som primært fant sted i første etasje. Link hadde et miljøkontor i første etasje tilgrenset sove- og oppholdssalen på NAS. Miljøkontoret ble brukt som et kommandorom og pauserom for

de ansatte. Miljøkontoret hadde ingen vinduer, og hadde kun en inngangsdør. Det ble etter hvert etablert en ekstra dør for å ha en ekstra rømningsvei. Link hadde ingen toaletter i første etasje. Ansatte brukte de samme toalettene som beboerne.

Beboerne hadde mulighet til å låse inn personlige eiendeler i resepsjonen. Link opplyser at mange beboere ikke ønsket å benytte seg av denne løsningen, da det var tungvint å stille seg i kø for å låse inn og ut eiendeler. Resepsjonen hadde også begrenset åpningstid. Videre får vi opplyst at Link savner en egnet løsning for telefoni. Det var flere hendelser hvor beboere fikk frastjålet egen telefon. Det ble gjort forsøk på å låne ut mobiltelefoner, men man erfarte at mobilene eller SIM-kortet ble stjålet. På bakgrunn av ovennevnte problemstillinger har Link ytret et behov for at det anskaffes skap med kodelås, hvor beboere har mulighet for å låse inn personlige eiendeler og lade mobiltelefoner.

4.3.3 PUs erfaring med bygningsmessige forhold våren 2022

PU forteller at de, i likhet med UDI og Link, hadde for lite areal på NAS. Mangel på venterom, intervjurom, møterom, arbeidsrom og garderober trekkes særlig frem. PU hadde for liten politivakt og et trangt politilager. Det var ingen store møterom, og beslagsrommet ble oppfattet som lite egnet. PU hadde ikke klasse-/undervisningsrom hvor de kunne gjøre opplæring av ansatte. Opplæring ble derfor gitt i kantinen.

Mangelen på areal resulterte blant annet i ekstra reisetid frem og tilbake mellom NAS og PUs lokaler på Tøyen. Eksempelvis måtte ansatte i PU reise til Tøyen for å ta bilde til bruk på adgangskort da det ikke gjøres på NAS.

Basert på flere sikkerhetsavvik våren 2022, var ansatte i PU bekymret for sikkerheten på senteret i perioden. Ansatte i PU var også bekymret for at søkere kunne gå inn og ut av bygget uten sikkerhetskontroll, så lenge de hadde fått utdelt et adgangskort.

4.4 Vurderinger og anbefalinger: En systemportefølje og en bygningsmasse som hemmer effektiviteten i ny ankomst- og asylprosess

Teknologisk systemstøtte og bygningsmasse er viktige komponenter i systemet som utgjør ny ankomst- og asylprosess. For å lykkes med effektiv og god saks- og personflyt, har UDI, politiet og driftsleverandører på NAS behov for god systemstøtte og godt tilpasset bygningsmasse. Vår gjennomgang har identifisert flere hemmere for effektiv og god saks- og personflyt.

4.4.1 Digitale støttesystemer

Det var utviklet systemer som støttet ulike deler av den helhetlige asylyflyten, herunder DUF og UTSYS for saksflyt og MOT/FLYT for personflyt, men det var ikke etablert et felles styringsverktøy som ivaretok helheten i asylprosessen. Den eksisterende systemporteføljen våren 2022 støttet i liten grad løsningene og arbeidsmåten i den nye ankomst- og asylprosessen, hvor det ble lagt opp til tett samhandling mellom aktørene. Uten en helhetlig og felles oversikt var det krevende å effektivt styre og kontrollere asylprosessen.

Det er vår vurdering at effektiviteten i saksflyten ble hemmet av at UDI og politiet støttet seg på to ulike systemer (DUF og UTSYS) som ikke snakker godt med hverandre. Ikke bare hemmet det effektiv deling av person- og saksopplysninger, men det skapte også

uklarheter om formål med innhenting og lagring av informasjon. Ifølge Menon Economics (2019) var det med UTSYS tiltenkt en toveis-integrasjon mellom UDI og PU. En slik integrasjon ble imidlertid ikke realisert grunnet høyt kostnadsnivå og innvirkningen det ville ha på resten av programporteføljen. Vår gjennomgang støtter Menons konklusjon om at en toveis-integrasjon ville gitt en mer effektiv samhandling i saksflyten.

Støttesystemene for saks- og personflyt våren 2022 understøttet ikke i tilstrekkelig grad behovene UDI, PU og Link hadde på NAS. Mange arbeidsprosesser var manuelle og det var utstrakt bruk av sidesystemer. Dette gav noen uheldige konsekvenser.

Manuelle arbeidsprosesser er tidkrevende, beslaglegger ekstra ressurser og tar ned effektiviteten i asylprosessen. Utstrakt bruk av manuell registrering i systemene kan påvirke datakvaliteten. Som Revisjonsrapport 2023/1 påpeker, gir saksbehandling i sidesystemer risiko for brudd på offentlighetsloven. I tillegg gir det forhøyet risiko for brudd på personopplysningsloven, da aktørene har mindre kontroll over opplysningene og systemene de er lagret på. Det bidrar dessuten til mangelfull notoritet i saksbehandlingen, da informasjon i større grad formidles muntlig over telefon, fjes-til-fjes eller i andre sidesystemer hvor informasjon ikke logges og lagres etter samme prinsipper.

Ved endringer i ankomsttall og/eller kjennetegn ved de som søker beskyttelse i Norge, endres også kravene som stilles til støttesystemer. Det innebærer at systemstøtten må være fleksibel for å ivareta en situasjon med økte ankomster. Vi stiller spørsmål ved om MOT var tilstrekkelig fleksibelt for å håndtere store økninger i ankomster, da håndteringen av registrering i systemet krevde en betydelig oppskalering på NAS og ble en flaskehals våren 2022.

Våre funn støtter konklusjonen i revisjonsrapport 2003/1 om at det er uheldig at aktørene på NAS manglet et felles verktøy for å dele informasjon. Dette bidro til ytterligere svekket samhandling blant aktørene på senteret, og derav svekket effektivitet og kvalitet i arbeidet. Dette var også tilfellet våren 2022.

4.4.2 Bygningsmessige forhold

Rammene for antall tilstedeværende ansatte og asylsøkere styres først og fremst av bygningsmassens størrelse og de fysiske mulighetene og begrensningene dette gir.

Det er vår vurdering at effektiviteten og kvaliteten i saks- og personflyten på NAS ble hemmet av at UDI, PU og Link ikke hadde tilstrekkelig med areal for å yte de tjenester de skulle gjøre i henhold til ny asyl- og ankomstprosess. Det var blant annet mangel på venterom, intervjurom, kontorlokaler, møterom og arbeidsrom.

Det var ikke plass til at både PU og UDI kunne gjennomføre intervjuer og samtaler ved en masseankomstsituasjon på nivå med våren 2022. Samtidig har ikke UDI klart å fullt ut utnytte kapasiteten på eksisterende intervjurom. Det er uheldig at omtrent halvparten av intervjuene i denne perioden ble gjort på skjerm. Skjermintervjuer vanskeliggjør relasjonsbygging, non-verbal kommunikasjon og ivaretagelse av søkeren (Fafø, 2022). Eksempelvis er bruk av stillhet, som kan hjelpe søker med å erindre minnebilder og formulere sine opplevelser, vanskeligere når intervjuer foretas via skjerm (ibid.).

Vi finner at kvaliteten i ankomst- og asylflyten ble svekket da tallet for antall boende på NAS oversteg 850 personer. Det måtte iverksettes ad-hoc-løsninger slik som etablering av soveplasser utenfor sovesalene. Vi vurderer styringsmålet på 1000 boende som for høye, sammenlignet med faktisk kapasitet på senteret.

Bygningsmassen begrenset dimensjoneringen av sanitære fasiliteter og andre HMS-relaterte forhold. Det er vår vurdering at begrensningene i bygningsmassen medførte en forhøyet HMS-risiko, eksempelvis manglende evakueringsalternativer ved brann og

uønskede hendelser i Links miljørom, samt risiko for økt smittetrykk på ansatte som måtte benytte seg av samme toaletter som beboere.

Endelig vurderes eksisterende løsning for å låse inn personlige eiendeler for beboere som lite egnet.

4.4.3 Anbefalinger

UDI har fremmet forslag om å gjennomføre basismodernisering av sine IKT-løsninger frem til og med 2029. I den forbindelse bør det gjøres en helhetlig og etatsovergrepene evaluering av systemstøtten for ny asyl- og ankomstprosess. Herunder bør det vurderes etablering av et etatsovergrepene styringsverktøy som behandler asylprosessen i sin helhet, herunder både saks- og personflyt.

Utover dette har vi følgende anbefalinger som adresserer digitale støttesystemer:

- Det bør vurderes en toveis-integrasjon mellom DUF og UTSYS for å forenkle samarbeidet om saksflyten mellom UDI og PU.
- PU bør få permanent tilgang til MOT for å holde oversikt og ha mulighet til å markere direkte hvilke søkere de er ferdige med og hvilke som fortsatt venter på samtale.
- Systemene og hjemlene for biometri bør samordnes, slik at en unngår merarbeid med å ta flere fingeravtrykk i flere systemer.

Vi har følgende anbefalinger som adresserer bygningsmessige forhold:

- Kapasitetsutnyttelsen av intervjurom på NAS og Valle bør forbedres.
- Det bør innføres obligatorisk vurdering av hvorvidt skjermintervjuer er passende for søker. Videre bør det vurderes hvilke eventuelle tilpasninger som kan gjøres om skjermintervju er eneste reelle alternativ (se også European Council on Refugees and Exiles, 2021).
- Styringsmålet for senteret bør justeres slik at det gjenspeiler faktisk kapasitet på senteret.
- NAS bør utvides med flere venterom, samtalerom, kontorer og møterom slik at aktørene i større grad kan yte de tjenester de skal gjøre i henhold til ny asyl- og ankomstprosess.
- Det bør etableres skap med kodelås i oppholdsrom for beboere, med mulighet for å låse inn personlige eiendeler og lade mobiltelefoner.

5 Bemanning

I dette kapittelet belyser vi om den faste kapasiteten i UDI og PU var egnet til å raskt sørge for oppskalering og til å håndtere operativt ansvar i starten på den økte innstrømningen. Dette er vurdert opp mot følgende evalueringskriterier:

- Grunnbemanningen i UDI var tilstrekkelig.
- Grunnbemanningen i PU var tilstrekkelig.
- Utnyttelsesgraden før de ekstraordinære ankomstene var på et nivå som gjorde det mulig å oppskalere.

En utfordring er hva vi skal forstå som «tilstrekkelig». I denne sammenheng har vi formulert dette som spørsmål om etatene hadde nok bemanning til å løse sine definerte oppgaver på NAS og om etatene hadde en utnyttelsesgrad som ga rom for oppskalering. Den enkelte etat har ansvar for å sørge for tilstrekkelig bemanning i sine aktiviteter.

Grunnbemanningen på NAS skal bestå av representanter fra UDI, politiet og helsevesenet. Driftsoperatør skal sørge for miljøarbeidere, renholdere og personer som lager og serverer mat og bemanner ulike andre tjenester, som utstyrslager og lignende. Beboerne skal også ha tilbud om informasjonsprogram fra en uavhengig part. På NAS var det inntil juni 2023 NOAS som hadde ansvar for informasjonsprogrammet. Fra juni 2023 ivaretas dette av Caritas. I tillegg vil det være behov for å ha andre typer personell til stede, slik som tolker og advokater.

UDIs skalerings- og beredskapsplan angir ikke konkret størrelse på grunnbemanning ved NAS, men gir veiledende mål. I evalueringen har vi etterspurt informasjon om antall personer som har inngått i grunnbemanningen. Beredskapsplanen gir en begrensning på antall medarbeidere som kan være fysisk til stede på NAS samtidig. I evalueringen har vi spurt om denne begrensningen ble overholdt i en beredskapssituasjon, eventuelt i hvilke tilfeller den ikke ble det.

Vi har også undersøkt om det er brukt turnus eller gjort andre grep for å opprettholde kapasitet på NAS. Vi har også sett på om det ble foretatt endringer i arbeidsoppgaver for å i størst mulig grad understøtte arbeidet på senteret og sikre best mulig flyteffektivitet.

5.1 Bemanningssituasjonen våren 2022

Både UDI og politiet oppbemannet som følge av de høye ankomstene. UDI ansatte i stor grad nyutdannede kandidater med mastergrad, først og fremst jurister og statsvitere. For politiets del var det noe tilgjengelig kapasitet med relevant kompetanse i kjølvannet av pandemien, som gjorde det mulig å oppbemanne relativt raskt. Dette var ansatte som hadde arbeidet med grensekontroll i forbindelse med pandemien. Politiet fikk videre tilført medarbeidere fra andre politidistrikter, og da registreringen ble distribuert ut i politidistriktene kunne politiet trekke på ansatte flere andre steder i landet.

5.1.1 Bemanning i UDI

UDIs årsrapport for 2022 viser en økning i antall årsverk (totalt for hele UDI) fra 896 i 2021 til 961 i 2022. Økningen skyldes i hovedsak midlertidig ansatte til å håndtere Ukraina-krisen. Vi har ikke eksakt oversikt over antall årsverk dedikert til arbeid tilknyttet NAS.

Utnyttelsesgrad viser til prosentvis grad av utnyttelse av arbeidstid som medarbeidere bruker på primæroppgavene, det vil si prosess-stegene i ankomst- og asylprosessen.

Ved lave ankomster vil utnyttelsesgraden være lav, og medarbeidere kan følgelig arbeide med andre oppgaver og utviklingsoppgaver. Ved høyere ankomster vil utnyttelsesgraden nødvendigvis gå opp. I Skalerings- og beredskapsplan for ankomst- og asylprosessen (2021) anbefales det å sette utnyttelsesgraden til 60 prosent når man beregner medarbeiderressurser. Også i enkelte intervjuer pekes det på at en forutsetning for at PUMA skal fungere etter intensjonen i en beredskapssituasjon, er en utnyttelsesgrad på 60 prosent i en normalsituasjon. Men inntrykket fra intervjuene er at utnyttelsesgraden aldri har vært på et nivå som har muliggjort en viss overkapasitet.

Både intervjuer og UDIs årsrapport viser at personell fra UDI i en periode (mars-april/mai 2022) hjalp politiet med registreringsoppgaver og andre logistikkoppgaver på NAS. Dette omtales som nødvendig, men det pekes også på at perioden kanskje varte for lenge og at saksbehandlerkompetansen burde vært prioritert til andre oppgaver.

UDIs tilstedeværelse på NAS er representert ved ansatte fra ulike avdelinger. Avdeling for Mottak og retur er representert ved Ankomst- og transittenheten. I forkant av Ukraina-krisen var det tre ansatte som arbeidet dedikert med NAS: En teamleder, en stedlig representant som fulgte opp enkelte avtaler, og en seniorrådgiver som fulgte opp driftsoperatør og øvrige avtaler. Støttetjenester var aktive, men jobbet ikke dedikert mot NAS. Andre medarbeidere i Ankomst- og transittenheten bidro også, men da etter behov. I tillegg hadde UDI en smittevernkoordinator som fulgte særskilt opp under pandemien. Ved utbruddet av Ukraina-krisen ble teamet forsterket, og bestod sommeren 2023 av 7 medarbeidere som arbeidet med NAS.

Helseaktørene har en dedikert kontraktsoppfølger, det samme har driftsoperatør. I tillegg har UDI en kontraktsoppfølger med overordnet ansvar for avtaler og anskaffelser. Det er også en kommunikasjonskoordinator, en veiledningskoordinator som også ivaretar systemkoordinering (systemstøtte for aktørene, særlig med fokus på MOT-systemet, som de fleste arbeider i), en merkantilt ansatt (som bistår med å effektivisere bestillinger, håndtere naturalia mv.), og en ansatt som følger opp økonomi. Flere av disse rollene har også kontraktsoppfølging i tillegg til oppgavene nevnt over. Flere av rollene deltar også parallelt i leveranseteam på tvers av mottaks- og returprosessen. Hovedoppgaven deres er likevel oppfølging av NAS.

Logistikkteamet har en avgjørende funksjon knyttet til løpende oppfølging av personflyt, og kapasitetsstyring til og fra NAS. UDI hadde tidligere en «stedlig representant», men dette er oppgaver som nå delvis er fordelt i teamet, eller som rullerer, herunder ansvar for møter mellom ledere fra de ulike aktørene som finner sted på NAS hver onsdag.

Tjenesteområde Beskyttelse i UDI har stort sett hatt rundt 30 ansatte på NAS i perioden. Det er da snakk om ansatte i team B1. En del ansatte i B1 gjennomfører også asylintervjuer ved andre lokasjoner, for eksempel mottaket på Kongsberg, som har en avlastningsfunksjon for NAS for ordinære asylsøkere.

Per februar 2022 hadde B1 20 saksbehandlere med arbeidssted NAS. Videre var det én medarbeider med arbeidssted Oslo (ikke saksbehandler) og 1 logistiker med arbeidssted NAS. 3 saksbehandlere gikk i permisjon i løpet av 2022.

I perioden november 2022 - sommeren 2023 fikk B1 tilført 11 nye medarbeidere, alle med arbeidssted NAS, selv om noen i praksis arbeidet litt ved UDIs sentrale kontor på Valle innimellom. Blant disse var 8 saksbehandlere og tre logistikere. I tillegg fikk teamet to medarbeidere med arbeidssted UDI sentralt (ikke som saksbehandlere).

Sommeren 2023 hadde B1 28 saksbehandlere med arbeidsted NAS, hvorav tre var i permisjon. To medarbeidere hadde arbeidssted Oslo, disse var ikke saksbehandlere. Videre var det tre logistikere med arbeidssted NAS.

5.1.2 Bemanning i PU

PUs årsrapport for 2022 viser at bemanningsbehovet i 2022 har vært svært stort på grunn av masseankomstene fra Ukraina, i tillegg til økte ankomster i ordinær asylportefølje. Politiet ble av den grunn tildelt ekstra midler til å håndtere masseankomstene, noe som blant annet gjorde det mulig med en midlertidig oppbemanning av PU.

I tillegg til ankomstregistrering ved NAS og GRS, etablerte politiet desentralisert registrering for å gjennomføre rask registrering av asylsøkerne der de oppholder seg. Ankomstregistrering har vært høyt prioritert og politiets ressursinnsats har vært stor. I årsrapporten heter det at

både PU og UDI har omprioritert egne oppgaver internt for å møte de høye ankomstene i henhold til besluttet plan for skalering og beredskap av ankomst- og asylprosessen [...] PU og UDI har også foretatt endringer i prosessstegene i ankomstprosessen for ukrainske søkere som faller innenfor kollektiv beskyttelse (KB)-regelverket. Hvilke steg som må foretas for å sikre god flyt og tilstrekkelig kontroll har gjennom året blitt endret, spesielt i den innledende fasen. For at UDI raskt skal kunne fatte automatiserte vedtak, har PU påtatt seg noen av oppgavene som UDI vanligvis gjør i ordinær prosess. (s. 15).

I evalueringen har vi innhentet tall fra PU om ordinær bemanning og midlertidige ansatte på NAS. Videre har vi innhentet tall som viser hva slags bistand PU fikk på NAS våren 2022 fra andre deler av politiet og fra utlendingsforvaltningen. Tabell 5.1 og 5.2 gir oversikt over antall ordinær bemanning og midlertidige ansatte på NAS.

Tabell 5.1 PU-stillinger på Nasjonalt ankomstsenter 2022⁸

Bemanning	jan	feb	mar	apr	mai	jun	jul	aug	sep	okt	nov	des
UKR-midler	0,0	0,0	13,0	36,0	42,0	41,0	51,0	45,0	54,0	63,0	66,0	66,0
Ordinære midler	70,8	71,8	64,8	60,8	60,8	56,8	55,8	54,3	53,5	51,5	55,1	55,1
Totalt	70,8	71,8	77,8	96,8	102,8	97,8	106,8	99,3	107,5	114,5	121,1	121,1

Kilde: Politiets utlendingsenhet (PU).

Tabell 5.2 PU-stillinger på Nasjonalt ankomstsenter 2023⁹

Bemanning	jan	feb	mar	apr	mai	jun	jul	aug	sep	okt
UKR-midler	64,8	61,8	64,8	65,8	62,8	62,4	80,4	78,6	89,2	89,2
Ordinære midler	57,9	55,3	51,9	52,9	52,9	52,9	53,5	52,7	54,8	53,8
Totalt	122,7	117,1	116,7	118,7	115,7	115,3	133,9	131,3	144,0	143,0

Kilde: Politiets utlendingsenhet (PU).

⁸ Tallene over viser antall månedsverk hos PU på Nasjonalt ankomstsenter i perioden januar 2022 - oktober 2023. Både stillingene på ordinære midler og stillinger på midlertidige Ukraina-midler inkluderer både faste og midlertidige ansatte, men fordelingen mellom disse gir en indikasjon på fordelingen mellom faste og midlertidige stillinger.

⁹ Ibid.

Tabell 5.1 viser at PU oppskalerte med nesten 20 månedsverk fra mars til april 2022. Det var noe svingninger gjennom sommeren 2022, med en tydelig oppskalering siste kvartal 2022. Tabell 5. 2 viser at antall månedsverk var relativt stabilt første halvår 2023, men med betydelig oppskalering fra juli 2023. Denne perioden faller, som nevnt, utenfor evalueringsperioden.

PU opplyser videre at deres tilstedeværelse på NAS ble styrket i løpet av mars 2022. Av disse var 47 ansatte fra Øst politidistrikt, som skulle styrke politivakta på NAS. Videre ble det tilført ni sivile saksbehandlere fra Utlendingsnemnda (UNE), fem sivile saksbehandlere (flere rullerte på å dekke 5 «til stede») fra UDI til PU, samt 50 politi/sivile saksbehandlere fra Oslo politidistrikt. Målsettingen med denne personaltilførselen var å styrke samtalekapasiteten til PU. Innledningsvis arbeidet flere av disse på ankomstsenteret, men i løpet av mars ble de fleste fra Oslo politidistrikt omprioritert til å registrere EMA på Tøyen. Dette fordi arbeidet med EMA ble flyttet ut fra ankomstsenteret som følge av de høye ankomstene fra Ukraina. Rundt 20 av disse var på ankomstsenteret også i april 2022. Det ble også tilført 10 politi/sivile saksbehandlere fra PU Tøyen for å styrke samtalekapasiteten til PU på ankomstsenteret, inkludert planlegging og koordinering.

Innlånet av personell fra UDI, UNE, Oslo politidistrikt og PU Tøyen til PU på ankomstsenteret besto til og med april. Bistand fra Oslo og Øst politidistrikt ble forlenget til 1.september.

5.1.3 Bemanning hos øvrige aktører på NAS

Driftsoperatør (Link)

På undersøkelsestidspunktet hadde driftsoperatør 120-130 ansatte på NAS, inkludert tilkallingsvakter.

På hverdager er bemanningen ved NAS stort sett mellom 23-25 og i helger 12-14 ansatte. På kveldene er det minimum 12 ansatte og på natt 9 ansatte.

Driftsoperatør opplyser om at de også oppskalerte i forbindelse med Ukraina-ankomstene. Antall medarbeidere på jobb fordelt over tre skift, var henholdsvis 15-8-4 før Ukraina-ankomstene, og vår/sommer 2022 var antallet fordelt over tre skift henholdsvis 19-12-8 ansatte.

NOAS/Caritas

Ved oppstart av ankomstsenteret hadde NOAS en avdeling på fire ansatte. I forbindelse med ankomstene våren 2022 oppbemannet organisasjonen kraftig. Ifølge intervju med representanter for NOAS ble det rekruttert minst 11 ansatte, i tillegg til noen tilkallingsvikarer. I tillegg til å gi informasjon til beboere på ankomstsenteret, hadde NOAS også ansvar for å gi informasjon til beboere på asylmottak innenfor en to-timers radius fra Råde. Det ble også inngått en tilleggsavtale med UDI for å kunne gi gruppeveiledning til fordrevne fra Ukraina.

Sykehuset Østfold

Sykehuset Østfold har oppgitt antall ansatte på NAS på tre tidspunkter, jf. tabell 5.3.

Tabell 5.3 Ansatte på NAS fra Sykehuset Østfold

Tidspunkt	Bilde	Lab ¹⁰	Sekretær	Koordinator
28.02.2022	3	4	1	1
08.06.2022	4	4	3	1
24.10.2023	6	3	4	1

Kommunehelsetjenesten

Råde kommune oppgir at de i starten av 2022 hadde dagtidsdrift, med 7 medarbeidere på dagtid. I slutten av mai 2022 var antallet 9 medarbeidere på dagvakt, og fra april/mai dag- og kveldsvakt 7 dager i uka. Per oktober 2023 har kommunehelsetjenesten 12 medarbeidere på dagvakt, i tillegg til ledelse.

Securitas

Securitas oppgir at de per 28. februar 2022 hadde 5 vektere på vakt dagtid, mens antallet økte til 7 vektere på vakt dagtid per 14. mars 2022. Antallet har økt noe i perioden og per 31. mai 2023 hadde Securitas 8 vektere på vakt dagtid.

Insider (leverandør av renholdstjenester)

Insider oppgir at de økte bemanningen til 4 heltidsstillinger fra mars 2022.

De økte også den faste stillingen i fast kontrakt med ekstra timer hver dag, anslagsvis på 30-35 timer per måned. Ekstratimene benyttes til hyppigere renhold i 2. etasje, samt for helse, politi og registrering i 1 etasje. I begynnelsen av april 2023 ble tjenesten redusert til 3 stillinger på 7,5 timer pr dag, men antall timer ble økt med to timer per dag i sommermånedene. Per 1. september 2023 ble bemanningen på nytt økt til 4 stillinger på 7,5 timer hver dag, 7 dager i uken.

5.1.4 Utfordringer knyttet til bemanning

Samlet sett gir årsrapportene fra både UDI og PU i 2022 positiv omtale av hva som er oppnådd på NAS i perioden. Dette tilskrives godt samarbeid mellom aktørene og stor vilje til å finne løsninger underveis. Samtidig påpeker både årsrapporter og andre dokumenter at det har vært utfordringer med å rekruttere, oppkvalifisere og beholde personell. Det fremkommer at det var utstrakt bruk av overtid både hos UDI og PU, noe som medførte stor slitasje på eksisterende personell.

Det ble lagt ned betydelige ressurser i å gi opplæring til eksisterende og nytilsatt personell både i UDI og politiet, for at de skulle løse sine (nye) oppgaver mest mulig effektivt og med best mulig kvalitet. Opplæringsansvaret falt ofte på de mest erfarne og/eller kompetente medarbeiderne, noe som fikk konsekvenser for oppgaveløsningen i perioden. Det understrekes også at det tok tid å få nyansatte opp på et nødvendig kompetansenivå.

For nytilsatte som skal behandle asylsøknader i UDI er det flere som anslår at det tar mellom 6-12 måneder før saksbehandlerne er «selvgående.» Et forhold som kan bidra til å avhjelpe eller redusere bemanningsbehovet, er digitale og/eller automatiserte løsninger. Som omtalt, utviklet UDI på et tidlig tidspunkt en robotløsning og en

¹⁰ Forklaring til tallene: 28.02.2022 var det 2 stk. i karantene, 1 sykemeldt, 1 til stede. 08.06.2022 var det 1 sykemeldt, 3 til stede. 24.10.2023 var det 1 sykemeldt, 2 stk. til stede.

automatiseringsløsning. Disse løsningene gjorde at UDI klarte å behandle et rekordhøyt antall søknader om kollektiv beskyttelse på kort tid (UDI 2022: 27). UDIs beredskapsplaner angir mulighet for omdisponering av personell og hvilke oppgaver som kan eller skal nedprioriteres i en beredskapssituasjon for å frigjøre kapasitet til mer presserende oppgaver. Samtidig er inntrykket fra intervjuer at en innad i UDI var opptatt av å ikke flytte for mye på ansatte, ut fra hensynet om å ikke bygge opp ytterligere restanser og å prioritere oppgaver hvor det er kritisk å overholde frister (slik som Dublin-saker). Flere informanter oppgir også at en systemsvakhet er at UDI har forskjellige styringslinjer og ikke kan prioritere på tvers.

For politiets del fremkommer det at det tar mellom 3-6 måneder før nytilsatte er å anse som «selvgående», og at opplæringsansvaret også her ble gitt til de mest erfarne medarbeiderne. For å effektivisere opplæringen ble det prioritert å konsentrere den til å gi opplæring i oppgaver tilknyttet politiets ansvar i forbindelse med ankomstregistrering. Manglende kompetanse medførte (en del) feilregistreringer, spesielt i perioden med desentraliserte løsninger og hvor registreringen foregikk i politidistriktene. Konsekvensen av dette var at det måtte gjøres en del etterarbeid for å sikre tilstrekkelig kvalitet på registreringen.

Turnover blant personalet på NAS var tidvis svært høy, spesielt i politiet. Dette forklares blant annet med utstrakt bruk av kortvarige kontrakter, det vil si kontrakter på inntil et halvt år. Dette knyttes til uforutsigbar budsjettering i politiet, hvor det ikke har vært rom for å tegne lengre kontrakter. Konsekvensen av de kortvarige kontraktene er at det har vært vanskelig å beholde medarbeidere, noe som har medført at politiet har brukt mye tid på rekrutteringsoppgaver:

At budsjettet vårt går fra nyttår til nyttår er en kjempeutfordring, som gjør det uforutsigbart under en krise. En læring med dette er å planlegge det økonomiske lenger fram. For eksempel når krisen var et faktum mars 2022 og den vedvarer over tid. Det er veldig uforutsigbart og slitsomt for de midlertidige ansatte å ikke vite om de har jobb eller ikke om 3 måneder. I tillegg er denne uforutsigbarheten ikke bare vanskelig for PU, men også våre samarbeidspartnere som UDI, kommunene, helse og andre registreringssteder. Forutsigbarhet rundt det finansielle er svært viktig i kriser. (Mellomleder, PU).

Intervjuene viser, i likhet med rapporten fra UDIs og Politiets internrevisjon (2023), at ankomstsenterets lokalisering på Råde har gjort det utfordrende å rekruttere riktig kompetanse og kapasitet, spesielt for PUs del. I ytterste konsekvens kan det medføre at saksgrunnlaget blir dårligere, noe som i sin tur kan påvirke asylvedtaket. Rapporten viser til at dette har bedret seg noe over tid, men at det fortsatt er en stor utfordring ved behov for rask oppskalering. Både intervjuer og rapport tyder på at pendling og delvis oppmøte skaper utfordringer. Ulike informantgrupper nevner at det tidvis har vært utfordrede å fremskaffe tolker, noe som også er i tråd med internrevisjonens rapport. Årsaken er blant annet at en del tolker heller velger tolkeoppdrag i Oslo fremfor å ta oppdrag på NAS.

I intervjuene pekes det på at ulike forhold ved bemanningssituasjonen, slik som manglende opplæring og hyppige lederskifter, påvirker saksflyten. Dette er også et funn som gjenfinnes i internrevisjonens rapport. Det fremkommer også at lav etterlevelse av retningslinjer for merking av saker gjør det vanskelig å styre saksflyten. Videre finner vi at tjenesteområdet Beskyttelse i UDI har vært presset på kapasitet og ikke har hatt tilstrekkelig antall ansatte i en situasjon med svært stor saksinnang. Samtlige forhold kan forklare lav måloppnåelse i saksbehandlingen, herunder at en ikke når oppsatte tidskrav og ikke greier å bygge ned restanser.

Når det gjelder de øvrige aktørene på ankomstsenteret har vi mindre kunnskap om bemanningssituasjonen. Men et inntrykk fra intervjuene er at det også har vært høy turnover hos driftsoperatør, noe som forklares med høy konkurranse i mottaksmarkedet.

5.2 Vurderinger og anbefalinger: Bemanning

Riktig og nok bemanning er avgjørende for at NAS skal fungere etter hensikten og understøtte effektiv og god saks- og personflyt. Vår gjennomgang viser at UDI og PU snudde seg raskt i forbindelse med de store ankomstene våren 2022, og oppbemannet ved hjelp av nyrekruttering, omdisponering og innlån av medarbeidere. Dette, i kombinasjon med regelverksendringer (innføring av kollektiv beskyttelse), robotisering, automatisering, intensiv opplæring, omstillingsevne og en stor dose stå på-vilje, gjorde at en greide å håndtere de store ankomstene og å gjennomføre de mest nødvendige innledende aktivitetene på ankomstsenteret. Samtidig fremkommer det at dette ikke hadde latt seg gjøre uten mye bruk av overtid, noe som kanskje må forventes i en unntakstilstand som våren 2022 tross alt var.

Innføringen av kollektiv beskyttelse og verktøy for å understøtte saksbehandlingen av disse sakene, omtales som avgjørende for at det norske asylsystemet ikke «knelte». Men til tross for slike løsninger gikk håndteringen av Ukraina-ankomstene på bekostning av ordinære asylsøkere og ordinær asylsaksbehandling. Evalueringen gir flere forklaringer på det, slik som utfordringer knyttet til gjennomføring av asylintervjuer og overføring av oppgaver, manglende forståelse for og etterlevelse av PUMA-prinsippene og mangel på systemunderstøttelse og hensiktsmessige digitale verktøy.

De høye ankomstene satte utlendingsmyndighetenes kompetanse og kapasitet på prøve, og det tar tid å oppkvalifisere personell slik at de kan utføre til dels komplekse oppgaver effektivt og med god kvalitet. Vi finner at det tar fra tre til seks måneder før politipersonell er «selvgående» når det gjelder å løse oppgaver på ankomstsenteret, og at desentralisering av registreringsoppgavene som fant sted i forbindelse med de store ankomstene medførte en god del etterarbeid for å rette opp i eller sikre tilstrekkelig kvalitet i registreringene.

For UDIs del er tilbakemeldingen at det tar minimum et halvt års opplæring før en saksbehandler regnes som tilstrekkelig kvalifisert til å behandle søknader om asyl. Det fremkommer i intervjuene at det gjerne var de mest erfarne medarbeiderne, både i PU og UDI, som fikk ansvar for å lære opp nye ressurser, og at dette gikk på bekostning av oppgaveløsningen. Videre viser intervjuene at det tidvis var høy turnover av personell, spesielt i PU, grunnet kortvarige kontrakter som følge av uforutsigbare budsjettmidler, som gjerne har blitt innvilget kort tid før midlertidige stillinger utløper. En nærliggende vurdering er følgelig at mer langsiktig budsjettering ville avhjulpet noen av disse utfordringene.

Et kjernesporsmål når det gjelder bemanning er hvor høy utnyttelsesgrad det skal legges opp til, hvor mye fleksibilitet det er rimelig å forvente i en normalsituasjon og hva slags strategier etatene har for å omdisponere og oppskalere i en beredskapssituasjon. Skalerings- og beredskapsplan for ankomst- og asylprosessen (2021) anbefaler som nevnt en utnyttelsesgrad på 60 prosent ved beregning av medarbeiderressurser. Videre fremkommer det i intervjuer at en slik utnyttelsesgrad er en forutsetning for at PUMA skal fungere etter intensjonen i en beredskapssituasjon. Det vil si at 60 prosent av arbeidstiden benyttes til saksbehandling, og resten av arbeidstiden brukes til andre nødvendige oppgaver. I en krisesituasjon vil det være mulig å omprioritere slik at det meste av arbeidstiden kan brukes til behandling av nye saker. Men som vi har vært inne på tidligere, er inntrykket at utnyttelsesgraden aldri har vært på et slikt nivå og at en har hatt svært lite kapasitet å «trekke på» i en

beredskapssituasjon. En anbefaling er derfor at det foretas en helhetlig vurdering av hva som vil være en hensiktsmessig og realistisk utnyttelsesgrad og om det er potensial for å nedskalere eller omdisponere enkelte oppgaver som i dag inngår i saksbehandlingsprosessen. Videre bør det foretas nye kapasitetsberegninger for å anslå hva som vil være hensiktsmessig bemanningsnivå for ulike ankomstsценарier.

Våre funn viser at en via oppbemanning, omdisponering og bruk av overtid greide å håndtere en ekstraordinær situasjon. Vår vurdering er imidlertid at slike løsninger ikke er bæredyktige over tid, fordi det blir for høy slitasje på enkeltpersoner og for sårbart ved svingninger i ankomster. Når det gjelder saksbehandlingen, er det tydelig behov for endringer for å øke måloppnåelsen og unngå ytterligere oppbygging av restanser. En løsning er å tilpasse tidskravene, slik vi argumenterer for i kapittel 3. Videre er det, slik vi argumenterer for i kapittel 4, behov for bedre systemunderstøttelse for å realisere målene med NAS og ny ankomst- og asylprosess, og sikre at medarbeidere ikke bruker unødig mye kapasitet på manuelle oppgaver. Vi mener også at anbefalingene i Revisjonsrapport 2023/1 bør følges opp, siden de legger vekt på å gi ansatte god opplæring i hele asyl- og ankomstprosessen, samt informasjon om samarbeidende etaters samfunnsoppdrag og gjensidige avhengigheter. Vi finner generelt at det er potensial for mer evaluerings- og forbedringsarbeid, og at dette dokumenteres, for å sikre læring og utvikling blant ansatte.

Det er liten tvil om at de korte ansettelsesforholdene som deler av bemanningen på NAS har måttet forholde seg til, tidvis har gjort det vanskelig å rekruttere og beholde kvalifisert personell. Videre er ankomstsenterets lokasjon på Råde en utfordring når det gjelder å rekruttere og beholde personell. Vi ser behov for at bemanningsbehov utredes på nytt, hvor en mer strategisk tilnærming til utlendingsforvaltningens kapasitet og kompetanse ligger til grunn.

5.2.1 Anbefalinger

- Det bør utredes på nytt hva som vil være kapasitets- og kompetansebehovet i UDI og politiet fremover, med utgangspunkt i ulike ankomstsценарier.
- Videre arbeid med bemannings- og kompetanseplaner bør legge til grunn en mer strategisk tilnærming, samt fastsette et nivå på utnyttelsesgrad som gir rom for en omprioritering og som sikrer kapasitet til saksbehandling i en krisesituasjon.

6 Styring og koordinering

I dette kapitlet beskriver vi styring og koordinering av ankomst- og asylprosessen samt samarbeid og informasjonsdeling mellom aktørene på ulike nivåer på NAS. Vi gjør en vurdering av hva som har fungert bra og hvor det er forbedringsområder ut fra målet om at oppgavene skulle løses effektivt og til det beste for brukerne.

Dette er vurdert opp mot følgende evalueringskriterier:

- UDIs koordinering og kommunikasjon fungerte bra
- Informasjonsflyten fungerte bra
- Samstyringen mellom UDI og PU fungerte bra
- Alle aktører fikk tilstrekkelig informasjon
- Struktur for status- og informasjonsmøter fungerte bra
- De ulike instansene arbeidet etter felles mål og hadde lik forståelse av situasjonen
- Utfordringer som oppsto, ble håndtert på riktig nivå

Den nye ankomst- og asylprosessen for asylsøkere er en kompleks prosess som involverer en rekke ulike aktører som hver for seg eller sammen skal styre, organisere eller utføre de ulike fasene og aktivitetene. UDI er prosesseier og har et overordnet ansvar for asylprosessen og driftsledelse for Nasjonalt ankomstsenter. Det innebærer et ansvar for å koordinere de ulike aktørenes innsats i prosessen, samt tilrettelegge for god samhandling og informasjonsdeling mellom de involverte aktørene. Ved økende ankomster kreves høy grad av samhandling og samarbeid mellom aktørene på ankomstsenteret og de øvrige i systemet.

6.1 Styringsmodell

Samarbeidsavtalen mellom PU og UDI legger det overordnede ansvaret for ny ankomst- og asylprosess til UDI. UDI har også hovedansvaret for videre utvikling og forbedring av prosessen, samt å bidra til å utvikle et felles beredskapssystem. Politiet skal bidra inn i arbeidet som saksforberedende organ gjennom å være førstelinje i asylsaken. Samarbeidsavtalen forutsatte at det skulle etableres et strategisk styringsteam, bestående av avdelingsdirektør for henholdsvis Beskyttelse og Mottak og retur, samt etatsleder PU og leder for NAS. Styringsteamet skulle være det overordnede organet for strategisk ledelse på NAS og skulle beslutte eventuelle endringer i ankomst- og asylprosessen. I tillegg til styringsteamet er det etablert et ankomststeam på NAS som består av mellomledere fra UDI og PU.

I henhold til samarbeidsavtalen skulle ledelsen for NAS ha en sekretariatsfunksjon for styringsteamet. Ifølge samarbeidsavtalen skulle ankomstsenteret ha en leder og vedkommende skulle ha som hovedoppgave å legge til rette for en helhetlig implementering av beslutningene fattet i PUMA 2020, sikre en helhetlig utvikling av asylprosessen og bidra til å utvikle et felles beredskapssystem knyttet til asylprosessen.

NAS' styringsmodell innebærer at to etater med ulike samfunnsoppdrag skal bidra inn i samme prosess. PU er en etat underlagt POD. Det er en erfaring at saker som må løftes til POD ofte tar lang tid å få avklart.

Fra UDI styres NAS av to avdelinger, både Beskyttelse og Mottak og retur har en linje inn i prosessen på NAS. Mottak og retur har ansvar for drift og for ivaretagelse av beboerne. Dette inkluderer budsjett- og oppfølgingsansvar for tjenestene som eksterne aktører på senteret utfører. Beskyttelse har ansvar for saksprosessen. I tråd med organiseringen av UDI er det opprettet et felles prosessesteam som omfatter både

Beskyttelse og Retur og mottak. Dette prosessesteamet skal sikre at prosesseierne har tilstrekkelig kjennskap til ankomst- og asylprosessen fra a til å uavhengig av hvilke aktører som er involvert, slik at prosesseier kan gjøre gode prioriteringer og ta riktige beslutninger.

Styringsteam og ankomststeam er sentrale fora for beslutninger på tvers av UDI og politiet.

6.1.1 Samarbeid og ulike arbeidsformer

Generelt finner vi at samlokaliseringen har bidratt til et bedre samarbeid og en langt større forståelse for hverandres oppgaver enn tidligere. Samtidig er det enkelte forskjeller i kultur og linjestruktur i de to etatene som har ført til noen utfordringer i samarbeid og samhandling.

PU har en mer hierarkisk struktur og kultur enn UDI. PU har to ulike seksjoner og tre ledd involvert i sine aktiviteter på NAS. Det er ulike personer med operativt ansvar i de ulike fasene. UDI gir større frihet til hver teamleder og saksbehandler i styring av egne oppgaver enn det PU gjør. I PU legges det vekt på at mange avgjørelser skal gå gjennom lederledd for avklaring og endelig beslutning.

Det er for eksempel ulike prinsipper for saksstyring hos UDI og PU. I UDI har saksbehandlerne i Beskyttelse høy grad av frihet til å velge saker ut fra kompetanse og hvordan de vil styre egen hverdag. Autonomi i oppgave- og tidsstyring er vektlagt. Hos PU er det Seksjon for saksinntak som har ansvaret for saksstyringen på NAS etter at ankomstregistrering og registreringssamtalen er gjennomført av ID-ankomstseksjonen og fordelingen av saker bestemmes av leder.¹¹ Noen av saksbehandlerne i PU opplever at saksstyringen hos UDI kan virke tilfeldig, da det i større grad er opp til saksbehandler selv å velge hvilke saker en skal ta. I tillegg påpeker de at ikke samtlige avdelinger hos UDI som jobber med saksbehandling er lokalisert fysisk på NAS, slik som PU er. Noen av saksbehandlerne opplevde at ulik saksstyring og mangel på fysisk samlokalisering ga noen utfordringer.

Det oppsto også utfordringer som følge av ulik linjestruktur da B1 bisto politiet med registreringsoppgaver, og dermed i en periode hadde medarbeidere som jobbet kvelder og helger. Politiet hadde flere teamledere og ønsket å formidle beskjeder og beslutninger på teamledernivå. Teamleder for Beskyttelse 1 utnevnte derfor en medarbeider som fungerte som teamleder på hver vakt slik at de hadde en fungerende teamleder som kunne ta imot beskjeder.

Vi ser også at det er en større forventning blant medarbeidere i UDI enn i PU til samarbeid i saksbehandling. Dette er nærmere beskrevet i kap 3.

6.1.2 Felles styring

Styringsteam

Styringsteamet består av PU-sjef og assisterende PU-sjef fra PU og direktør for Beskyttelse og direktør for Mottak og retur fra UDI. I tillegg har seksjonsleder for ID-ankomst fra PU, teamleder for drift av NAS fra UDI og teamleder for leveranseteam B1 deltatt i hele eller deler av de fleste møtene.

¹¹ For Ukraina saker som ikke går til samtale håndterer ID-ankomstseksjonen hele saken i ankomstfasen.

Beredskapssituasjonen har vært et gjennomgående tema for styringsteamet. Sentrale tema som tas opp i styringsgruppen har blant annet vært status for ankomst- og asylprosess og ulike løsninger for å sikre flyt og gjennomstrømning. For eksempel drøfter styringsgruppen forslag om hvilke funksjoner som skal gjennomføres på NAS i perioder med høye ankomster.

Referater fra styringsteam møtene viser at manglende overholdelse av tidskrav har vært et gjennomgangstema i hele perioden. Referatene dokumenterer videre at det har blitt iverksatt en rekke grep for å styrke måloppnåelse i saksbehandlingen, samt unngå at antall restanser vokser. Eksempler på slike grep er kompetansehevingstiltak, delvis forenkling av saksbehandlingen (for eksempel i Syria-saker), rekruttering av nyansatte for å få raskere tempo i front på ankomstsenteret, omdisponering av saksbehandlerressurser i UDI (fra arbeid med kvoteflyktninger til normalsaker), kutt i vedtakssamtaler i avslagssaker og etablering av midlertidige team og/eller innsatsteam for bestemte landsaker og/eller funksjoner.

Vi finner at styringsteamet i perioden med store ankomster har hatt operativt fokus på å løse de utfordringene som har oppstått. Teamet har i liten grad arbeidet strategisk og har ikke hatt fokus på å evaluere og utvikle ankomst- og asylprosessen. Men referatene inneholder en rekke henvisninger til at en må ta lærdom fra situasjonen fra 2015 – det vil si at det ikke må handles «for smått eller for sent», for å sitere et møtereferat fra våren 2022. Hovedinntrykket er allikevel at styringen av NAS skjer ad hoc og er lite strategisk. Tilsvarende finner Internrevisjonene i sin rapport. Styringsteamet fremstår videre som reaktivt, idet det i stor grad er avhengig av innspill fra ankomstteamet med tanke på hvilke saker det skal drøfte.

Samarbeidsklimaet i teamet beskrives som godt. Deltakerne i styringsteamet opplever at samarbeidet på ledernivå er blitt betraktelig forbedret i løpet av tiden NAS har eksistert.

Ankomstteam

Ankomstteamet består av mellomledere fra UDI og PU (Beskyttelse og Mottak og retur). Ankomstteamet har hatt ukentlige møter, noen ganger oftere. På møtene gis det informasjon om status på ankomster og mottakssituasjon, og det er et forum for å drøfte utfordringer og løsninger. Deltakerne beskriver at ankomstteamet samarbeider godt. Møtene i ankomstteamet har bidratt til at det er utviklet en felles situasjonsforståelse og at problemer blir raskt løst. Vi erfarer at det er delegert mye myndighet til ankomstteamet, men det er ikke skriftliggjort hvilken beslutningsmyndighet teamet har og hvilke spørsmål som skal løftes til styringsteamet. At det møter ledere fra begge etater med beslutningsfullmakt innenfor sine ansvarsområder, har bidratt til raske løsninger.

Både ankomstteam og styringsteam mangler mandater. Vi finner at det er svært ulike synspunkter blant medarbeiderne på NAS når det gjelder hvor klar rolle- og ansvarsfordelingen er. Noen mener de har god oversikt over hvem som har ansvar for hva selv om mandat og roller ikke er skriftliggjort. Andre oppfatter ledelsesstrukturen som svært uklar:

Vi har ikke nok informasjon. Det er ekstremt uklar ledelsesstruktur. Det er uklart hvem som har ansvar for hva og hvilket mandat de har. Internt i UDI og på tvers mellom Mottak og retur og Beskyttelse, men også ut mot politiet (medarbeider i UDI).

Vi anser at behovet for mandat og tydeliggjøring er størst blant andre medarbeidere. Deltakerne i ankomstteamet erfarer selv at ansvaret deres er tydelig for dem. Internrevisjonens rapport (2023) finner at manglende mandater er en av hovedårsakene til at roller og ansvar er uklare, og at det bidrar til at det er uklart hvem

som kan og skal beslutte hva. Den påpeker at ved utydelige styringssignaler og uklare prosessledelse kan det oppstå ineffektivitet i prosessen.

Senterleder

PUMA la til grunn at det skulle være en senterleder ved NAS. Det har i perioden vi evaluerer ikke vært ansatt en slik leder, og vi oppfatter at det per i dag er ulike synspunkter på om en slik leder er hensiktsmessig. En fordel med en senterleder ville være at én person har oversikt over prosessene og kan se de ulike instansenes ansvar og oppgaver i sammenheng. Det kunne bidratt til en mer helhetlig utvikling av asylprosessen samtidig som man hadde oppmerksomhet på beredskap. Samtidig vil ikke en senterleder ha myndighet på en annen etats område, og vil ha en mer koordinerende funksjon enn en helhetlig styrende rolle på tvers av etatene.

I dag er ansvar for driften av NAS lagt til teamleder for drift som ligger i Mottak og retur. Vedkommende er også med i ankomstteamet, og vi oppfatter at det er en sentral oppgave for teamet å sikre at alle fasene gjennomføres mest mulig hensiktsmessig. Dette oppfattes av mange vi har intervjuet som å fungere bra i dag, samtidig som det påpekes at det er behov for en klargjøring av ansvarsforhold og mandater. Internrevisjonen viser til at det i dag er noen få sentrale enkeltpersoner som mange lener seg på, og at dette gjør styringen av NAS sårbar.

Vi mener at ledelsen av NAS bør tydeliggjøres.

6.2 UDIs styring av NAS

UDI har en styringslinje i Beskyttelse og en i Mottak og retur som begge har et ansvar på NAS. Mottak og retur har ansvar for driften av senteret. Dette ansvaret er lagt til Ankomst- og transitteneheten (ATE). ATE bemanner et team på NAS som skal ivareta forsvarlig drift, økonomikontroll og kontraktsoppfølging, sikre forsvarlig ivaretagelse av asylsøkere og ivareta løpende tilpasning av flyt og gjennomstrømning på senteret.

Beskyttelse har ansvar for søknadsbehandling og på NAS ivaretas søknadsbehandlingen av Beskyttelse 1. (Teamenes tilstedeværelse på Råde er beskrevet kapittel 3).

Flere av de vi har intervjuet gir uttrykk for at det i dag er uklart hvilken avdeling som er prosesseier på NAS. PUMA forutsatte en prosesseier og man så i utgangspunktet for seg at dette ville være Beskyttelse. Mottak og retur ble i større grad sett på som å ha en tilretteleggende funksjon, selv om seksjonen også har ansvar for direkte tjenester til brukeren. Etter at PUMA ble vedtatt har UDI fått en ny organisering som innebærer en prosesseiermodell der Beskyttelse er prosesseier for saksbehandlingsprosessen, der vedtaket er definert som en tjeneste til brukeren. Mottak og retur har ansvar for mottakstjenestene (helse, innkvartering, klær, sikkerhet med mer) til bruker og tilrettelegging for saksbehandling. Med de store ankomstene har fokus vært på innkvartering og ankomstfunksjoner. Det har igjen gjort at Mottak og retur har fått en større rolle. Vi mener det er behov for å klargjøre styringen av NAS sett i lys av organisasjonsutviklingen i UDI etter at PUMA ble vedtatt. Spesielt er det behov for å klargjøre hvordan styringen skal være i en beredskapssituasjon.

6.2.1 Linjestruktur og ledernivå i UDI

I Beskyttelse er det ingen mellomledd mellom teamledere og direktør. I Mottak og retur har leder for ankomst og retur et overordnet ansvar for flere av leveranseteamene på NAS. Men oppgavene på NAS er i stor grad delegert til teamlederne som er der.

Samtidig henger oppgaveløsningen på NAS tett sammen med oppgavene som utføres i andre deler av UDI. Dette har ikke minst vært tydelig når det gjelder saksbehandling av asylsaker, der saksbehandleroppgavene til B1 til dels er overført til andre team.

Det er opprettet et asyllederforum for å koordinere saksbehandling og få god styring av saksflyten. I asyllederforum møter alle leveranseteamlederne med personalansvar i Beskyttelse. Asyllederforumet er etablert for å koordinere teamene, men har ikke hatt et eget mandat, og har ikke hatt en leder som kan ta ansvar for beslutninger dersom teamlederne ikke er enige seg imellom.¹²

Man har ikke greid å gjennomføre en effektiv saksbehandling av ordinære asylsaker i denne perioden. Dette har slik vi har vist i foregående kapitler mange årsaker. Men en medvirkende årsak ser ut til å være at man ikke har lyktes med å prioritere saker og å gjøre omprioriteringer i arbeidsoppgaver.

Internrevisjonen finner dessuten at manglende oversikt og oppfølging av produksjon på saksbehandling er uheldig for riktig prioritering og ressursutnyttelse. Internrevisjonen vurderer at ledelsen innad i UDI er uklar.

Flere av de vi har intervjuet mener det er behov et nytt ledernivå i Beskyttelse. Det vil si et ledernivå som har ansvar for alle teamene som har ansvar for behandling av asylsøknader. Direktøren for Beskyttelse har et omfattende arbeidsområde, og det er ikke noe ledernivå mellom henne og teamlederne for de ulike teamene som behandler søknader om asyl.

Det er ikke hensiktsmessig lagt opp – ikke én person som har myndighet til å snakke på vegne av Beskyttelse. Vi skulle hatt en områdeleder – for alle teamene i Beskyttelse – som bestemte hvilke saker som skulle prioriteres. Vi etterlyser et ledd mellom seksjonsleder og direktør. (medarbeider, UDI)

Andre påpeker at den friheten som teamledere har i dag til å gjøre prioriteringer er gunstig, og at det bidrar til større fleksibilitet.

6.2.2 Beredskapssekretariatet i UDI

I forbindelse med de store ankomstene ble det satt krisestab i UDI og definert en del tiltak, samt opprettet kanal for kommunikasjon og oppfølging. Videre ble det etablert et beredskapssekretariat med ansvar for daglig drift og koordinering av beredskapsmøter. Beredskapssekretariatet ledes av Styring og regelverk. I beredskapsmøtene deltar representanter for Mottak og retur, Beskyttelse, kommunikasjon og IT. Andre aktører har også blitt invitert inn etter behov, blant annet POD og PU.

Målet med beredskapsmøtene er å skape felles situasjonsforståelse og koble sammen relevante aktører. Møtene er referatførte, og referatene viser at det i starten av krisen ble avholdt møter omtrent hver dag. Møtereferatene viser at det ble gitt daglig oppdatering på ankomster og iverksatt tiltak for å anskaffe og etablere nye mottak, samt midlertidige hotelløsninger for å innkvartere flyktninger. Andre temaer handler om informasjon til flyktninger, og behov for tilrettelegging for flyktninger som er eller har med seg barn, flyktninger med helseproblemer og flyktninger som har med seg kjæledyr.

Av mer interne forhold viser referatene utfordringer knyttet til registreringsløsninger, etterlevelse, datakvalitet og overføring av informasjon mellom ulike systemer. Ressurssituasjon og behov for oppbemanning er også et gjennomgangstema.

¹² UDI opplyser at mandat for asyllederforumet er under utvikling og at forumet skal få en ledelse i januar 2024

Det fremkommer videre at UDI mottok mange henvendelser fra andre etater og aktører, og at behovet for felles og koordinert informasjon fra UDI og politiet om blant annet registrering (prosedyrer og lokasjoner) var stort. Videre viser referatene at det kom mange henvendelser fra media og fra offentligheten i stort.

Utover i perioden (februar 2022-juni 2023) har antallet og hyppigheten av møter variert i takt med antall ankomster.

6.3 Informasjonsdeling blant de ulike aktørene på NAS

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at informasjonsdelingen stort sett har fungert greit blant aktører som er lokalisert på NAS, til tross for svak systemstøtte og mangel på kommunikasjon mellom ulike systemer. Slike mangler kompenseres for ved dialog ansikt til ansikt, samt bruk av e-post, telefon og (manuelle) Excel-ark.

Internrevisjonene i UDI og politiet påpeker i sin rapport at de observerer «uforholdsmessig mye manuelt arbeid både i PU, UDI og hos driftsoperatør grunnet dårlig systemstøtte og for få digitale verktøy» (POD/UDI 2023:4). Et problem for politiet er blant annet at de ikke har digitale løsninger for å booke møterom på NAS. Det er det kun UDI som har. Konsekvensen av disse manglene er lite effektiv samhandling både på leder- og saksbehandlernivå, samt ineffektiv ressursbruk. Utstrakt bruk av e-post, manuelle sidesystemer og telefon medfører videre at notoriteten i saksbehandling og personflyt ikke er fullstendig. Samme rapport understreker, som tidligere nevnt, at «saksbehandling i sidesystemer gir også risiko for brudd på offentlighetsloven, samt utgjør en risiko ved fravær hos saksbehandlere og ansvarsskift i prosessen» (POD/UDI 2023:4). Mangel på systemstøtte medfører også problemer med mer praktisk oppfølging av beboerne på NAS.

Flere av informantene gir uttrykk for at det er vanskelig å ikke ha gode digitale støttesystemer å støtte seg på. MOT oppfattes som et svært tungvint system der man må bruke svært mange klikk for å komme i mål med en oppgave.

*Vi holder på med Excel-ark nå ved siden av, fordi vi ikke får brukt MOT.
(medarbeider på NAS)*

Når informasjonsdelingen blant aktører på NAS likevel har fungert, forklares dette blant annet med godt operativt samarbeid og utpreget fokus på å løse problemer så fort de oppstår, og på lavest mulig nivå. Det ukentlige aktørledermøtet på onsdager, hvor alle stedlige aktører er invitert, omtales også som viktig. Målsettingen med disse møtene er å orientere om løpende drift og utfordringer ved senteret.

I perioder ble aktørledermøtet avholdt flere ganger i uken. En av aktørene mener det med fordel kunne ha vært avholdt enda hyppigere i starten enn det som var tilfellet.

Enkelte av informantene gir samtidig uttrykk for at informasjonsflyten og involvering av de ulike aktørene på NAS kunne vært bedre på noen områder. For eksempel forteller representanter for helseaktørene at de ikke ble involvert i vurderingen om å sende søkere videre til kommunene uten tuberkulosestest. De fikk informasjon om dette først etter at beslutningen var tatt. Ved tidligere involvering kunne de planlagt bedre for endringen og mulige utfordringer som følge av denne. Helseaktørene ble heller ikke involvert i diskusjonene rundt prioritering av brakker, etter at problemstillingen om dyrehold oppsto.

Det gis også uttrykk for at det i starten var noe treghet i informasjonsflyten internt i UDI, da blant annet de som jobbet på «bakken» ikke alltid fikk oppdatert informasjon om endringer i regelverk og asylflyt. Dette ble tatt opp internt og informasjonsflyten ble

bedre etter dette. Men stadige endringer i regler og rutiner gjorde at kommunikasjonen tidvis var på etterskudd.

Den første tiden var det en erfaring at praksis på regelverksområdet endret seg nærmest daglig, og at dette ikke ble kommunisert til alle aktørene på NAS. Medarbeidere som ikke tilhørte PU eller UDI opplevde at de fikk mangelfull informasjon om det som skjedde, og at de måtte etterspørre mer informasjon. Dette gjaldt for eksempel frysing av bagasje, om politiet skulle oppbevare asylsøkernes pass eller ikke og andre praktiske rutiner.

Videre fremkommer det i intervjuer at PU og UDI har et såkalt «§ 34-møte» hver 14. dag, hvor det blant annet diskuteres datakvalitet, og kontroll og oppfølging av søkere. Det er også ukentlige logistikk møter mellom UDI, PU og driftsoperatør.

Utover mangel på systemstøtte knyttet til saks- og personflyt, er det som tidligere nevnt flere informanter som fremhever at det mangler en felles informasjonsplattform for alle ansatte på NAS. Det fremkommer at det for eksempel hadde vært nyttig med et felles intranett, for å sikre informasjonsflyt mellom alle aktørene. Det samme påpeker Internrevisjonene i sin rapport (2023).

6.4 Vurderinger og anbefalinger: Organisering og styring

NAS og ankomst- og asylprosessen styres gjennom et felles styringsteam som består av ledere for PU og UDI. Det operative ansvaret for NAS er lagt til et ankomstteam som består av mellomledere fra de to etatene. Mange av aktivitetene i prosessen utføres i dag utenfor NAS, og ankomstteamet har ikke et operativt ansvar for det som skjer utenfor NAS. Det er en svakhet i styringsstrukturen.

Samarbeidet fungerer godt i både ankomstteamet og styringsteamet, og det operative arbeidet på NAS fungerer godt. Vi har i tidligere kapittel vist at det er utvist stor fleksibilitet i måten UDI og PU har brukt NAS på avhengig av ankomstnivået. Det samme gjelder diverse tilpasninger som er gjort som for eksempel hvordan GRS er tatt i bruk for å registrere ulike grupper asylsøkere. Vi mener at en felles innsats i ankomstteamet har vært avgjørende for at man har greid å ta imot det store antallet ukrainere som kom, og at man har lyktes med å få til en flyt i systemet.

Ankomstteamet har fått delegert mye myndighet og har kunnet ta beslutninger og håndtere mange utfordringer. Etter vår vurdering har det bidratt til fleksibilitet og gode tilpassede løsninger på de utfordringene som har oppstått.

Styringsteamet samarbeider bra, og vi har inntrykk av at dette er et beslutningsdyktig organ. Vi oppfatter at styringsteamet er reaktive i den forstand at de er avhengig av oppspill fra ankomstteamet. Det har vært lite fokus på strategisk utvikling i styringsteamet i den perioden vi har sett på. Vi mener at det videre bør arbeides mer med å videreutvikle PUMA-prosessen basert på de erfaringene som er gjort til nå. Det er behov for å videreutvikle prosessen og etablere klarere mål for hvilken funksjon Nasjonalt ankomstsenter skal ha i en krisesituasjon og i en ordinær situasjon.

Vi vurderer at det er behov for å tydeliggjøre hvilken rolle og ansvar ankomstteam og styringsteam har. Det bør utformes mandater for styringsteam og ankomstteam på NAS. Styringslinjen for NAS og ny ankomst- og asylprosess bør klargjøres og ta utgangspunkt i hvordan UDI er organisert i dag.

Ifølge styringsdokumentene fra PUMA skulle NAS ha en leder. I perioden vi har evaluert har det ikke eksistert en leder ved NAS. Det er ankomstteamet og teamleder for drift som har drevet senteret. Vi mener det er behov for å tydeliggjøre ledelsen av

senteret. UDI bør vurdere om det skal ansettes en senterleder, og hvis det ikke anses som hensiktsmessig, bør det tydeliggjøres hvordan ledelsen av senteret skal foregå. Vi finner at det er behov for en nærmere vurdering og konkretisering av hvordan senteret skal ledes. Dette må sees i forhold til UDIs nåværende organisering med leveranseteam.

Arbeidet med PUMA viste at det var ulik forståelse i UDI og politiet om ankomst- og asylprosessen. Også sluttrapporten PUMA 2020 viste at det var uklarheter angående skillet mellom forvaltningsoppgaver og politioppgaver i ankomst- og asylprosessen. Dette førte til reduserte muligheter for samarbeid. Det var også uklarheter knyttet til roller og ansvar, hvordan samarbeidet skulle foregå samt manglende eierskap til det overordnede formålet med prosessen. Med etableringen av NAS er samarbeidsforholdet bedret, og de to instansene har fått en langt bedre forståelse for hverandres oppgaver. Sett i forhold til de samarbeidsutfordringene som eksisterte tidligere mellom UDI og PU, jf. arbeidet med å utvikle og implementere PUMA, erfarer vi at aktørene i langt større grad enn tidligere arbeider etter felles mål og har forståelse for hverandres ulike samfunnsoppdrag. Vi finner imidlertid også eksempler på at ulik kultur og struktur kan føre til gnisninger i samarbeidet.

Etter vår vurdering er det viktig at UDI sørger for at linjene Beskyttelse og Mottak og retur har en felles enhetlig styring av ankomst- og asylprosessen.

Saksbehandleroppgavene som utføres av teamet på Råde er tett knyttet til de saksbehandlingsoppgavene som utføres av teamene i Oslo. Det er spesielt blitt tydelig i en beredskapssituasjon hvor det er overført oppgaver mellom teamene og man har gått bort fra inndelingen i front og back team. I en slik beredskapssituasjon mener vi det ville det vært gunstig å ha en leder som kan se de ulike oppgavene i saksbehandler-teamene i Beskyttelse i sammenheng, og beslutte hvilke prioriteringer som bør gjøres. Det ville sannsynligvis bidratt til raskere beslutninger og mer effektive prioriteringer og ressursbruk selv om det ikke ville løst utfordringene knyttet til restanser. I en ordinær situasjon hvor det ikke skjer store endringer på kort tid som medfører flytting av oppgaver, er det ikke sikkert det er behov for en leder på tvers av teamene.

Vi finner at det var utfordringer knyttet til informasjon om endringer i flyt og regelverk våren 2022. Basert på informasjon fra helseaktørene på NAS finner vi også at UDI ikke i tilstrekkelig grad involverte relevante aktører i beslutninger som ble tatt.

Senere har de fleste aktørene på NAS stort sett vært fornøyde med informasjonsdelingen, til tross for svak systemstøtte og mangel på kommunikasjon mellom ulike systemer. Ukentlige møter for alle stedlige aktører er viktige for å sikre informasjonsflyt. Et godt operativt samarbeid har også bidratt til god informasjonsflyt.

Det hadde vært svært nyttig med en felles informasjonsplattform for alle ansatte på NAS.

6.4.1 Anbefalinger

- Det bør utredes nærmere hvordan de digitale systemene kan videreutvikles slik at de i større grad kan gi støtte til informasjonsdeling og kommunikasjon.
- Det bør tydeliggjøres hvilken myndighet og ansvar henholdsvis styringsteam og ankomstteam har.
- Hvordan NAS best skal ledes bør vurderes nærmere og tydeliggjøres.
- Med utgangspunkt i hvordan UDI er organisert i dag, bør UDI tydeliggjøre styringslinjen til NAS og sammenhengen mellom NAS og Ny ankomst- og asylprosess.

- UDI bør sørge for at linjene Beskyttelse og Mottak og retur har en felles enhetlig styring av ankomst- og asylprosessen.
- For å sikre prioritering og riktig bruk av ressurser bør det i en beredskapssituasjon være én leder som har ansvar for alle saksbehandler-teamene i Beskyttelse.

7 Beredskapsplanverk

I dette kapittelet svarer vi på i hvilken grad Skalerings- og beredskapsplan for ankomst- og asylprosessen var hensiktsmessig utformet, implementert og i hvilken grad denne ble brukt. Dette er vurdert opp mot følgende evalueringskriterier:

- Skalerings- og beredskapsplanen er hensiktsmessig utformet og skalerbar for å håndtere store variasjoner i ankomster.
- Roller, ansvar, myndighet og fullmakter er tydelig dokumentert og forstått blant aktører som omfattes av planverket.
- Skisserte scenarioer og tiltak er relevante og dekkende for å håndtere varierende og ekstraordinære ankomster.
- Etatene har egne interne beredskapsplaner som er tilpasset og komplimenterer felles Skalerings- og beredskapsplan.
- Skalerings- og beredskapsplanen er egnet til bruk ved særskilte asylprosesser, slik som asylprosessen for flyktninger fra Ukraina.

Nedenfor beskriver vi først planverket slik det forelå før håndteringen av masseankomster våren 2022. Deretter beskriver vi hvordan planverket ble implementert og brukt våren 2022.

7.1 Planverk som lå til grunn for håndteringen våren 2022

7.1.1 UDIs Skalerings- og beredskapsplan

Et av hovedprinsippene for ny saksflyt var at beredskapshensyn skulle være en viktig premissgiver for utvikling av både prosess og bygg. I gevinstevalueringsplanen ble dette definert som økt evne til å håndtere svingninger i ankomster. Siden oppstart 1. november 2020 har ny ankomst- og asylprosess ennå ikke fungert i en normalsituasjon. Covid, exit fra Afghanistan og masseankomstene fra Ukraina har ført til at NAS har vært i beredskap siden etableringen.

For å ivareta hensynet til beredskap ble det i 2021 utarbeidet en Skalerings- og beredskapsplan for utlendingsmyndighetene. Planen skulle fungere som et felles grunnlagsdokument for UDI og politiet ved håndtering av varierende (og ekstraordinære høye) ankomster. Den skulle sørge for at involverte aktører organiserte seg og ivaretok oppgaver på en samordnet, ansvarlig, fleksibel og hensiktsmessig måte.

Planen ga råd om hvordan asylprosessen på NAS eller ved andre lokasjoner kunne oppskaleres ved behov, og skulle være en hjelp og støtte ved oppskalering i en beredskapssituasjon.

Planen beskrev tre kategorier tiltak for å sikre god flyt og gjennomstrømning, herunder prosessuelle, organisatoriske og materielle tilpasninger. Videre beskrev den et ankomstsystem med fire ankomstnivåer:

- Grønt nivå: Dette var ansett som normalt tilstand med 20 asylankomster per dag. Det skulle da ikke iverksettes tiltak og man antok at god flyt kan opprettholdes uten behov for å mobilisere flere ansatte. Asyl og ankomstprosessen skulle i denne situasjonen i all hovedsak foregå på NAS.

- Gult nivå: Dette betegnet en tilstand med ankomst mellom 20 til 30 asylsøkere om dagen. Deler av ny ankomst- og asylprosess skulle da løses på andre lokasjoner enn NAS. Det sentrale beredskapstiltak var å redusere antallet kunnskapsbaserte samtaler (asylintervjuer) på senteret. Det samme gjaldt vedtakssamtaler i fase 4.
- Oransje nivå: Dette beskrev en situasjon med mellom 30 til 200 ankomster om dagen. Sentrale beredskapstiltak som beskrives var å vurdere etablering av samtalerom på NAS og ved andre lokasjoner. Videre skrives det at man må tenke i “flere akser” og “alle tiltak” må vurderes - uten at det spesifiseres ytterligere hva dette innebærer. Ifølge planen antok man at det etableres beredskapsstab på dette nivået.
- Rødt nivå: Dette betegner en tilstand med 200 - 300 asylankomster om dagen. Beredskapstiltak som ble beskrevet var å redusere prosessstegene til fase 1 og sørge for at søkeren tok lovpålagt tuberkulosescreening. All aktivitet på senteret i form av tilgjengelige rom, materiell og bemanning skulle rettes inn mot å gjennomføre disse prosessstegene da dette ville bidra til å redusere søkerens botid.

Enkelte har i samtaler opplyst at ankomstintervallene beskrevet i ankomstnivåene var for stort. Dette kunne gi praktiske utfordringer fordi sprangene mellom nivåene gjorde det vanskelig å justere responsen nøyaktig.

7.1.2 Øvrig planverk

Skalerings- og beredskapsplanen skulle være en etatsovergrepene plan for ankomst- og asylprosessen. I tillegg hadde UDI og PU etatsvise planer.

UDIs hadde en overordnet beredskapsplan som heter “Beredskapsplan for sterk økning i antall asylsøkere og andre ekstraordinære hendelser – overordnet plan for UDI”. Det fremgikk ikke hvordan Skalerings- og beredskapsplan for ankomst- og asylprosessen hang sammen med denne. UDIs overordnede plan tok høyde for komplekse og/eller sammenfallende hendelser med potensielt lengre varighet og som kunne treffe UDIs kjernevirksomhet og drift. Dette ble vurdert som ekstraordinære hendelser som kunne skape et økt behov for utlendingsfaglig styring, samordning internt og samordning med andre etater over tid.

Underordnet denne planen var det avdelingsvis planverk for ekstraordinær økning i antall asylsøkere, som illustrert i figur 7.1.

Figur 7.1 Struktur på beredskapsplanverk i UDI



De mest sentrale planene i UDI knyttet til ekstraordinære ankomster, var planverk for avdelingene Beskyttelse og Mottak og retur. Begge planene var lokale planer som skulle iverksettes for håndtering av hendelser på avdelingsnivå, og beskrev forhold som omhandlet økte ankomster.

Plan for Mottak og retur tok for seg tiltak som var nødvendige i en situasjon med behov for rask oppbygging av mottaksapparatet og etterarbeid knyttet til dette. Planen beskrev at økte ankomster ville bidra til en betraktelig økning i administrative oppgaver for sekretariatet, stabene og hos regionskontorene. Planen understreket viktigheten av at det settes av nok ressurser til dette arbeidet, men sa ikke noe om hvordan dette skulle gjøres.

I tråd med prinsippene for prioritering av oppgaver i UDIs overordnede plan, skulle avdelingen Beskyttelse bidra til at ankomstfasen ble håndtert på en god og hensiktsmessig måte. Plan for Beskyttelse beskrev hvilke forhold som kunne indikere at en hendelse med økte ankomster var i ferd med å oppstå. Det kunne være at ankomster oversteg prognosene eller at mange asylsøkere ankom Norge et annet sted enn Oslo. Videre kunne det være en stor økning i antallet enslige mindreårige som søkte asyl i Norge, sammen med en økning i ankomstene totalt. Samtidig beskrev beredskapsplanen at Beskyttelse kunne, etter beslutning fra direktøren, bistå med kompetanse og opplæring av registreringsressurser til politiet. Denne bistanden skulle vurderes ut fra hensynet til samfunnssikkerhet, søkerens rettssikkerhet, en samordnet forvaltning og god saksflyt.

I tillegg til nevnte planer hadde avdeling for elektronisk forvaltning (AEF), Digitaliseringsavdelingen (DIGA) og avdeling for HR og organisasjon, egne beredskapsplaner som omhandlet ekstraordinær økning i antall asylsøkere.

Politiet hadde også egne planverk knyttet til ekstraordinære asylankomster beskrevet i Politiets beredskapssystem (PBS). PBS bestod av tre deler (PBS 1, 2 og 3) og beskrev politiets ansvar og roller med samfunnssikkerhet og håndtering av uønskede hendelser. PBS 1 beskrev ansvarsfordeling mellom PU og UDI i saker som omhandlet kraftig økning i antall asylsøkere og migranter (Politidirektoratet, 2020). PU er politiets hovedaktør på migrasjonsfeltet, og hadde derfor en egen beredskapsplan for masseankomster.

7.2 Bruk av planverk våren 2022

UDI satte krisestab 1. mars 2022. Det ble nedsatt et samordningsnettverk med andre etater og departement for å styrke oppgaveløsningen i hele asylkjeden. Vi har fått opplyst at Skalerings- og beredskapsplanen ble opplevd som god på overordnede beredskapsprinsipper og kapasitetsstyring. Den var imidlertid ikke konkret nok for å organisere og legge føringer for person- og saksflyten. Dette er også beskrevet i internrevisjonsrapporten 2023/1.

Ifølge intervjuer ble Skalerings- og beredskapsplanen kun delvis benyttet, men en del tiltak ble ikke implementert da planen opplevdes komplisert, teoretisk og for detaljert i sin utforming. I tillegg får vi opplyst at den ikke beskrev godt nok rollene til de ulike aktørene. Det har også blitt opplyst at planen ikke var hensiktsmessig da driftsoperatøren på NAS ikke kunne benytte denne.

Skalerings- og beredskapsplanen beskrev at UDI og politiet skulle oppskalere ved å gjøre organisatoriske tilpasninger. Det har i intervjuer blitt opplyst at UDI gjorde tilpasninger i organisasjonen til en oppskalert situasjon våren 2022 - i tråd med krav i foreliggende beredskapsplaner. Disse tiltakene omfattet økt bruk av turnus, ansette nytt personell og flytte på personell med relevant kompetanse. Respondenter har fremhevet at oppskalering, omprioritering, bruk av turnusordninger og overtid som viktige virkemiddel for å håndtere de økte ankomstene våren 2022. Det trekkes fram at en samlokalisering av alle aktørene på NAS var avgjørende for at man evnet å håndtere de store svingningene i ankomstene. I tråd med Skalerings- og beredskapsplanen foregikk registreringsarbeidet også andre steder enn på NAS. På det meste var over tyve registreringssteder i Norge som registrerte ukrainere omfattet av kollektiv beskyttelse.

Vi får opplyst at personell fra PU, som jobbet på NAS, forholdt seg til egne beredskapsplaner i politiets beredskapssystem (PBS). Samtidig understreket ledelsen i PU viktigheten av at Skalerings- og beredskapsplanen definerte en minimumsløsning under fase 1, det vil si ved ankomstregistreringen. Dette sikret at ingen asylsøkere ble sendt videre uregistrert eller kun delvis registrert. Dette stod i kontrast til asylkrisen høsten 2015, hvor utlendingsmyndighetene ikke opplevde å ha den samme kontrollen.

Skalerings- og beredskapsplanen beskriver at en får tak i riktig kompetanse til riktig tid når ankomstene øker. Ledere i PU og UDI påpeker at det var krevende å ha riktig bemanning til enhver tid, når ankomstene varierte mye - og til tider var svært høye.

I følge beredskapsplan for Mottak og retur skal akuttinnkvartering anskaffes via eksisterende rammeavtaler, eller løses ved å sette opp telt tilknyttet eksisterende mottak. Dersom dette ikke er tilstrekkelig, må akuttinnkvartering anskaffes ved direkte kjøp. I den innledende fasen med ekstraordinære asylankomster var det nødvendig å få på plass akuttinnkvarteringer. I den forbindelse ble det etablert flere ad hoc-løsninger. Som tidligere nevnt ble gymsalen utenfor NAS omgjort til teltplass med madrasser på gulvet som ankomne asylsøkere kunne sove på i påvente av registrering. Det ble også etablert ventehoteller. Disse var kostbare for utlendingsmyndighetene.

Det ble iverksatt tiltak som ikke sto beskrevet i foreliggende planverk. Eksempelvis ble flyktningberedskap tatt inn som et punkt i DSBs beredskapsmøte med Statsforvalterne, hvor både UDI, IMDi, POD, PU og Helsedirektoratet bidro med informasjon. Dette ble opplevd som en god kanal for å gi informasjon til kommunene.

7.3 Vurdering og anbefalinger: Skalerings- og beredskapsplanen var ikke hensiktsmessig utformet

Det er vår vurdering at Skalerings- og beredskapsplanen ikke var hensiktsmessig utformet for å håndtere den store variasjonen i ankomster til NAS. Planen var omstendelig, detaljert og teoretisk - noe som gjorde den vanskelig å omsette i praktiske handlinger. Videre var ikke roller og ansvar tydelig beskrevet og fullt ut forstått for alle som omfattes av planverket. Vi får opplyst at dette medførte at det var treg respons og iverksettelse av planen våren 2022.

Det er positivt at Skalerings- og beredskapsplanen skisserer relevante tiltak for håndtering av varierende og ekstraordinære ankomster, og at UDI har gjennomført flere av disse. Det er gjort tilpasninger for bemanning, registrering og asylintervjuer i henhold til plan. Tilpasningene var viktige suksessfaktorer for å opprettholde beredskapsfunksjonen på NAS i 2022. Skisserte tiltak har imidlertid svært ulik detaljeringsgrad. For eksempel var et sentralt beredskapstiltak å korte ned botiden på NAS ved høye asylankomster, men planen beskriver ikke hvordan dette skal gjøres. Ankomstsystemet angir knekkpunkter for ulike nivåer av ankomster, men det er i liten grad beskrevet konkrete tiltak for de ulike ankomstnivåene.

Skalerings- og beredskapsplanverket er etter vår vurdering ikke godt samordnet med øvrig planverk hos UDI, slik som overordnet plan og avdelingsvise planverk. Det er uklart hvordan skalerings- og beredskapsplanverket passer inn i UDIs hierarki av planverk.

Skalering- og beredskapsplanen skulle gjelde som et grunnlagsdokument for både UDI og politiet, men var ikke tilstrekkelig samordnet med og kjent i PU på taktisk nivå. Skalerings- og beredskapsplanverket var i liten grad delt og forankret hos andre sentrale samarbeidsaktører, som driftsoperatøren Link, helse, kommune og statsforvalter mv. Etter vår vurdering kunne felles kjennskap til planverket bidratt til å forbedre kommunikasjonen og koordineringen mellom aktørene, samt sørget for en mer helhetlig og samordnet respons ved oppskalering i en beredskapssituasjon.

Det var ikke samsvar mellom faktisk mottakskapasiteten på NAS og mottakskapasitet beskrevet i Skalerings- og beredskapsplanen. Planen anførte at NAS skulle kunne håndtere 300 asylsøkere. Gjennomgangen viser at mottakskapasitet kan dimensjoneres til 150-200 asylsøkere per døgn.

Det er vår vurdering at Skalerings- og beredskapsplanen ikke var egnet for en såkalt særskilt beskyttelsesprosess med kollektiv beskyttelse som en del av denne – slik vi så i Ukraina-krisen våren 2022. Skalerings- og beredskapsplanen bygget på erfaringer med asylankomstene høsten 2015, det vil si erfaringer som fulgte med krigen i Syria. Asylankomstene fra Ukraina skilte seg imidlertid fra den foregående flyktningskrisen på flere måter, herunder det legale grunnlaget for ankomstene og den demografiske sammensetningen. Under Ukraina-krisen var en større andel av de som ankom kvinner og barn, samt personer med spesielle behov. Dette hadde også innvirkning på mottaksprosessen for ukrainerne, sammenlignet med andre asylsøkere som kommer til Norge og krevde en annen tilnærming av utlendingsmyndighetene. Det kom etter hvert på plass ordninger som kollektiv beskyttelse og automatiserte vedtak, noe som forenklet registreringsprosessen av ukrainske asylsøkere. Det er vår vurdering at planen må revideres til å omhandle kollektiv beskyttelse.

7.3.1 Anbefalinger

Basert på våre vurderinger, anbefaler vi følgende:

- Det bør vurderes og tydeliggjøres hvordan skalerings- og beredskapsplanen passer inn i UDIs øvrige planhierarki, herunder etatens øvrige planverk for håndtering av ekstraordinært høye ankomster.
- Skalerings- og beredskapsplanen bør forenkles og omstruktureres. Dette kan gjøres ved å dele opp planverket i en administrativ og operativ del. Administrativ del av planen bør beskrive hvordan beredskapen er organisert, samordnet og dokumentert. Den kan beskrive hvilke prinsipper, prioriteringer og metoder som skal være førende for organisering av beredskap og krisehåndteringen. Operativ del av planen bør fungere som et krisehåndteringsverktøy når kriser inntreffer, og bør inneholde instruks for beredskapsvakt, sjekklister for kriseledelsen, tiltakskort for utpekte uønskede hendelser som er identifisert i ROS-analyser mv. Skisserte tiltak og det nivåinndelte ankomstsyste­met i foreliggende skalerings- og beredskapsplan hører også hjemme i en operativ del av planen.
- Skalerings- og beredskapsplanen bør tydeligere beskrive definerte roller mellom aktørene i en beredskapssituasjon. I tillegg bør planen deles med andre samarbeidsaktører som driftsoperatør, helsevesenet, Statsforvalter og andre samarbeidspartnere.
- Tiltak bør ytterligere konkretiseres og knyttes tettere opp mot det nivåinndelte ankomstsyste­met, slik at det blir tydeligere hvilke beredskapstiltak som bør vurderes gjennomført for de ulike nivåene.
- For å unngå kostbare ad hoc-løsninger i situasjoner med høye ankomster bør kapasitetsbehovet og mulighet for samarbeidsavtaler med aktører på drift av variabel mottakskapasitet utredes. Eventuelle avtaler bør henvises til i Skalerings- og beredskapsplanen.
- Skalerings- og beredskapsplanen bør revideres slik at beskrevet mottakskapasitet samsvarer med faktisk mottakskapasitet ved NAS.
- Skalerings- og beredskapsplanen bør revideres slik at den også omhandler kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34.

Litteratur

- Chen, H. T. (1996). *A comprehensive typology for program evaluation*. Evaluation practice, 17(2), 121-130.
- Deloitte (2017). *Sammenfatning av evalueringsrapporter etter asylkrisen 2015. Viktige læringspunkter*.
- FAFO (2022) Kvalitet på asylintervju. FAFO-rapport 2022:30.
- Et felles løft for god integrering: Tiltak for å møte flyktningkrisen, del II og III (2015). Anmodningsvedtak fra Stortinget fra partiene Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre*.
- European Council on Refugees and Exiles (2021). *Digitalisation of asylum procedures: Risk and benefits*.
- Funnell, S. C., og Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models (Vol. 31)*. John Wiley & Sons.
- Hernes, V., Deineko, O., Myhre, M.H., Liodden, T. o Staver, A.B. (2022). *Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway*. NIBR REPORT 2022:11.
- Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen). Tilgjengelig på <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2020). Tildelingsbrev 2021 Utlendingsdirektoratet (UDI). 18. desember.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2022). Tildelingsbrev 2022 Politiet.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2022). Tildelingsbrev 2022 Utlendingsdirektoratet. 10. januar.
- Meld. St. 30 (2015–2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.
- Menon Economics (2019). *Evaluering av EFFEKT-programmet*. Menon-publikasjon nr. 99/2019.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (udatert). Veileder i sikkerhetsstyring.
- Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet (2023). Revisjon nr.2023/1: Implementering av ny saksflyt i asylsaker. Politiets internrevisjon/UDIs internrevisjon.
- Politiet (2022). Årsrapport Politiets utlendingsenhet.
- Proba (2020). *Kartlegging av evalueringer av kvalitet I forskning og høyere utdanning*. Proba-rapport 2020-12.
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2016): *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Utlendingsdirektoratet (2016): *Beredskap høsten 2015. Rapport fra egnevalueringen*.
- Utlendingsdirektoratet (2020). Sluttrapport – PUMA-prosjektet (oktober 2017 til september 2020).
- Utlendingsdirektoratet (2021): Skalerings- og beredskapsplan for ankomst- og asylprosessen. Versjon 1.0.
- Utlendingsdirektoratet (2022). Beredskapsplan for sterk økning i antall asylsøkere og andre ekstraordinære hendelser. Overordnet plan for UDI. Versjon 5. januar.

Utlendingsdirektoratet (2022). Utlendingsdirektoratets årsrapport for 2022.

Utlendingsdirektoratet (2023). Første tertialrapport. 26. mai.

Utlendingsdirektoratet (udatert). Ny ankomst og asylprosess. Beskrivelse av den nye prosessen.

Utlendingsdirektoratet (udatert). Skaleringsplan for økte asylankomster – Nasjonalt ankomstsenter. Versjon 2. (Arbeidsversjon oversendt 27.10.2023).