

Dokument nr. 3:8

(2001–2002)

Riksrevisjonens undersøkelse av UDIs saksbehandling i utlendingssaker, statlige asylmottak og måloppnåelsen for integreringstilskuddet

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:8 (2001–2002) Riksrevisjonens undersøkelse av UDIs saksbehandling i utlendingssaker, statlige asylmottak og måloppnåelsen for integreringstilskuddet.

Riksrevisjonen, 28. juni 2002.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1 UDIs saksbehandling	2
2.2 Driften av statlige asylmottak	2
2.3 Måloppnåelsen for integreringstilskuddet	3
3 Kommunal- og regionaldepartementets kommentarer	4
4 Riksrevisjonens bemerkninger	5
5 Kommunal- og regionaldepartementets svar	6
6 Riksrevisjonens uttalelse	8
Vedlegg 1: UDIs saksbehandling i utlendingssaker	9
Vedlegg 2: Statlige asylmottak	35
Vedlegg 3: Måloppnåelsen for integreringstilskuddet	51

Kommunal- og regionaldepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av UDIs saksbehandling i utlendingssaker, statlige asylmottak og måloppnåelsen for integreringstilskuddet

1 INNLEDNING

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har det overordnede ansvaret for statens innvandringspolitikk, og Utlendingsdirektoratet (UDI) har hovedansvaret for å iverksette flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken på KRDs ansvarsområde. UDI behandler saker etter utlendingsloven og statsborgerloven, har ansvaret for asylmottak og inngår avtaler med kommuner, private eller frivillige organisasjoner om drift av mottak. UDI har også ansvaret for å finne bosettingskommuner til flyktninger og utbetale et statlig integreringstilskudd til kommunene som bosetter flyktninger. Kommunene har ansvaret for å gjennomføre integreringstiltak overfor flyktninger, men UDI skal bistå kommunene med rådgivning og oppfølging.

UDIs samlede budsjett for 2000 var på ca. 1,5 mrd. kroner. Av dette gikk vel 1,2 mrd. kroner til drift av statlige asylmottak. Bevilgningen til integreringstilskuddet kom i tillegg og utgjorde i 2000 vel 1,3 mrd. kroner. For 2002 ble det bevilget 2,7 mrd. kroner til integreringstilskuddet.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere

- UDIs måloppnåelse for saksbehandling etter utlendingsloven og statsborgerloven
- driften av statlige asylmottak og hvordan UDI ivaretar sine oppgaver og sitt ansvar på dette området
- graden av måloppnåelse for integreringstilskuddet

Målene for flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken er beskrevet i de årlige St.prp. nr. 1 for KRD. Et av målene i flyktningpolitikken er rask behandling av asylsaker av hensyn til søkeres rettsikkerhet og for å unngå uvisshet og frustrasjon hos søkerne. Rask saksbehandling vil i tillegg legge forholdene til rette for integrering og redusere utgiftene til drift av asylmottak. Også andre utlendings- og statsborgerskapsaker skal behandles raskt og korrekt. Statlige asylmottak skal gi asylsøkere og flyktninger et nøkternt, men forsvarlig tilbud. Mottakene skal gi god informasjon og sikre stor grad av beboer-

medvirkning. Driften av mottak skal være i samsvar med statens reglement og instruks for drift og økonomiforvaltning mv. UDI skal utføre minst ett tilsyn per mottak per år for å kontrollere at mottakene drives i henhold til gjeldende styringsdokumenter. Integreringstilskuddets overordnede mål er å bidra til rask og god bosetting av flyktninger. Dette innebærer at flyktningene skal bosettes innen seks måneder etter at det er gitt positivt vedtak om opphold, og at flyktningene raskest mulig skal bli selvhjulpne.

Tre rapporter, som følger som trykte vedlegg, ble ved Riksrevisjonens brev av 15. februar 2002 forelagt KRD for uttalelse. Rapportenes revisjonskriterier og faktadeler var tidligere forelagt KRD og UDI. KRD har i brev av 6. mars 2002 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapportene. Departementets merknader er gjengitt i punkt 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

For alle delene av undersøkelsen ble det foretatt dokumentanalyse av stortingsdokumenter og andre styringsdokumenter som tildelingsbrev, virksomhetsplaner og -rapporter med mer. Undersøkelsen av UDIs saksbehandling i utlendingssaker er i tillegg basert på en beregning av saksbehandlingstider gjennom statistisk analyse av data fra Fremmedkontrollregisteret. Grunnlaget for beregningene er alle saker som fikk vedtak i løpet av 1999, 2000 og første halvår 2001. Det ble også gjennomført en saksflytanalyse av et tilfeldig utvalg på 283 asylsaker som fikk vedtak i den samme perioden. I tillegg ble det avholdt intervjuer med representanter for UDI og KRD. Undersøkelsen av driften av asylmottak er basert på en spørreskjemaundersøkelse blant et representativt utvalg på 55 mottak, noe som var om lag halvparten av alle mottakene som var i drift i november 2000 da spørreskjemaene ble sendt ut. Svarene på spørreskjemaene ble supplert med en analyse av tilsynsrapporter for 1998–2000 og årsplaner og rapporter for 1999 for de samme mottakene. Videre ble UDIs regionkontorer intervjuet for å få informasjon om deres oppgaver og oppfølging overfor mot-

takene. Undersøkelsen av måloppnåelse for integreringstilskuddet er for det første basert på statistisk analyse av data fra Flyktningregisteret om flyktninger som ble bosatt 1995–2000. Dermed er den basert på inntektstatistikk for flyktninger i perioden 1993–98 hvor Statistisk sentralbyrå har tilrettelagt grunnlagsdata og tabeller. Det ble også foretatt intervjuer med representanter for KRD og analyse av ulike typer dokumenter som evalueringer og forskningsrapporter for å identifisere årsaker til manglende måloppnåelse.

2.1 UDIs saksbehandling

Undersøkelsen viser at behandlingstiden for asylsaker har vært økende i lengre tid. I 1999 og første halvår 2000 kom saksbehandlingstiden opp i 36 uker, mens målet var ni uker.¹ I andre halvår 2000 falt saksbehandlingstiden ned til 24 uker, for så å stige igjen til 31 uker i første halvår 2001. En årsak til den midlertidige nedgangen var at UDI prioriterte å behandle nye saker der de selv hadde intervjuet asylsøkerne etter at UDI hadde overtatt asylintervjuene fra politiet 1. juli 2000. Tidligere innkomne saker ble dermed liggende lenger. Behandlingstiden for enslige mindreårige asylsøkere økte fra 15 uker i 1999 til 41 uker i første halvår 2001. Denne gruppa har lenge vært et satsingsområde for UDI.

Behandlingstiden for andre saker enn asylsaker økte kraftig fra 1999 til første halvår 2001. For 2001 ble målene for saksbehandlingstid i andre saker erstattet med mål for antall produserte vedtak. Per 1. juli 2001 hadde UDI til sammen produsert 18 779 vedtak i disse sakene. Målet for hele året var å produsere 50 800 vedtak. Selv om det het at denne typen saker likevel skulle behandles så fort som mulig, kan valget av produksjonsmål som resultatindikator ha vært uheldig ved å trekke oppmerksomheten bort fra det overordnede målet om rask saksbehandling. I første halvår 2001 var behandlingstidene for andre sakstyper mellom to og fire ganger så lange som de tidligere tidsmålene.² Det tok blant annet 18 uker å behandle søknader om arbeidstillatelser og 49 uker for søknader om familiegjenforening, mens de tidligere resultatkravene for disse to sakstypene var henholdsvis fem uker og tolv uker.

Undersøkelsen av saksflyten i asylsaker tyder på at det meste av behandlingstiden er liggetid hvor søknadene venter på behandling. Resultatene fra analysen av saksflyten kan tyde på at det er vanskelig å ivareta oppfølgingen av sakene på en tilfredsstillende måte, og at forvaltningslovens krav til at saksbehandlingen skal skje uten ugrunnet opphold, i en del saker ikke blir oppfylt.

Overføringen av ansvaret for å intervju asylsø-

kerne 1. juli 2000 ble blant annet gjort for å redusere saksbehandlingstiden. Undersøkelsen viser at denne relativt omfattende endringen bare førte til en beskjeden reduksjon i den totale saksbehandlingstiden fra ankomst til vedtak. Det kan derfor synes som om dette tiltaket ikke har innfridd forventningene.

Undersøkelsen tyder på at det er mangler ved styringssystemene for etaten både på planleggings- og rapporteringssiden. Fra 1996 til 2000 har veksten i tilstrømmingen av asylsøkere vært høyere enn veksten i antall vedtak. Som en følge av dette har behandlingstiden for asylsakene økt. En av årsakene til at man ikke klarte å øke produksjonen, kan være at man ikke klarte å øke behandlingsskapasiteten tilstrekkelig. KRD mener imidlertid at UDI har fått alle de ressursene det har bedt om. Det er derfor grunn til å spørre om UDI har feilberegnet ressursbehovet over lengre tid, og dermed om planleggingsverktøyet for å beregne ressursbehovet har vært godt nok.

Undersøkelsen viser at det er grunn til å stille spørsmål ved om målene og resultatindikatorene som gjaldt fram til 2000, virket som et aktivt styringsverktøy for etaten. Bakgrunnen for dette er at man ikke forholdt seg til målene på saksbehandlernivå, og at de ikke var reelt styrende fordi man var så langt unna å klare dem. I de nye målene som gjaldt for 2001, ble det skilt mellom saker med og uten behov for tilleggsopplysninger. Da det seinere viste seg at det ikke var mulig å gjennomføre dette skillet i rapporteringen, fikk disse målene ingen betydning for styringen. Det kan dermed synes som om de funksjonelle kravene til økonomiforvaltning om å velge riktige resultatindikatorer og å vurdere indikatorene når målene endres, ikke ble oppfylt.

For 2002 er det blitt satt som mål at 100 prosent av asylsakene skal behandles innen tolv uker. Det er imidlertid grunn til å spørre om hvor realistisk dette målet er, når behandlingstiden for 75 prosent av sakene var 31 uker i første halvår 2001. Økningen i behandlingstiden for søknader om arbeidstillatelse kan tyde på at overgangen til produksjonsmål har fått uheldige konsekvenser for andre prioriterte oppgaver, som å legge til rette for at kvalifisert og etterspurt arbeidskraft fra land utenfor EØS-området raskt og enkelt kan få oppholdstillatelse i Norge. Produksjonsmålene angir hvor mange søknader UDI skal behandle hvis det blir fremmet så mange søknader. Ettersom UDI til en viss grad forventes å være tilpassningsdyktig overfor endringer i saksmengden er det også grunn til å spørre om hvor meningsfylt det er å velge en resultatindikator som er upåvirket av variasjoner i saksmengden.

2.2 Driften av statlige asylmottak

Kvaliteten i mottaksdriften

Undersøkelsen gir grunn til å anta at mottakene i hovedsak er godt drevet i forhold til de kravene som er satt for mottaksdriften. Materialet viser riktignok at

¹ Saksbehandlingstiden for asylsaker er her målt i forhold til hvor lang tid det tar å behandle 75 prosent av sakene.

² Målt ved tiden det tok å behandle 75 prosent av sakene.

det er visse svakheter ved driften i alle mottakene, men det ble ikke funnet eksempler på mottak med omfattende mangler.

Programmet for informasjon og aktiviteter skal først ha en ankomstdel på tre-fire uker, og deretter en ordinær del som skal dekke en periode på ca. åtte måneder. Alle mottakene hadde dette, men gjennomgangen av tilsynsrapportene viser at mange mottak hadde problemer med å få programmet for informasjon og aktiviteter til å fungere. Mangel på kompetanse hos de ansatte, manglende prioritering eller dårlig organisering var årsakene til dette. I flere tilsynsrapporter ble det også påpekt at mottaket ikke hadde oversikt over hvilke beboere som hadde deltatt i de ulike delene av programmet. Det var 19 av de 55 mottakene som ikke hadde noe videre tilbud utover ankomstdelen og den ordinære delen. Tatt i betraktning hvor mange av beboerne som bor lenge i mottak, er det grunn til å anta at det er forholdsvis mange beboere som ikke har noe fast informasjons- og aktivitetstilbud i mottaket.

Samarbeidsrådet fungerte etter intensjonen i kun 14 av de 55 mottakene. Det betyr at beboerne i de resterende mottakene ikke tok aktivt del i mottaksdriften eller arrangerte ulike aktiviteter på mottaket. Dette skyldes ofte at det ikke forelå noe klart mandat og funksjon for samarbeidsrådet, og at rammer og fullmakter var utydelige når det gjaldt ansvarsforhold og gjennomføring. Hvert fjerde mottak foretok ikke en rutinemessig kartlegging av medvirkningspotensialet, det vil si beboernes kompetanse og ønsker i forhold hva de kan bidra med i mottaksdriften.

I undersøkelsen er det påvist at bare et mindretall av mottakene hadde et opplegg for å stimulere til lekselesing for barn på mottaket, og at halvparten av de tolv mottakene med egne avdelinger for enslige mindreårige ikke hadde etablert et uformelt støtteapparat for den enkelte.

Flere av mottakene mente det var et problem at de måtte motta beboere som hadde begått kriminelle handlinger, var voldelige eller hadde psykiske problemer. I Innst. S. nr. 197 (2000–2001) understreket kommunalkomiteen at opphold i mottak skal gi trygghet. Det er ikke stilt krav til mottakene fra UDIs side om bemanning eller telefonvaktordning utenom ordinær arbeidstid. Undersøkelsen viser at halvparten av mottakene verken var betjent eller hadde telefonvaktordning i helgene. På kveldstid i uken var hvert tredje mottak verken betjent eller hadde telefonvaktordning.

Utlendingsdirektoratets oppfølging av mottakene

UDI har et gjennomarbeidet system for hvordan tilsynet ved det enkelte mottak skal utføres, hvilke sider av mottaksdriften som skal gjennomgås, og hvordan og når tilsynsrapporten skal skrives. I 2000 var det totalt ti mottak hvor UDI ikke gjennomførte tilsyn. Av de 48 tilsynsrapportene som er gjennom-

gått, var det bare fem som ble oversendt mottaket innen målet om to uker etter tilsynet. Enkelte av tilsynsrapportene var også mangelfulle fordi rapportskrivningen ble gjort såpass lenge etter selve tilsynet. Gjennomgangen av tilsynsrapportene viser videre at UDI ved flere tilsyn ikke hadde satt av nok tid til å gjennomgå alle sidene ved mottaksdriften.

Undersøkelsen gir grunn til å etterlyse en bedre oppfølging av mottakene fra UDIs side i etterkant av tilsynet i de tilfeller hvor det er påvist svakheter ved mottaksdriften. Ordningen som ble innført i 2001 om at UDI i forbindelse med tilsynet skal gi en tidsfrist til mottakene for når mangler skal være utbedret, og at mottaket skal gi skriftlig tilbakemelding til UDI om hva som er gjort, er ment å være mer forpliktende for mottakene.

2.3 Måloppnåelsen for integreringstilskuddet

Ventetider før bosetting

Undersøkelsen viser at bosettingen har gått stadig tregere de siste årene. For voksne flyktninger ble gjennomsnittlig ventetid mellom vedtak og bosetting doblet fra 4,5 måneder i 1998 til 9,1 måneder i første halvår 2001. Hver fjerde flyktning som ble bosatt i første halvår 2001, hadde ventet mer enn tolv måneder i mottak etter at vedtak om opphold var fattet. Denne andelen har steget fra under fem prosent i perioden 1997–99. Andelen som har blitt bosatt innen målet om seks måneder, sank fra om lag 75 prosent i 1997 til 30 prosent i første halvår 2001. Resultatene er enda svakere for enslige mindreårige enn for voksne flyktninger. I de siste årene er bare en tredel blitt bosatt innen kravet om tre måneder etter vedtak. I perioden 1995–2001 var måloppnåelsen best i 1996 da man klarte å bosette 56 prosent innen tre måneder. For gruppa eldre og funksjonshemmede flyktninger er ventetidene om lag de samme som for voksne flyktninger som helhet.

Økningen i ventetidene mellom vedtak og bosetting er kommet på toppen av lange saksbehandlingstider i asylsaker. Denne utviklingen var særlig utpreget for enslige mindreårige: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for enslige mindreårige, målt ved tiden det tok å behandle 75 prosent av søknadene, var i 2000 kommet opp i 23–24 uker og økte videre til 41 uker i første halvår 2001, mens gjennomsnittlig ventetid fra vedtak til bosetting var økt til ca. 25 uker i 2000.

Materialet viser at andelen som måtte vente lenger enn målet om seks måneder, var høy også i perioden 1996–98. Da lå forholdene godt til rette for høy måloppnåelse siden antallet som skulle bosettes, hadde vært synkende i flere år og befant seg på et relativt lavt nivå. Ventetidene ser ut til å ha økt i 2000 og 2001 til tross for at satsene for integreringstilskuddet ble hevet i begge årene. Dette gir grunn til å spørre om hva som skal til for å kunne bosette flyktninger raskere.

Økonomisk selvhjulpnehet

Undersøkelsen viser at yrkesdeltakelsen blant flyktninger er klart lavere enn for befolkningen totalt. Forskjellen er større blant kvinner enn blant menn og større blant de eldste (55–74 år) enn blant de yngste (16–24 år). Det er en klar tendens til at flyktninger får større yrkesinntekt for hvert år de bor i Norge, noe som skyldes at flyktnings yrkesdeltakelse øker for hvert år de har bodd i landet. Selv om yrkesinntekten stiger med hvor mange år de har bodd her, er flyktninger likevel klart mer avhengige av offentlige overføringer enn befolkningen som helhet. I 1998 lå nivået for overføringer til flyktningfamilier som da hadde vært bosatt i kommunene i seks år, over dobbelt så høyt som nivået for den tilsvarende gruppa (med hensyn til alder og familiesituasjon) i hele befolkningen. Enkelt personer ser ut til å være mer avhengige av overføringer enn familier. Undersøkelsen tyder også på at en stor andel av flyktingene forblir avhengige av sosialhjelp lenge etter at de er bosatt i kommunene. Blant flyktningfamiliene som ble bosatt i kommunene i 1992, mottok over halvparten sosialhjelp seks år etterpå. Tendensen til økt økonomisk selvhjulpnehet er derfor positiv over tid, men prosessen går langsomt. Det er derfor langt igjen til at målet om at flyktninger raskt skal bli selvhjulpne, er oppfylt når det gjelder det økonomiske aspektet av selvhjulpnehet.

Undersøkelsen påviser stor variasjon mellom grupper av flyktninger med ulik landbakgrunn med hensyn til hvor raskt de blir økonomisk selvhjulpne. Noen grupper blir raskt integrert i arbeidsmarkedet, og noen har høyere grad av yrkesdeltakelse enn befolkningen samlet. For disse gruppene er yrkesinntekten høyere enn overføringene og sosialhjelp allerede det første året eller etter to-tre år. For andre grupper tar det i gjennomsnitt hele ti-elleve år før yrkesinntekten overstiger offentlige overføringer, og fem-seks år før yrkesinntekten overstiger sosialstønadene. Integreringstilskuddet og de øvrige virkemidlene for integrering er imidlertid lite differensiert i forhold til de ulike utfordringene som de forskjellige flyktninggruppene ser ut til å stå overfor når det gjelder å bli integrert i arbeidsmarkedet.

Funn fra andre undersøkelser tyder på at innretningen på kommunenes integreringsarbeid har effekt på flyktingenes yrkesaktivitet. Kommuner som praktiserer parallell språkopplæring og arbeidspraksis og tett oppfølging der den økonomiske stønaden er knyttet til deltakelse i kvalifiseringsprogram, kan vise til klart større yrkesaktivitet blant flyktingene enn andre kommuner. Effekten av kommunenes kvalifiseringsarbeid på yrkesdeltakelse ser også ut til å ha størst effekt på de nasjonalitetsgruppene som har lavest yrkesaktivitet. Samtidig tyder UDIs undersøkelser på at mange kommuner ikke benytter metoder som har vist seg å virke positivt på flyktingers yrkesaktivitet, og at et potensial for raskere

selvhjulpnehet dermed ikke blir realisert. Utover økt timeramme for norskopplæring for personer uten fullført grunnskole har ikke KRD vurdert tiltak som kan utlikne forskjeller mellom nasjonalitetsgrupper. Kommunene har stor grad av frihet i integreringsarbeidet, og med unntak av norskopplæring med samfunnskunnskap er det ikke gitt bindende regler om hva kvalifiseringen av nylig bosatte flyktninger skal inneholde.

3 KOMMUNAL- OG REGIONAL-DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

KRD uttrykker i sine kommentarer til rapporten om UDIs saksbehandling at Riksrevisjonens merknader er omfattende og alvorlige. Departementet viser til at juridisk avdeling i UDI, på bakgrunn av lengre tids kritikk for blant annet lang saksbehandlingstid, har vært gjenstand for både en gjennomgang i regi av UDI selv og en ekstern gjennomgang initiert av KRD. At den eksterne gjennomgangen ble initiert først etter lang tid med dårlig måloppnåelse og urealistiske mål, skyldes ifølge KRD at virkelighetsoppfatningen og problemforståelsen var ulik i departement og direktorat. Anbefalingene i rapportene fra disse gjennomgangene har imidlertid ført til at en rekke tiltak er iverksatt de siste månedene. Disse tiltakene inkluderer deling av juridisk avdeling, forenklinger i rutiner og av lov og forskrifter, et eget restansenedbyggingsprosjekt og differensiering av mottakssystemet. Sammen med økte ressurser har disse tiltakene ifølge departementet ført til en klar nedgang av restansene og redusert saksbehandlingstid. Departementet mener derfor det allerede er gjort vesentlige tiltak for å rette opp de forholdene Riksrevisjonen peker på, men vil ta med seg vurderingene i det videre effektiviseringsarbeidet.

KRD er enig i at det har vært svakheter ved etatstyringen av UDI. Departementet har ikke vært klart nok i kravene til resultatoppnåelse, og det burde ha krevd at UDI skulle ha innført et system for rapportering når det gjelder de målene som er satt for UDIs drift. Høsten 2001 satte KRD i samarbeid med Statskonsult i gang et prosjekt for å styrke departementets kapasitet og kompetanse på etatsstyring.

Når det gjelder rapporten om statlige asylmottak, deler KRD i hovedsak Riksrevisjonens vurderinger, men har noen kommentarer knyttet til samarbeidsrådene og UDIs oppfølging av mottakene. Samarbeidsrådene skal ideelt sett delta i og ha innflytelse på alle sider ved mottaksdriften. KRD peker på at eget budsjett ikke nødvendigvis er noen god indikasjon på hvor godt samarbeidsrådene fungerer, fordi budsjettene ofte er knyttet til begrensede aktiviteter og tiltak. Hvor velfungerende samarbeidsrådene er, avhenger svært ofte av personene og varierer derfor i perioder. Tilsynsrunden i mottakene i 2001 avdekket likevel et stort behov for opplæring på feltet. I løpet

av høsten 2001 ble det derfor gjennomført seminarer om beboermedvirkning for alle ansatte i mottak i alle regioner. Departementet peker også på at det ofte er vanskelig å motivere asylsøkere som har lønnet arbeid utenfor mottaket, til ulønnet medvirkning i mottaksdriften.

Departementet peker på at rapporten lett kan forstås dit hen at UDI skal dekke alle behov for opplæring som ansatte i mottak måtte ha. KRD understreker driftsoperatørens ansvar for å sikre at mottakets ledelse og øvrige ansatte får nødvendig opplæring og faglig veiledning.

Departementets kommentarer til rapporten om måloppnåelse for integreringstilskuddet knytter seg i all hovedsak til målet om rask bosetting etter vedtak om oppholdstillatelse. KRD mener at Riksrevisjonens beskrivelse av de lange ventetidene gir et riktig bilde av situasjonen. Departementet er enig i at de lange ventetidene i perioden 1996–98, da antallet flyktninger som skulle bosettes, var lavt og hadde vært synkende i årene forut, viser at det ikke bare er et større bosettingsbehov som har ført til treg bosetting de siste årene.

Departementet opplyser om ulike tiltak som er iverksatt for å øke bosettingstakten, deriblant økningen i integreringstilskuddet til 365 000 kroner. Kommunenes Sentralforbund (KS) har uttalt at dette dekker kommunenes gjennomsnittlige utgifter i forbindelse med bosetting. KRD viser til at KS også mener at Husbankens boligfinansieringsordninger er gode. Utilstrekkelig tilskudd og utilstrekkelige boligfinansieringsordninger har tidligere vært de tradisjonelle argumentene når kommunene har sagt nei til anmodninger om bosetting. Den nye bosettingsordningen som trådte i kraft i 2002, skal legge til rette for mer stabile bosettinger ved at flyktningenes egne ønsker om kommune skal telle sterkere. Mange kommuner, ofte sentralt beliggende, har sagt nei til anmodninger om bosetting fordi de har mottatt mange flyktninger som flytter fra den første bosettingskommunen. Sekundærflytting vil derfor etter hvert ikke lenger være et argument for å la være å bosette for disse kommunene. KRD uttaler videre at UDI skal samarbeide tettere med kommunene for å styrke motivasjonen til å bosette flyktninger. KRD viser også til andre tiltak for å øke bosettingstakten: Mottakene trekkes med i bosettingsarbeidet, Husbankens boligfinansieringsløsninger skal markedsføres bedre i kommunene, utvikling av det nye introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger i kommunene og økt fokus på bosetting i UDI. Bosetting skal være satsningsområde i 2002, og det skal utvikles strategiske virkemidler for bosetting.

KRD opplyser om at kommunenes vedtak (per februar 2002) om å bosette flyktninger ikke dekker det beregnede behovet for 2002. I tillegg vil ikke alle vedtakene la seg realisere. KRD viser til at det er UDIs oppfatning at dagens sett av virkemidler trolig er utilstrekkelige for å dekke et årlig bosettingsbe-

hov på 7 000–9 000 flyktninger pluss familieegjenforeninger. Departementet viser også til at UDI antyder at det er behov for økt grad av statlig styring for å øke måloppnåelsen. Departementet på sin side viser til at den brede politiske enigheten om å opprettholde kommunenes frihet har lagt rammer for hvilke tiltak det har vært mulig å gjennomføre for å nå målene om rask bosetting. Det skal svært tungtveiende grunner til for å iverksette tiltak som kan redusere kommunenes frihet og/eller påføre dem nye oppgaver og økt rapportering. Departementet mener likevel at mulighetene for å nå målene for bosetting er gode, og viser til insitamentene man nå har tatt i bruk, og til samarbeidet med KS om den nye bosettingsordningen. KRD vil følge utviklingen nøye og vurdere nye virkemidler hvis det viser seg nødvendig.

Når det gjelder målet om økonomisk selvhjelpenhet, uttaler departementet at statlige føringer for kommunenes integreringsarbeid og bruk av integreringstilskuddet vil kunne gjøre flyktninger raskere økonomisk selvhjulpne. På den annen side vil det medføre økt rapportering og administrative kostnader for oppfølging både for stat og kommuner. Dessuten tror departementet at det med stor sannsynlighet vil føre til at kommunene bosetter færre flyktninger, og at ventetidene i mottak øker.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ser på merknadene i rapporten om UDIs saksbehandling som omfattende og alvorlige, og at departementet uttaler at det er viktig å merke seg vurderingene i rapporten som et bidrag i det kontinuerlige effektiviseringsarbeidet.

UDI har over lang tid hatt svært lange saksbehandlingstider. Gjentatte organisasjonsendringer og andre tiltak har ikke ført til vesentlige forbedringer. Undersøkelsen viser at det meste av behandlingstiden er liggetid. Dette kan tyde på at det er manglende planlegging av saksbehandlingen når det gjelder sakens karakter, blant annet behovet for å innhente tilleggsopplysninger. UDI opplyser at det i perioden etter undersøkelsen er foretatt rutineforenklinger og gjort endringer i mottakssystemet for å effektivisere saksbehandlingen. UDI uttaler videre at restansene viser en klar nedgang, samtidig som saksbehandlingstidene er redusert. Riksrevisjonen ber om en konkretisering av hva de nye rutineforenklingene innebærer, og opplysninger om utviklingen for saksbehandlingstid i siste halvår 2001 og første kvartal 2002.

Undersøkelsen viser at det har vært vesentlige svakheter i departementets etatsstyring av UDI og i UDIs styring internt. I lang tid har det vært benyttet resultatkrav som ikke har vært realistiske, og de har derfor ikke hatt styrende effekt. I en lang periode

med vekst i tilstrømmingen av asylsøkere har ikke UDI klart å få til en tilsvarende økning i behandlingsskapasiteten. Samtidig mener KR D at UDI har fått de ressursene det har bedt om. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål om UDI har tilstrekkelig oversikt over kompetanse- og kapasitetsbehovet som er nødvendig for å være à jour med sakene. Konsekvensene av dette kan bli vedvarende lange saksbehandlingstider med de samfunnsmessige kostnader det fører med seg.

Riksrevisjonens undersøkelse har ikke avdekket vesentlige mangler ved mottakene. Riksrevisjonen viser imidlertid til Innst. S. nr. 197 (2000–2001), hvor kommunalkomiteen uttalte at standard og tilbud i mottakene må ses i sammenheng med oppholdstiden i mottakene. Tatt i betraktning at mange av beboerne bor lenge i mottak, vil Riksrevisjonen reise spørsmål om det også bør være et tilbud for dem som oppholder seg der utover den perioden hvor det gis et standardtilbud (de første åtte månedene). Undersøkelsen viser at det er forskjeller mellom mottakene når det gjelder bemanning på kveldstid og i helgene. UDI peker på at det ofte vil være et behov for det, eller at det vil være et ønske fra beboernes side. I tillegg var det mottak som opplevde det som problematisk at de måtte motta beboere som hadde begått kriminelle handlinger, var voldelige eller hadde psykiske problemer. Riksrevisjonen ber derfor departementet vurdere om det bør innføres krav om bemanning eller vaktordninger for at alle beboere kan føle seg trygge i mottaket.

Riksrevisjonen vil peke på at UDI ikke utførte tilsyn ved alle mottakene i 2000, og at UDI i mange tilfeller brukte forholdsvis lang tid på å utarbeide tilsynsrapportene. En del av tilsynsrapportene var også mangelfulle. Det kan være grunn til å understreke betydningen av tilsynet og tilsynsrapporten, både i forhold til at det skal utføres tilsyn med alle mottak hvert år, og at rapporten må utarbeides innen rimelig tid og gjengi det som ble diskutert under tilsynet.

Undersøkelsen viser at gjennomsnittlig ventetid for bosetting etter vedtak om oppholdstillatelse er doblet på få år for voksne asylsøkere. De lange ventetidene kan ikke alene forklares med det store bosettingsbehovet de siste årene siden ventetidene var lange også i år med relativt lavt bosettingsbehov. Undersøkelsen tyder videre på at bedre finansiering ikke er nok for å nå målene om rask bosetting. Selv om KS nå har uttrykt tilfredshet med integreringstilskuddets satser og boligfinansieringsordningene, er det beregnede bosettingsbehovet fortsatt ikke dekket.

Riksrevisjonen konstaterer at det er en stor utfordring både å få kommunene til å bosette et tilstrekkelig antall flyktninger, og at de bidrar til rask integrering. Erfaringer fra gjennomførte forsøk viser at innretningen av kommunenes integreringsarbeid påvirker graden av yrkesdeltakelse, og at effekten er størst for dem som ellers har lav yrkesaktivitet. Det

synes derfor å være et potensial for raskere selvhjelpenhet som ikke er systematisk realisert. Sett på bakgrunn av de menneskelige og samfunnsøkonomiske gevinstene en slik satsning kan gi, vil Riksrevisjonen peke på at departementet bør vurdere flere tiltak overfor grupper med spesielt store problemer på arbeidsmarkedet. Introduksjonsprogrammet for flyktninger og forslaget om introduksjonsstønad inneholder flere komponenter som har vist seg å ha positiv effekt på yrkesdeltakelse. Riksrevisjonen vil understreke at det har tatt lang tid å få iverksatt dette programmet, og stiller spørsmål om KR D har gitt dette arbeidet tilstrekkelig prioritet.

5 KOMMUNAL- OG REGIONAL-DEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Kommunal- og regionaldepartementet som i brev av 24. april 2002 har svart:

«Jeg viser til tidligere korrespondanse i saken og til Riksrevisjonens brev av 9. april 2002 vedrørende forvaltningsrevisjon av UDIs ansvar og roller. Riksrevisjonen ber om Kommunal- og regionaldepartementets uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger. Mine merknader følger nedenfor.

Kommunal- og regionaldepartementet ser alvorlig på Riksrevisjonens merknader. Det er likevel verdt å merke seg at UDI siden høsten 2001 har satt i verk flere tiltak for å rette opp de forholdene Riksrevisjonen peker på. Vurderingene i Riksrevisjonens rapport blir imidlertid ansett som et viktig bidrag i det kontinuerlige effektiviseringsarbeidet.

På det tidspunktet Riksrevisjonen startet sin gjennomgang, var UDI i en vanskelig situasjon. Direktoratet hadde over lengre tid vært utsatt for kritikk bl.a. for lang saksbehandlingstid. I tillegg til Riksrevisjonens gjennomgang har UDI hatt en intern gjennomgang og en ekstern gjennomgang av PricewaterhouseCoopers DA. På grunnlag av anbefalinger i rapportene fra disse gjennomgangene er det iverksatt en rekke tiltak. Det har i ettertid videre vist seg lettere å få til en helhetlig styring av UDI etter at ansvaret ble samlet i ett departement.

UDI er inne i sluttfasen av en større organisasjonsendring med utgangspunkt i en deling av Juridisk avdeling i en Asylavdeling og en Oppholdsavdeling. I tilknytning til denne prosessen er det gjort vesentlige endringer på organisasjonsstrukturen innad i disse avdelingene. Det arbeides også med lov og forskriftsforenklinger, og det er foretatt en rekke rutineforenklinger, som at asylsøkere med antatt grunnløse søknader ikke fyller ut egenerklæring, og at UDI foretar intervju selv om politiet ikke er ferdig med hele registreringsprosessen. I tillegg er det gjort store endringer med hensyn til en differensiering av mottakssystemet som medfører en mer effektiv saksbehandling. Videre ble et restansenedbyg-

gingsprosjekt i UDI igangsatt ultimo oktober 2001, med mandat å redusere antall ubehandlede saker innen 1. juli 2002. Dette arbeidet er i rute.

I forbindelse med omstillingsarbeidet, økningen i asylankomster, og nødvendigheten av å gjøre en innsats for å nedbygge restanser, er ressursnivået i UDI økt. Resultatene av tiltakene og økte ressurser viser seg allerede ved at restansene viser en klar nedgang, samtidig som saksbehandlingstiden er redusert. Som eksempel kan det nevnes at saksbehandlingstiden for familiegjeforeningsaker er redusert fra over 15 måneder til under 6 måneder, og at alle antatt grunnløse asylsøknader behandles på ca. 5 uker. I behandlingen av asylsaker lå UDI gjennomsnittlig på i underkant av 300 vedtak i uka i ukene 5–14 i 2002, mot ca. 100 vedtak i uka i 2001. I tillegg er logistikk omkring asylsaker lagt om, og UDI er nå i stand til å intervju alle nyankomne asylsøkere før de forlater transittmottakssystemet i Oslo-området. For andre saker under ett har produksjonen økt fra 12 698 vedtak i perioden 1.1.-1.4.2001 til 17 295 i samme periode i 2002. UDI ligger foreløpig relativt godt an i forhold til budsjettforutsetningen om 75 000 vedtak i andre utlendingsaker i 2002. Likeså ligger produktiviteten i asylsaksbehandlingen godt i overkant av målet i St.prp. nr. 1 (2001–2002) på 115 saker pr. saksbehandlerårsverk. Det er samtidig viktig å ha en viss realisme i forhold til at så store omstillinger som det som nå gjennomføres i UDI, kan bety at organisasjonen vil kunne få perioder av stagnasjon i utviklingen.

Kommunal- og regionaldepartementet er klar over at det er et forbedringspotensial når det gjelder etatsstyring. Departementet har ikke vært tydelig nok i sine krav til resultatoppnåelse. Dette var bakgrunnen for at departementet høsten 2001 satt i gang et prosjekt i samarbeid med Statskonsult for å styrke kapasiteten og kompetansen på etatsstyringsområdet i forhold til utlendingsforvaltningen. Fokuset for prosjektet var i første omgang å sette entydige, målbare, realistiske og forpliktende resultatkrav og å utvikle gode rapporterings- og oppfølgingsrutiner. I forbindelse med målene som er satt for UDIs saksbehandling i 2002 legges det opp til at UDI skal rapportere på avvikene dersom målene ikke blir nådd.

Departementet har få kommentarer til rapporten om drift av statlige asylmottak utover det som tidligere er meddelt Riksrevisjonen. Det kan imidlertid opplyses at UDI for tiden arbeider med etableringen av en ny type mottakssystem, som bl.a. innebærer at personer som får avslag på sin søknad om asyl blir samlet i bestemte mottak før de reiser frivillig eller blir uttransportert. Videre har departementet engasjert et konsulentfirma som bidrar i en gjennomgang av økonomien knyttet til mottak.

Riksrevisjonen påpeker at UDI, i perioden 1995–2001, har vært relativt langt unna å nå målsettingene når det gjelder bosetting av flyktninger.

Målsettingene nås verken for enslige mindreårige, eldre og funksjonshemmede, enslige eller familier. Når det gjelder bosetting av overføringsflyktninger, er resultatene bedre. Beskrivelsen av de lange ventetidene på bosetting Riksrevisjonen gir i rapporten gir et riktig bilde av situasjonen. UDI har ikke maket å få kommunene til å fremskaffe et tilstrekkelig antall kommuneplasser, og oppholdstidene har for mange flyktninger blitt lenger enn målsettingen på 6 måneder fra vedtak om oppholdstillatelse. Målsettingen om 6 måneder er inngående drøftet med UDI, og departementet har valgt å fastholde målet, til tross for at UDI ikke har råderett over alle virkemidler for å nå det.

En ny bosettingsordning ble innført fra 1. januar 2002. Målsettingen med den nye modellen er, foruten at flyktingenes ønsker i større grad skal ivaretas, å få et antall kommuneplasser som samsvarer med behovet, og at bosettingen skal skje i tråd med målsettingen. I den nye modellen har Kommunenes Sentralforbund (KS) og UDI et felles ansvar for at disse målene nås. En sentral forutsetning for at kommunene skal bosette flyktninger er også at UDI har et nært og godt samarbeid med kommunene. UDI arbeider kontinuerlig med å informere, motivere og påminne kommunene om viktighetene av at flyktingene blir bosatt så raskt som mulig. UDI informerer og følger opp kommunene også etter at flyktingene er bosatt. Dialog, informasjon og samarbeid med kommunene er altså sentrale virkemidler. Det er likevel den enkelte kommune som har det avgjørende ordet.

Kommunene er stort sett tilfreds med de økonomiske tilskuddsordningene. Den viktigste begrunnelsen kommunene gir når de velger ikke å bosette, er at det er vanskelig å skaffe bolig. Dette er en særlig aktuell problemstilling i pressområder/byer. På den annen side finnes det ubenyttede boligressurser i mange kommuner. UDIs erfaring er at når viljen og kreativiteten er tilstede, dukker boligene som regel opp. Kapasiteten til årlig å bosette så mange personer på det nivået antall bosettingsklare har ligget på de siste årene, er tilsynelatende begrenset. Selv om integreringstilskuddet skulle bli hevet og UDI bli tildelt ytterligere ressurser, ville dette trolig slå marginalt ut når det gjelder økt bosetting.

Som Riksrevisjonen påpeker, har utviklingen av introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger tatt tid. Etter at behovet for et helhetlig kvalifiseringsprogram ble påpekt i St.meld. nr. 17 (1996–97), er det blitt arbeidet systematisk med å utvikle gode kvalifiseringsprogrammer. I perioden 1998–2000 ble det satt i gang forsøksprosjekter i 26 kommuner som et ledd i dette. Et regjeringsoppnevnt lovutvalg startet sitt arbeid primo 2000 og la i juni 2001 frem et forslag til en ny lov om introduksjonsstønning for nyankomne flyktninger. Departementet tar sikte på å fremme «Lov om introduksjonsstønning for nyankomne flyktninger» i 2002.

Etter departementets vurdering vil statlige føringer for kommunens arbeid med integrering og bruk av integreringstilskuddet kunne bidra til en bedre måloppnåelse i forhold til økonomisk selvhjelpenhet, slik rapporten påpeker. Det vil imidlertid medføre økt rapportering og økte ressurser til administrativ oppfølging både for stat og kommuner. Det vil også med stor sannsynlighet føre til at kommunene bosetter færre flyktninger, og dermed til enda lengre ventetid for de som bor i mottak og har fått vedtak om opphold.

Konklusjonene i Riksrevisjonens rapport om manglende måloppnåelse når det gjelder bosetting av flyktninger tas alvorlig både av direktorat og departement, og det arbeides for å bedre resultatene. Som Riksrevisjonen påpeker, innebærer lange ventetider store menneskelige påkjenninger for dem det gjelder. Ikke minst av hensyn til flyktningene er det derfor viktig at måloppnåelsen på feltet bedres.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonens undersøkelse viser at UDI over lengre tid har hatt svært lange saksbehandlingstider for mange sakstyper. Departementet viser i sin uttalelse til at flere tiltak er satt i gang for å redusere saksbehandlingstiden, og til indikasjoner på at produksjonen er gått opp og at saksbehandlingstidene er gått ned.

Riksrevisjonen vil peke på at undersøkelsen viser at det tidligere har vært problemer med hvordan mål og metodene for resultatrapportering er blitt fastsatt. Riksrevisjonen ser det derfor som viktig å få på plass et etatsstyringssystem med konsistent resultatrapportering, jamfør Økonomireglementets krav om rapportering i henhold til fastsatte mål.

Produksjonen av vedtak i andre saker enn asylsaker økte i første kvartal 2002 i forhold til samme periode i 2001. Økningen har kommet i løpet av en periode hvor UDI har hatt et midlertidig restansenedbyggingsprosjekt. Det vil derfor fortsatt være en utfordring å hindre at restansene igjen øker når dette prosjektet avsluttes 1. juli 2002.

Undersøkelsen viser svake resultater i forhold til to av integreringstilskuddets sentrale målsettinger: rask bosetting av flyktninger og at flyktninger raskest mulig skal bli selvhjulpne. For 2002 ble det bevilget 2,8 mrd. kroner til integreringstilskuddet. Sett i lys av bevilgningens størrelse og den lave måloppnåelsen finner Riksrevisjonen fortsatt grunn til å stille spørsmål ved om departementet har vært aktivt nok med å vurdere nye tiltak og virkemidler for å bedre måloppnåelsen på området.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke har kommentert oppfordringen om å vurdere tilbudet til de som har ventet lenge i mottakene, og krav i forbindelse med bemanning av mottakene.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 18. juni 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg 1

Rapport
Utlendingsdirektoratets saksbehandling i
utlendingssaker

Innhold

	Side
1 Innledning	11
1.1 Saksbehandling i juridisk avdeling	11
1.2 Formål og problemstillinger	11
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	13
2.1 Dokumentanalyse og intervju	13
2.2 Beregning av måloppnåelse	13
2.3 Saksflytanalyse	14
3 Revisjonskriterier	15
3.1 Økonomireglementet og krav til rapportering	15
3.2 Forvaltningsloven og krav til foreløpig svar	15
3.3 Mål for saksbehandling i utlendingsaker	15
3.3.1 Asylsaker	15
3.3.2 Andre saker enn asylsaker	15
4 Fakta	17
4.1 Utvikling i ressursituasjonen	17
4.1.1 Driftsmidler	17
4.1.2 Antall årsverk	17
4.2 Utvikling i saksmengde og nye oppgaver	17
4.2.1 Utvikling i antall behandlede saker	17
4.2.2 Nye oppgaver	18
4.3 Måloppnåelse – asylsaker fra 1999 til 2001	19
4.3.1 Resultater i forhold til saksbehandlingstid	19
4.3.2 Endringen i behandlingstiden for asylsaker etter overtakelsen av asylintervjuene	19
4.3.3 Måloppnåelse – andre saker enn asylsaker fra 1999 til 2001	20
4.4 Saksflytanalyse for asylsaker	22
4.4.1 Saksgangen i asylsaker	22
4.4.2 Tidsforbruk i ulike saksbehandlingsfaser	23
4.4.3 Behandling av saker med behov for tilleggsopplysninger	23
4.5 Årsaker til manglende måloppnåelse	24
4.5.1 Ressurser og personalmessige forhold	24
4.5.2 Vanskelige asylsaker	25
4.5.3 Organisering	25
4.5.4 Andre forhold	25
4.6 Målfastsettelse og rapportering	25
4.6.1 Tidligere mål for saksbehandlingstid	25
4.6.2 Nye mål for saksbehandlingen for 2001	26
4.6.3 Mål for 2002	26
4.6.4 Rapportering	26
4.7 Foreløpig svar	27
5 Vurderinger	28
5.1 Måloppnåelse	28
5.2 Årsaker til manglende måloppnåelse	28
5.2.1 Organiseringen av saksbehandlingen	28
5.2.2 Mangler ved styringssystemene	29
Vedlegg:	
Datakvalitet	31
UDIs rapportering av saksbehandlingstid og måloppnåelse fra 1996 til 1999	32

1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet har det overordnede ansvaret for statens innvandringspolitikk.¹ Utlendingsdirektoratet (UDI) har hovedansvaret for å iverksette flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken på Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde. En viktig del av UDIs virksomhet gjelder behandling av saker etter utlendingsloven og statsborgerloven. UDI har videre ansvaret for asylmottak og for bosetting av flyktninger, herunder utbetaling av et statlig integreringstilskudd til kommuner som bosetter flyktninger. Kommunene er hovedansvarlige for å gjennomføre integreringstiltak overfor flyktninger, men UDI skal bistå kommunene med rådgivning og oppfølging.

UDI var per 1. juli 2001 organisert med tre avdelinger under UDIs direktør: administrasjonsavdelingen, integreringsavdelingen og juridisk avdeling. Juridisk avdeling (JURA) hadde ansvaret for saksbehandling av saker etter utlendingsloven og statsborgerloven. Integreringsavdelingen (INA) hadde blant annet ansvaret for oppfølging av asylmottakene og var organisert med seks regionkontorer i tillegg til hovedkontoret i Oslo (UDI sentralt) på dette feltet. Integreringsavdelingen hadde også ansvaret for veiledning og oppfølging av kommunene i forbindelse med bosetting og integrering av flyktninger.

UDIs utgifter var i 2000 på til sammen 1 504 mill. kroner, hvorav 1 236 mill. kroner ble brukt på statlige asylmottak. Forslaget for 2002 er på 1 552 mill. kroner, hvorav 1 108 mill. kroner til statlige asylmottak. Det ble i 2000 brukt 1 362 mill. kroner til integreringstilskuddet, og det er foreslått bevilget 2 717 mill. kroner til denne tilskuddsordningen for 2002.

UDI har gjentatte ganger blitt kritisert for lange behandlingstider, særlig i asylsaker, men også i andre typer saker som familiegjenforening og visum. Lange behandlingstider i asylsaker fører til lange opphold i statlige asylmottak. Det er også et problem at det tar tid å bosette flyktningene etter at søknaden om asyl er behandlet.

1.1 SAKSBEHANDLING I JURIDISK AVDELING

UDIs ansvar for å behandle saker etter utlendingsloven og statsborgerloven omfatter i hovedsak førsteinstansbehandling av søknader om politisk asyl, familiegjenforening, arbeidstillatelse, oppholdstillatelse, visum, bosettingstillatelse og statsborgerskap. JURA var per 1. juli 2001 organisert i fire landseksjoner som dekket ulike regioner, og en generell seksjon med ansvar for regelverk, samordning av praksis med mer. Landseksjonene hadde en felles innsatsenhet som ble brukt der behovet til enhver tid var størst. I tillegg hadde JURA en koordineringsenhet som organiserte arbeidet med å intervju asylsøkere, og en dokumentasjonsenhet med ansvar for landdokumentasjon.

Vedvarende lange saksbehandlingstider har ført til flere omorganiseringer og tiltak i UDI. Sommeren 2000 overtok UDI ansvaret for å intervju asylsøkere. I forbindelse med overtakelsen opprettet UDI innsatsenheten og flere enheter som bare skulle arbeide med asylsaker. Prinsippet om et skille mellom asylsaker og andre saker ble videreført i 2001 ved at JURA fra oktober 2001 ble delt i to avdelinger, Asylavdelingen og Oppholdsavdelingen. Dette ble blant annet gjort på bakgrunn av en ekstern gjennomgang av UDI på oppdrag for KRD.² I november 2001 satte UDI i gang et eget prosjekt for å bygge ned restansene i utlendings- og flyktningsaker. Per 1. januar 2002 så restanseprosjektet ut til å ha gitt en ønsket reduksjon i restansmengden.³

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med denne undersøkelsen er å vurdere UDIs måloppnåelse i forhold til målene for saksbehandling etter utlendingsloven og statsborgerloven. Følgende problemstillinger er belyst:

- Hvordan har utviklingen i måloppnåelse og saksbehandlingstid vært?
- Har behandlingstiden for asylsaker gått ned etter UDIs overtakelse av asylintervjuene?
- Hvordan har prioriteringen av asylsøknader i 2001 påvirket saksbehandlingen for andre saker?

¹ Justisdepartementets ansvar for utlendingsloven og statsborgerloven ble overført til Kommunal- og regionaldepartementet 7. juni 2000. Det overordnede ansvaret for innvandringspolitikken ble dermed samlet i Kommunal- og regionaldepartementet.

² «Ekstern gjennomgang av Utlendingsdirektoratet», PriceWaterhouseCoopers, Rapport til Kommunal- og regionaldepartementet, 1. august 2001.

³ Brev fra UDI 2. februar 2002.

- Hvor lang tid tar de ulike fasene i behandlingen av asylsøknader?
- Hva er mulige årsaker til manglende måloppnåelse?
- Hva er grunnlaget for fastsettelsen av resultatkravene?

Undersøkelsen omfatter søknader om politisk asyl, familiegjenforening, arbeidstillatelse, oppholdstillatelse, visum, bosettingstillatelse og statsborgerskap, som er behandlet i første instans. Når det ikke er presisert noe annet, er undersøkelsen avgrenset til saksbehandlingen i UDI.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen av saksbehandlingen i utlendingssaker er gjennomført ved hjelp av en dokumentanalyse, intervjuer, en statistisk analyse av registerdata og en saksflytanalyse av et utvalg asylsaker.

2.1 DOKUMENTANALYSE OG INTERVJU

Dokumentanalysen ble gjennomført for å utlede målene for UDIs saksbehandling og for å skaffe en oversikt over UDIs rapportering om måloppnåelsen. Denne delen av analysen omfattet styringsdokumenter som stortingsdokumenter, tildelingsbrev, virksomhetsrapporter og årsrapporter. Dokumentene ble også brukt i forberedelsene til intervjuene med UDI og KR. Intervjuene ble gjennomført for å innhente informasjon om grunnlaget for fastsettelsen av målene, for å få de to etatenes vurderinger av målene og måloppnåelsen og for å undersøke eventuelle årsaker til svakheter i forhold til måloppnåelsen.

2.2 BEREGNING AV MÅLOPPNÅELSE

Beregningene av måloppnåelse i forhold til saksbehandlingstid og produksjon av saker (antall vedtak) er gjort ved hjelp av statistisk analyse. Grunnlaget for undersøkelsen er et datamateriale som består av alle søknader om arbeidstillatelse, asyl, asyl for enslige mindreårige, bosettingstillatelse, familiejenforening, oppholdstillatelse, statsborgerskap og visum som gjennomgikk førstegangsbehandling og fikk vedtak i perioden 1. januar 1999 til 30. juni 2001. Datamaterialet er utarbeidet på grunnlag av registeropplysninger fra fremmedkontrollregisteret (FREMKN) og omfatter dermed hele populasjonen av saker for de aktuelle sakstypene.

Datamaterialet for beregningen av saksbehandlingstidene omfatter ikke saker med midlertidig vedtak eller saker som er henlagt fordi søknaden er trukket eller søkeren har forsvunnet. Selv om det foreligger et vedtak i alle saker som inngår i undersøkelsen, er det ikke mulig å beregne saksbehandlingstid for alle enkeltsaker. Årsaken til det er at datamaterialet inneholder saker som mangler registreringer, og saker med åpenbare feilregistreringer. Registreringsfeilene fører både til ekstremt lang saksbehandlingstid for enkelte saker og til at saksbehandlingstiden ikke er mulig å beregne. Et eksempel på det er saker der dato for vedtak i UDI er registrert før saken er ekspedert til UDI. Dette innebærer at den beregnede saksbehandlingstiden blir negativ. For å unngå feilberegninger er saker med negativ saksbehandlingstid og den øverste prosenten saker med lengst saksbehandlingstid tatt ut av analysen. Saker med null dagers saksbehandlingstid er heller ikke tatt med i beregningene. Tabell 1 viser antall saker med vedtak og hvor mange av disse sakene som kan brukes til beregninger. I alt inneholder datamaterialet 127 067 saker. Når man trekker fra saker med midlertidig vedtak og henlagte saker, gjenstår det 114 885 saker. Av disse sakene er det mulig å beregne saksbehandlingstiden for 82 572 saker, eller for rundt 72 prosent av sakene avhengig av hvilket observasjonsår som ligger til grunn. Tabell A i vedlegget til rapporten inneholder en oversikt der utvalget til beregning av saksbehandlingstid er fordelt på sakstype. Vedlegget inneholder også en nærmere drøfting av datagrunnlagets kvalitet.

Grunnlaget for beregningen av produksjonen i UDI skiller seg fra grunnlaget for beregningen av saksbehandlingstid fordi midlertidige vedtak og saker som er henlagt, er tatt med i disse beregningene.

Tabell 1 Antall vedtak i UDI og utvalg til beregninger av saksbehandlingstid, fordelt på år

	Alle vedtak	Alle vedtak unntatt midlertidige og henlagte saker	Utvalg til beregning av saksbehandlingstid
1999	55 432	50 224	36 391
2000	48 245	43 400	30 797
2001	23 390	21 261	15 384
Sum	127 067	114 885	82 572

Kilde: Riksrevisjonens beregninger basert på registerdata fra FREMKN.

Saksbehandlingstiden er målt i forhold til de definerte resultatkriteriene fra budsjettproposisjonene og tildelingsbrevene. Saksbehandlingstiden i UDI er definert som tiden fra politiet ekspederer saken til UDI til UDI fatter et vedtak i saken. Den samlede saksbehandlingstiden er definert som tiden fra saken opprettes av politiet til UDI fatter et vedtak i saken.

Analysen inneholder en sammenlikning av behandlingstiden for asylsaker som er opprettet før UDI overtok asyintervjuene 1. juli 2000, og saker som er opprettet etter overtakelsen (henholdsvis gamle og nye saker). Sammenlikningen er gjort for å finne ut om den samlede saksbehandlingstiden for asylsaker er redusert etter overtakelsen av intervjuene. Utvalget av gamle saker med opprettelse før 1. juli 2000 består av 1 097 asylsaker som ble opprettet i første halvår 2000, og som fikk vedtak i løpet av 2000. I alle disse sakene foretok politiet intervjuene. Utvalget av nye saker med saksopprettelse etter 1. juli 2000 består av 1 259 asylsaker som ble opprettet i andre halvår 2000, og som fikk vedtak i andre halvår 2000 eller første halvår 2001. I de aller fleste av disse sakene ble intervjuet foretatt av UDI.⁴ Etter som begrensningene for de gamle sakene innebærer at de bare kan være opprettet innenfor første halvår 2000, er utvalget av nye saker tilpasset så dette også bare inneholder saker med opprettelse innenfor et halvt år, andre halvår 2000. De to gruppene saker som sammenliknes, har dermed like lange perioder for saksopprettelse og vedtak. Stratifiseringen av utvalget korrigerer ikke for eventuelle forskjeller som kan skyldes andre forhold enn lengdene på periode-
ne for saksopprettelse og vedtak i utvalgene.

2.3 SAKSFLYTANALYSE

Det er gjennomført en egen saksflytanalyse for å belyse problemstillingen om årsaker til eventuell lav måloppnåelse. Saksflytanalysen er basert på et utvalg på 283 asylsaker av de 10 946 asylsakene i dagtagrunnlaget som kan brukes til å beregne saksbehandlingstid.⁵ Utvalget av saker er tilfeldig. For sakene i utvalget er det registrert opplysninger som gjør det mulig å dele saksbehandlingstiden opp i intervaller og skille mellom saker med og uten behov for tilleggsopplysninger. Det er registrert dato for intervju, dato for ekspedisjon til UDI, dato for den interne ekspedisjonen til landseksjonen som har behandlet saken i UDI, og dato for endelig vedtak. I tillegg er det registrert datoer for utgående og inngående korrespondanser som kan knyttes til behovet for tilleggsinformasjon. Mottakerne og avsenderne i disse korrespondansene har også blitt registrert. Registreringen er gjennomført ved oppslag i FREMKON for hver enkelt sak.

I saksflytanalysen er saksbehandlingstiden beregnet som gjennomsnitt i dager innenfor hvert intervall i saksbehandlingen. En sak med behov for tilleggsopplysninger er definert som en sak der UDI har sendt ut en forespørsel om tilleggsopplysninger til en ekstern etat. Saksbehandlingstiden knyttes ikke til vedtaksår i saksflytanalysen. Analysen omfatter saker med vedtak i 1999, 2000 og første halvår 2001, men det skilles ikke mellom sakene på grunnlag av vedtaksår.

⁴ Politiet intervjuet asylsøkere fra Kosovo, som ble behandlet i et eget prosjekt høsten 2000.

⁵ Tabell A i vedlegget til rapporten viser at det for 1999 er mulig å beregne saksbehandlingstiden for 3 901 asylsaker, at det for 2000 er mulig å beregne saksbehandlingstiden for 4 806 asylsaker, og at det for første halvår 2001 er mulig å beregne saksbehandlingstiden for 2 239 asylsaker. Til sammen blir dette 10 946 asylsaker.

3 Revisjonskriterier

3.1 ØKONOMIREGLEMENTET OG KRAV TIL RAPPORTERING

Økonomireglementets § 3, hovedregel for økonomistyring, inneholder krav til formulering av resultatkrav og rapportering. § 3.1 spesifiserer at hvert departement innenfor egne ansvarsområder skal fastsette mål og resultatkrav som skal realiseres innenfor rammen av de vedtatte bevilgningene, og at målene skal realiseres uten uhjemlede overskridelser. Ifølge bevilgningsreglementets § 2 og 13 skal departementene rapportere om oppnådde resultater på en hensiktsmessig måte. For å gjennomføre en formålstjenlig rapportering skal departementet påse at det for hver underliggende virksomhet blir utarbeidet metoder og resultatindikatorer eller kriterier, som skal brukes som ledd i vurderingen av om virksomheten, ved rapportperiodens utløp, viser resultater i samsvar med de mål som er fastsatt.

Under de funksjonelle kravene til økonomiforvaltningen, kapittel 2 Intern styring, under punkt 2–5 Resultatoppfølging, andre avsnitt, er det presisert at resultatoppfølging med bruk av resultatindikatorer skal være et aktivt verktøy for å styre prioriteringer/handlingsmønstre i virksomheten/driftsenheten og for rapportering til overordnet departement. Det er videre skrevet at det er meget viktig at de rette indikatorene blir valgt slik at man i ettertid kan vurdere om målene er oppfylt, og at det ved en endring i målsetting må foretas en vurdering av de resultatindikatorer som benyttes.

3.2 FORVALTNINGSLOVEN OG KRAV TIL FORELØPIG SVAR

Forvaltningsloven inneholder bestemmelser som setter krav til framdriften i saksbehandlingen. I forvaltningsloven § 11a heter det at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dersom det ventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter den er mottatt. I svaret skal det redegjøres for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svaret kan ventes.

3.3 MÅL FOR SAKSBEHANDLING I UTLENDINGSSAKER

Målene for saksbehandlingstid i utlendingsaker ble endret med virkning fra og med 1. januar 2001.⁶ Endringen innebar blant annet at det ikke lenger var konkrete krav til behandlingstid for andre sakstyper enn asylsaker. Begrunnelsen for dette var at man ønsket en klar prioritering av asylsakene.

3.3.1 Asylsaker

Målet for søknader om asyl i perioden 1996 til og med første halvår 2000 var at UDI skulle behandle 75 prosent av sakene innen 9 uker.⁷ For andre halvår 2000 ble målet endret til at UDI skulle behandle 75 prosent av sakene innen 11 uker.⁸ For enslige mindreårige asylsøkere var målet strengere, og for disse skulle 75 prosent av sakene behandles innen 7 uker. I andre halvår 2000 ble målet justert til 9 uker.⁹ Saksbehandlingstiden for 1996 til og med 2000 skulle regnes fra saken ble ekspedert fra politiet til UDI til vedtaksdato.

I målet for søknader om asyl i 2001 ble det skilt mellom saker med behov for tilleggsopplysninger og saker uten behov for tilleggsopplysninger. Målet for saker uten behov for tilleggsopplysninger var at alle sakene skulle behandles innen 5 uker.¹⁰ I saker hvor det var behov for tilleggsopplysninger, var målet å behandle alle sakene innen 12 uker regnet fra det tidspunktet hvor alle nødvendige tilleggsopplysninger var mottatt. Saksbehandlingstiden for 2001 skulle regnes fra søkeren ankom transittmottaket til vedtaksdato.¹¹

Ansvar for å intervjuer asylsøkere om motivet for å søke asyl ble overført fra politiet til UDI 1. juli 2000. Overføringen av intervjuet ble blant annet gjort fordi det var et mål å redusere saksbehandlingstiden i asylsaker.¹²

3.3.2 Andre saker enn asylsaker

I 1999 og 2000 var målene for UDIs saksbehandling i andre saker enn asylsaker at 75 prosent av sakene skulle behandles innen et visst antall uker i første instans. Målene er vist i tabell 2.

⁶ St.prp. nr. 1 (2000–2001) for KRD, s. 55.

⁷ St.prp. nr. 1 (1999–2000) for KRD, s. 33 og St.prp. nr. 1 (1998–99) for KRD, s. 39.

⁸ Tildelingsbrev for 2000.

⁹ Tildelingsbrev for 1999 og 2000.

¹⁰ St.prp. nr. 1 (2000–2001) for KRD, s. 55.

¹¹ Tildelingsbrev for 2001.

¹² St.meld. nr. 17 (2000–2001), s. 37.

Tabell 2 Målsettinger for UDIs saksbehandlingstid i andre saker enn asylsaker for 1999 og 2000

Type sak	Mål for 75 prosent av sakene
Arbeidstillatelse	5 uker ¹³
Bosettingstillatelse	12 uker
Familiегjenforening	12 uker
Oppholdstillatelse	12 uker
Statsborgerskap	20 uker
Visum	4 uker

Kilde: St.prp. nr. 1 (2000–2001) for KRD.

Fra og med 2001 ble målene for saksbehandlingstid for andre saker enn asylsaker erstattet med mål for hvor mange saker som skulle behandles av hver type så fremt det ble fremmet så mange saker. Resultatmålene er vist i tabell 3.

Tabell 3 Resultatmål for UDIs produksjon i andre saker enn asylsaker, 2001

Arbeidstillatelse	7 000
Bosetting	2 800
Familiегjenforening	17 000
Oppholdstillatelse	2 500
Statsborgerskap	7 500
Visum	14 000

Kilde: Tildelingsbrev for 2001.

Disse sakene skulle likevel behandles så raskt som mulig.¹⁴ Siden undersøkelsen omfatter saker som behandles både før og etter 1. januar 2001, brukes begge målene som revisjonskriterier.

¹³ For 1999 var målet 4 uker. For søknader på grunnlag av faglige kvalifikasjoner og sesongtillatelser var målet at søknadene skulle behandles innen 2 uker.

¹⁴ St.prp. nr. 1 (2000–2001) for KRD, s. 51.

4 Fakta

4.1 UTVIKLING I RESSURSSITUASJONEN

4.1.1 Driftsmidler

UDIs samlede driftsutgifter økte fra 149,3 mill. kro-

ner i 1996 til 314,8 mill. kroner i 2001. Tabell 4 viser utviklingen i bevilgningene, inkludert tilleggsbevilgningene. Midlene til drift av statlige asylmottak er ikke tatt med.

Tabell 4 UDIs driftsmidler 1996–2001, millioner kroner

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Samlet bevilgning	149,3	145,4	150,1	195,5	252,9	314,8

Kilder: St.meld. nr. 3 Statsregnskapet, Bevilgningsregnskapet, 1996–2000. Beløpene inkluderer ikke overførte midler fra foregående budsjettermin. For 2001 er beløpet hentet fra Innst. S. nr. 22 (2001–2002). Beløpet inkluderer bevilgningen i det salderte budsjettet for 2001 og to tilleggsbevilgninger på henholdsvis 27 mill. kroner og 17 mill. kroner, jf. Innst. S. nr. 325 (2000–2001) og Innst. S. nr. 22 (2001–2002).

4.1.2 Antall årsverk

Tabell 5 viser at antall årsverk i JURA var relativt stabilt mellom 120 og 130 fram til 1998. I de etterfølgende årene steg antall årsverk, bl.a. fordi JURA overtok ansvaret for asylintervjuene fra 1. juli 2000, jf. omtale nedenfor. I 2001 ble det planlagt med 248

årsverk. Dette tilsvarer en vekst på 97 prosent for perioden som helhet. Årsverkene inkluderer også kontorstøtte og ledelse. Av de 259 personene som var ansatt i JURA per 1. oktober 2001, var 155 personer knyttet direkte til saksproduksjonen.¹⁵

Tabell 5 Utviklingen i antall årsverk inkludert kontorstøtte i juridisk avdeling, UDI, 1996–2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Årsverk JURA totalt	126	129	130	157	193	248

Kilde: UDIs årsrapporter. For 2001: «Intern evaluering av omorganiseringen av juridisk avdeling 2000–2001», UDI, 3. juli 2001.

4.2 UTVIKLING I SAKSMENGDE OG NYE OPPGAVER

4.2.1 Utvikling i antall behandlede saker

UDIs rapportering viser at den samlede produksjonen målt som antall vedtak i saker etter utlendingsloven og statsborgerloven har variert mellom 56 512 og 68 178 saker per år i årene 1996–2000.¹⁶ Tabell 6 viser utviklingen i produksjonen i UDI i denne perioden, samlet og for de ulike sakstypene. Tabellen viser at det totale antall vedtak ikke var vesentlig

høyere i 2000 enn i 1996. Asylsaker er den sakstypen hvor antall vedtak har økt mest, fra 1 464 i 1996 til 7 395 i 2000, eller med vel 400 prosent. Tabellen viser også antall ankomster av asylsøkere i denne perioden. Tilstrømmingen av asylsøkere økte fra 1 778 i 1996 til 10 842 i 2000, som tilsvarer en økning på 509 prosent. Antall asylsaker var i 1996 på et relativt lavt nivå sammenliknet med årene forut. I årene 1992–1994 behandlet UDI 3000–4000 asylsaker per år.¹⁷

Behandlingen av asylsakene krever betydelig mer ressurser enn behandlingen av andre saker. UDI har beregnet at det i gjennomsnitt tok 12 timer å behandle en asylsak i perioden før UDI overtok asylintervjuene. Etter overtakelsen av intervjuene ble det stipulert med at det skulle ta 17 timer å behandle en asylsak. Ressursforbruket ved behandlingen av andre saker er anslått til 2–3 timer per sak.¹⁸

¹⁵ Brev fra UDI til Riksrevisjonen av 26. oktober 2001.

¹⁶ Tallene inkluderer ikke saker som er henlagt fordi søkeren forsvinner, eller fordi søknaden trekkes. Tallene for asylsaker gjelder vedtak i saker, ikke personer som omfattes av saken. Antall personer er noe høyere. Tallene inkluderer ikke vedtak etter kollektiv vurdering eller overføringsflyktninger. I 2000 fikk 2 019 borgere fra Irak midlertidig oppholdstillatelse uten rett til familiejenforening etter en kollektiv vurdering. Tallene inkluderer saker som er avslått fordi søkeren befinner seg i utlandet og blir henstilt om å kontakte FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR).

¹⁷ Tilsvarer 4000–5000 personer per år ifølge UDIs årsrapporter.

¹⁸ *Intern evaluering av omorganiseringen av Juridisk avdeling i 2000–2001*, s. 37.

Antall vedtak om arbeidstillatelser og visum økte med henholdsvis 26 prosent og 10 prosent i denne perioden. Tabellen viser en reduksjon i antall vedtak

om henholdsvis oppholdstillatelse (ned 50 prosent), statsborgerskap (ned 26 prosent) og bosettingstillatelse (ned 79 prosent).

Tabell 6 Antall vedtak i første instans i de ulike kategoriene saker og antall ankomster av asylsøkere

	1996	1997	1998	1999	2000
Arbeidstillatelse	5 268	8 828	9 616	6 682	7 527
Asylsaker	1 464	1 562	3 310	5 315	7 395
Bosettingstillatelse	9 238	12 914	5 735	2 844	1 918
Familiegjenforening				16 869	8 226
Oppholdstillatelse	8 272	6 873	6 502	2 349	4 059
Statsborgerskap	12 363	12 385	9 220	7 656	9 100
Visum	12 233	12 974	13 972	13 949	13 560
Andre saker	7 674	8 462	8 502	12 514	6 284
Totalt antall vedtak	56 512	63 998	56 857	68 178	58 069
Asylsøkere – ankomster	1 778	2 271	8 543	10 160	10 842

Kilder: UDI: «Intern evaluering av omorganiseringen i Juridisk avdeling 2000–2001», UDIs årsrapporter og brev fra UDI til Riksrevisjonen av 26. oktober 2001.

4.2.2 Nye oppgaver

Ansvaret for å intervju asylsøkerne ble overført fra politiet til UDI med virkning fra 1. juli 2000. Overføringen skulle bidra til å redusere saksbehandlingstiden for asylsaker, styrke rettssikkerheten for asylsøkere, sørge for at asylsøkerne føler seg tryggere, og frigjøre ressurser hos politiet.¹⁹

Utlendingsnemnda (UNE) ble opprettet 1. januar 2001. UNE skal behandle klager på vedtak truffet av UDI. Denne behandlingen ble tidligere gjort av Justisdepartementet. UDI har ansvaret for å forberede klagesaksbehandlingen i UNE. UDI hevder at klagesaksforberedelsene ble mer ressurskrevende etter opprettelsen av UNE, fordi sakene nå må forberedes for legfolk i nemndene og ikke for jurister i Justisdepartementet. UDI har i denne sammenhengen også blitt mer involvert i stevninger og rettssaker.

Norge tiltrådte Dublin-konvensjonen 1. april 2001. Dublin-konvensjonen regulerer hvilket land som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad som fremmes i et medlemsland. Konvensjonen formaliserer første asyllands-prinsippet, som innebærer at flyktninger skal søke beskyttelse i det første trygge landet de kommer til etter at de har forlatt hjemlandet. Konvensjonen åpner for at flyktninger som søker asyl, lettere kan returneres til det første landet de kom til, dersom det er mulig å bevise at de har vært i dette landet først. Dublin-prosedyren har gitt merarbeid for politiet og UDI. Årsaken til det er at reiseruten til hver enkelt asylsøker må undersøkes. Under-

søkelsen innebærer at etatene må rette forespørsler om søkere til myndighetene i andre land, og at de må svare på andre lands forespørsler om søkere. Det antas at Dublin-konvensjonen kan føre til besparelser for Norge fordi flere asylsøkere kan returneres til første ankomstland for å få sin søknad behandlet der.²⁰

UDI har i de to siste årene brukt betydelige ressurser på å utvikle nye elektroniske saksbehandlingsverktøy, først og fremst DUF (Datasytem for utlendings- og flyktningssaker) og RVS (Regelverkssystemet). Forberedelsene til Norges tiltredelse til Schengen-samarbeidet og Dublin-konvensjonen førte også til nye arbeidsoppgaver for UDI. Direktoratet har blant annet utviklet VISION, et elektronisk nettverksprogram for visumbehandling som forbinder UDI med utenriksstasjonene. Arbeidet med å utvikle VISION omfattet også opplæringen av personell ved utestasjonene i de nye prosedyrene for behandling av visumsøknader.

Mange av de nye oppgavene har blitt løst av generell seksjon i JURA. De nye oppgavene har dermed ikke lagt beslag på saksbehandlerkapasitet i landseksjonene og innsatsenheten direkte. De nye oppgavene har likevel ført til tap av total saksbehandlerkapasitet i JURA fordi generell seksjon ikke har hatt samme mulighet til å bistå i enkeltsaksbehandling som tidligere, for eksempel ved avklaring av praksis og utarbeidelse av interne retningslinjer.²¹

¹⁹ St.meld. nr. 17 (2000–2001), s. 37.

²⁰ Jamfør St.meld. nr. 17 (2000–2001).

²¹ Referat fra Riksrevisjonens møte med UDI 24. august 2001.

4.3 MÅLOPPNÅELSE – ASYLSAKER FRA 1999 TIL 2001

4.3.1 Resultater i forhold til saksbehandlingstid

Målet for behandlingen av asylsakene i 1999 og i første halvår 2000 var å behandle 75 prosent av sakene innen 9 uker. I andre halvår 2000 var målet 11 uker. Tabell 7 viser at 75 prosent av asylsakene ble behandlet innen 36 uker i både 1999 og i første halvår 2000. I andre halvår 2000 tok det 24 uker før 75 prosent av disse sakene var behandlet.

For enslige mindreårige asylsøkere var målet for 1999 og første halvår 2000 å behandle 75 prosent av sakene innen 7 uker. For andre halvår 2000 var målet å behandle disse sakene innen 9 uker. Tabell 7 viser at 75 prosent av sakene for enslige mindreårige ble behandlet innen 15 uker i 1999, innen 21 uker i første halvår 2000 og innen 26 uker i andre halvår 2000.

Tabell 7 Saksbehandlingstid målt som antall uker det tar å behandle 75 prosent av sakene og produksjon for asylsøknader fra 1999 til første halvår 2001, målene for 1999 og 2000 i parentes

	1999	2000		2001
		Første halvår	Andre halvår	Første halvår
Asyl	36 (9)	36 (9)	24 (11)	31
Enslige mindreårige	15 (7)	21 (7)	26 (9)	41

Kilde: Riksrevisjonens beregninger basert på registerdata fra FREMKON.

I forbindelse med overføringen av asylintervjuet fra politiet fikk UDI nye mål for saksbehandlingen av asylsaker. De nye målene trådte i kraft 1. januar 2001. Disse innebar at det ble stilt ulike krav til saker med og uten behov for tilleggsopplysninger, og at man ikke lenger skulle måle saksbehandlingstiden i forhold til hvor mange uker det tar å behandle 75 prosent av sakene. Resultatkravet for saker som ikke krever tilleggsopplysninger, var at alle saker skulle behandles innen fem uker etter ankomst transittmottak. For saker med behov for tilleggsopplysninger var kravet at alle sakene skulle ferdigbehandles innen 12 uker etter at UDI hadde mottatt alle nødvendige tilleggsopplysninger. Det ble ikke spesifisert et eget mål for enslige mindreårige asylsøkere.

Det er ikke mulig for UDI å rapportere atskilt om saksbehandlingstider med og uten behov for tilleggsopplysninger.²² Dette kommer av at det ikke registreres om det er behov for tilleggsopplysninger i databasen FREMKON. Andelen av sakene som ble behandlet innen 5 uker etter ankomst transittmottak, var 4 prosent når man ikke skiller mellom saker med og uten behov for tilleggsopplysninger.²³ Saksbehandlingstidene for saker med og uten behov for tilleggsopplysninger er behandlet grundigere i avsnitt 4.4 Saksflytanalyse for asylsaker.

Kolonnen til høyre i tabell 7 viser saksbehandlingstidene i 2001 målt etter resultatindikatoren for 1999 og 2000. Saksbehandlingstiden for vanlige

asylsaker var 31 uker i første halvår 2001 målt etter denne indikatoren. Saksbehandlingstiden for enslige mindreårige asylsøkere var 41 uker.

4.3.2 Endringen i behandlingstiden for asylsaker etter overtakelsen av asylintervjuene

UDI mener at saksbehandlingstiden for asylsakene har gått ned etter overtakelsen av asylintervjuene.²⁴ Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om nedgangen i saksbehandlingstiden i løpet av de tre halvårsperiodene fra første halvår 2000 til første halvår 2001 skyldes at UDI valgte å prioritere nye saker der de selv hadde intervjuet asylsøkeren, høsten 2000.

De asylsakene som ble behandlet i løpet av andre halvår 2000 og første halvår 2001, var en blanding av gamle saker der politiet hadde gjennomført intervju, og nye saker der UDI hadde gjennomført intervju. De sakene der UDI hadde gjennomført intervjuene, kunne ikke bli eldre enn 25 uker i løpet av andre halvår 2000. Grunnen til dette var at den nye ordningen, der UDI gjennomførte intervjuene, bare hadde vært operativ i 25 uker ved årsskiftet. De sakene der politiet hadde gjennomført intervjuene, kunne være betydelig eldre enn 25 uker.

Tabell 8 viser saksbehandlingstidene i første og andre halvår 2000 og første halvår 2001 for politiets saker og UDIs saker.²⁵ Tabellen viser også antall

²² Referat fra Riksrevisjonens møte med UDI 24. august 2001.

²³ Dato for ankomst transittmottak registreres ikke i FREMKON. Ettersom 96 prosent av asylsøkerne som har vært registrert ved mottak, har søknadsdato (saksopprettelse) dagen før, samme dag eller dagen etter ankomst transittmottak, er dato for saksopprettelse brukt som erstatning for dato for ankomst transittmottak i denne undersøkelsen.

²⁴ UDIs virksomhetsrapport for 2000 og referat fra Riksrevisjonens møte med UDI 24. august 2001.

²⁵ Skillet mellom saker der UDI har intervjuet asylsøkerne, og saker der politiet har intervjuet asylsøkeren, er gjort på grunnlag av om saken ble opprettet før eller etter 1. juli 2000. Politiet gjennomførte imidlertid intervjuer for noen grupper asylsøkere som kom til Norge i løpet av høsten 2000 som fikk hurtigbehandling.

vedtak etter denne fordelingen. I andre halvår 2000 var behandlingstiden 9 uker for de asylsøknadene hvor UDI hadde gjennomført intervjuene og 36 uker for de sakene hvor politiet hadde gjennomført in-

tervjuene. I første halvår 2001 gikk behandlingstiden opp til 24 uker for de sakene der UDI hadde gjennomført intervjuene og opp til 39 uker for de sakene der politiet hadde gjennomført intervjuene.

Tabell 8 Behandlingstid i UDI målt i uker for 75 prosent av sakene i vanlige asylsøknader fordelt etter om politiet eller UDI har gjennomført intervjuet med asylsøkeren, og for alle saker samlet (antall vedtak i parentes)

	Første halvår 2000	Andre halvår 2000	Første halvår 2001
Intervjuet av politiet		36 (1 333)	39 (1 664)
Intervjuet av UDI		9 (2 255)	24 (2 675)
Sum	36	24 (3 588)	31 (4 339)

Kilde: Riksrevisjonens beregninger basert på registerdata fra FREMKON.

I andre halvår 2000 ble det produsert flere vedtak i saker der UDI selv hadde intervjuet asylsøkeren, der den maksimale alderen på sakene var 25 uker, enn i saker der politiet hadde intervjuet asylsøkeren, der sakene kunne være betydelig eldre. Tabell 8 viser at ble gjort 2 255 vedtak i nye saker og 1 333 vedtak i gamle saker dette halvåret. De 1 664 vedtakene i gamle saker i første halvår 2001 viser at UDI hadde en betydelig restanse av gamle saker etter overtakelsen, som kunne blitt behandlet i andre halvår 2000. Disse sakene ble først behandlet over et halvt år etter overtakelsen av intervjuene.

UDI mener at de til en viss grad prioriterte saker hvor UDI skulle gjennomføre intervju i tiden etter 1. juli 2000. Dette ble begrunnet med at saksbehandlingen skulle fatte vedtak så raskt som mulig etter intervjuet.²⁶ Man ventet også med å ferdigbehandle saker hvor det var behov for å innhente tilleggsopplysninger, og med å intervju søkere som var flyttet fra transittmottak til ordinære mottak på grunn av plassmangel. UDI regnet derfor med at saksbehandlingstiden ville gå opp igjen når man tok fatt i disse sakene igjen.²⁷

For å belyse om det er noen reell forskjell i behandlingstiden fra saksopprettelse til vedtak mellom de gamle og nye sakene, har man i undersøkelsen sammenliknet to stratifiserte utvalg som er tilpasset for å gjøre sammenlikningen av gamle og nye saker mer rettferdig.²⁸ Resultatene fra sammenlikningen viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra saksopprettelse til vedtak var 15,7 uker for de gamle sa-

kene og 14,1 uker for de nye sakene. Denne forskjellen kan imidlertid være mindre fordi UDI prioriterte å behandle nye saker etter overtakelsen av asylintervjuene. Forskjellene i behandlingstid mellom sakene, målt ved standardavviket, økte fra 9,6 for de gamle sakene til 10,5 for de nye sakene. Resultatene for enslige mindreårige asylsøkere viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 18,4 uker for de gamle sakene og 20,7 uker for de nye sakene. Forskjellene i behandlingstid mellom sakene, målt ved standardavviket, økte ikke for enslige mindreårige asylsøkere.

4.3.3 Måloppnåelse – andre saker enn asylsaker fra 1999 til 2001

Det er gjennomført egne beregninger på behandlingstid og produksjonsmengde for andre saker enn asylsaker for årene 1999 og 2000 og første halvår 2001.

Resultater i forhold til saksbehandlingstid

Før 1. januar 2001 ble saksbehandlingstiden i UDI målt som antall uker før 75 prosent av sakene var behandlet. Tabell 9 viser målene og faktiske saksbehandlingstider for 1999 og 2000 for andre saker enn asylsaker. I tillegg inneholder tabellen en kolonne med saksbehandlingstidene for første halvår 2001 målt på samme måte som i 1999 og 2000.

²⁶ Brev fra UDI til Riksrevisjonen av 26. oktober 2001.

²⁷ UDIs virksomhetsrapport 2000.

²⁸ Se kapittel 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Tabell 9 Behandlingstidene og målene for andre sakstyper enn asyl målt, som antall uker før 75 prosent av sakene var behandlet

	Mål	1999	2000	Første halvår 2001
		Resultat	Resultat	Resultat
Arbeidstillatelse	5*	9	12	18
Arbeidstillatelse, kvalifikasjoner/sesong	2		5	6
Bosettingstillatelse.....	12	19	24	50
Familiegjenforening	12	23	28	49
Oppholdstillatelse	12	12	14	23
Statsborgerskap	20	29	46	51
Visum	4	6	7	9

*: Målet for 1999 er 4 uker og gjelder arbeidstillatelser generelt.

Kilde: Riksrevisjonens beregninger basert på registerdata fra FREMKON.

Tabellen viser at måloppnåelsen var svak for alle sakstyper i 1999 og 2000, med unntak for oppholdstillatelser i 1999, der saksbehandlingstiden var lik målet om 12 uker.

Selv om det ble innført et produksjonsmål for andre saker enn asylsaker, ble det presisert at disse sakene likevel skulle behandles så raskt som mulig.²⁹ En sammenlikning av kolonnene for saksbehandlingstidene i 2000 og 2001 viser at behandlingstiden har gått opp for samtlige sakstyper i løpet av første halvår av 2001.

Tabell B i vedlegget til rapporten viser målene og saksbehandlingstidene i perioden 1996 til 1999

basert på UDIs rapportering. Hovedtendensen for denne perioden er sammenfallende med det man kan observere i tabell 9, lengre behandlingstider og lavere måloppnåelse.

Resultater i forhold til produksjonsmålet for 2001

Tabell 10 viser målene for antall vedtak for 2001 og antall produserte vedtak i UDI fra 1. januar 1999 til 30. juni 2001 for andre saker enn asyl. Tabellen omfatter alle vedtak i første instans.

Tabell 10 Antall produserte vedtak i 1999, 2000 og første halvår 2001, mål for produksjonen i 2001 og antall restanser per 31. august 2001

	1999	2000	2001		Restanser per 31. august 2001
			Produksjon første halvår	Mål for hele 2001	
Arbeidstillatelse	6 524	5 860	4 001	7 000	931 ³⁰
Bosetting	2 495	1 669	561	2 800	1 307
Familiegjenforening	15 693	7 099	3 629	17 000	7 010
Oppholdstillatelse	3 076	2 918	1 068	2 500	422 ³¹
Statsborgerskap	7 313	8 636	4 323	7 500	2 819
Visum	12 737	12 552	5 197	14 000	617
Totalt	47 838	38 734	18 779	50 800	13 106

Kilder: Riksrevisjonens beregninger basert på registerdata fra FREMKON, tildelingsbrevet for UDI for 2001 og UDIs restansetelling per 31. august.

Den samlede produksjonen av disse sakene gikk markert ned fra 1999 til 2000. Tallene viser at UDI hadde produsert over halvparten av de planlagte vedtakene i saker om arbeidstillatelser og statsborgerskap i løpet av første halvår 2001. UDI vil nå må-

²⁹ Se kapittel 3 Revisjonskriterier.

³⁰ Restansetallet gjelder generell arbeidstillatelse, arbeidstillatelse 2 uker og musikere/artister.

³¹ Restansetallet gjelder utenlandske studenter.

lene for disse sakene hvis produksjonen i andre halvår blir like høy som i første halvår. I bosettings-, familiegjenforenings-, oppholdstillatelses- og visum-sakene hadde UDI produsert under halvparten av de planlagte vedtakene fram til 30. juni 2001. I bosettingssakene var det bare produsert 561 av 2 800 saker, og i familiegjenforeningssakene hadde man per 30. juni 2001 bare produsert 3 629 av de 17 000 sakene man hadde satt seg som mål å produsere. UDI

vil ikke nå målene for 2001 hvis produksjonstakten for disse sakene er den samme i andre halvår.

Det samlede antall restanser i UDI, med unntak for asylsaker, var 15 595 per 31. august 2001.³² Tabell 10 viser at det var restanser for alle de sakstypene undersøkelsen omfatter, men at det var forholdsvis få restanser for arbeidstillatelser og visum og mange restanser for familiegjening, bosetting og statsborgerskap. Den lave produksjonen for enkelte sakstyper kan derfor ikke komme av at det ble fremmet få saker, eller at det ikke lå flere saker i restansebunken.

4.4 SAKSFLYTANALYSE FOR ASYLSAKER

Ved hjelp av de opplysningene som registreres i FREMKON, er det mulig å undersøke enkelte forhold som kan forklare manglende måloppnåelse for asylsøknader. Det er gjennomført en analyse av saksflyten i behandlingen av et utvalg asylsøknader på grunnlag av de tilgjengelige opplysningene fra dataregisteret. Analysen berører tidsforbruket i ulike faser av saksbehandlingen, behandlingen av sakene i landkontorene og innhenting av tilleggsopplysninger.

4.4.1 Saksgangen i asylsaker

Saksgangen i asylsaker før og etter UDIs overtakelse av asylintervjuene er illustrert i diagram 1. Ved hjelp av de opplysningene som er tilgjengelige i FREMKON, er det mulig å beskrive fasene i behandlingen av asylsøknader på følgende måte:

- Første fase: fra saken opprettes av politiet til saken ekspederes videre til UDI
- Andre fase: fra saken ekspederes til UDI til saken ekspederes videre til den landseksjonen som skal behandle saken
- Tredje fase: fra behandlingen av saken i landseksjonen fram til endelig vedtak

Første fase starter når en sak opprettes. En asylsak opprettes når søkeren melder seg for politiet for å søke om asyl. Politiet registrerer asylsøkeren og avklarer søkerens identitet. Politiet skal også vurdere asylsøkerens reiserute til Norge. Videre registrerer politiet søkerens fingeravtrykk. Det blir sendt til KRIPOS, som skal undersøke om asylsøkeren også er registrert som asylsøker i andre land. Før 1. juli 2000 intervjuet politiet asylsøkeren i denne fasen av

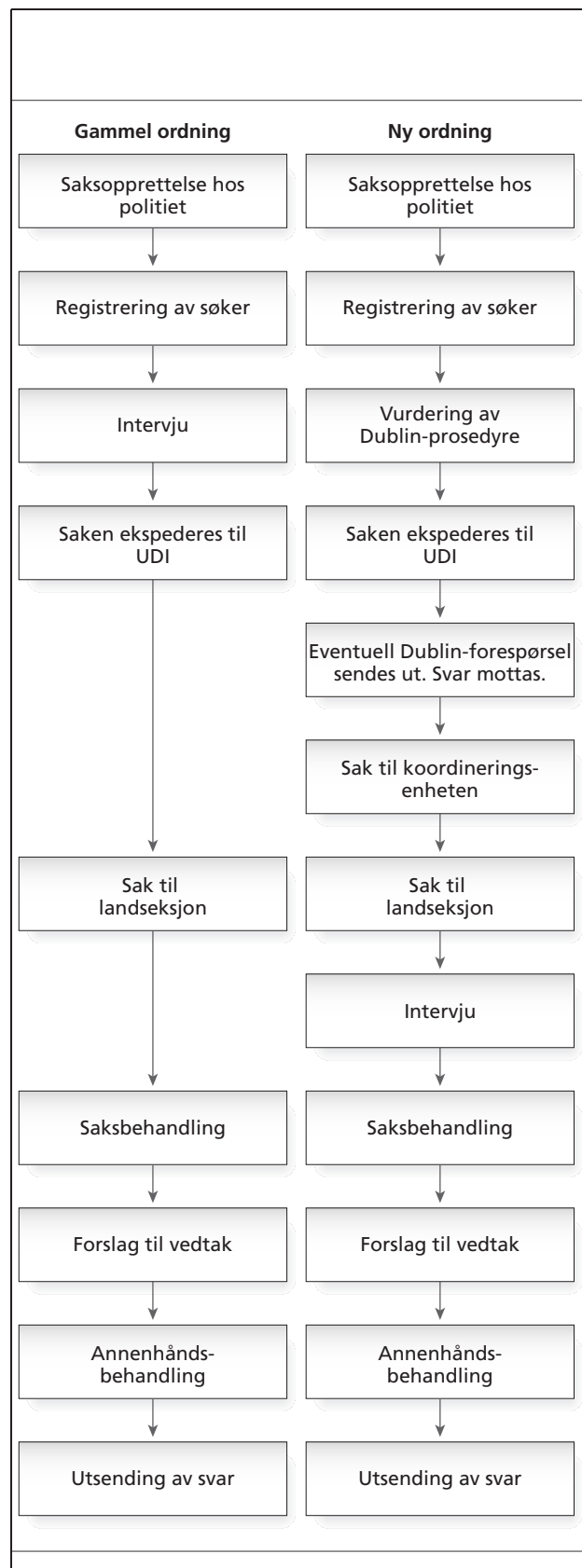


Diagram 1 Saksgangen i asylsaker før og etter UDIs overtakelse av asylintervjuene

³² Referat fra Riksrevisjonens møte med UDI 24. august 2001. Dette tallet inkluderer noen sakstyper som ikke er tatt med i tabell 10 (utvisning og bortvisning med mer). Restansene for asylsaker var 3 272, slik at det totale antall restanser var 18 867. I tillegg kommer 2 737 saker som lå til skriving, registrering og kopiering i forværelsene.

saksbehandlingen. I april 2001 ble Norge tilknyttet Schengen-samarbeidet og Dublin-konvensjonen. Politiet fikk ansvaret for å vurdere om det er grunnlag for Dublin-prosedyre. Hvis det er grunnlag for å gjennomføre prosedyren, sendes saken deretter til Dublin-enheten i UDI, som sender ut en forespørsel til det landet asylsøkeren har vært i før Norge. Saksflytanalysen inneholder bare åtte ferdigbehandlede saker som har blitt opprettet etter tilknyttingen til Dublin-konvensjonen.

Andre fase bestod tidligere av sortering og fordeling av sakene til de aktuelle landseksjonene i UDI. Etter overtakelsen av intervjuene har denne fasen bestått av koordineringsenhetens (KOR) arbeid med å sette opp et tidspunkt for intervju og til å kontakte advokat og tolk til det aktuelle intervjuet. KOR fordeler sakene til de ulike enhetslederne noen dager før intervjuet, som igjen fordeler sakene mellom de ulike saksbehandlere. Det er opp til lederens skjønn og oversikt å fordele sakene mellom saksbehandlere i enheten.

Før overtakelsen av intervjuene bestod tredje fase av saksbehandling og innhenting av nødvendig tilleggsinformasjon. Etter ny ordning inngår også in-

tervjuet her. Etter at all nødvendig tilleggsinformasjon er innhentet og vurdert, skriver saksbehandleren et forslag til vedtak. Saken sendes så videre for annenhåndsbehandling. Dersom det er enighet om forslaget, blir vedtaket underskrevet, og saken er avgjort. Ved tvil kan saken gis til seksjonslederen for ny vurdering. I noen tilfeller gis også saken til avdelingslederen, og i enkelte tilfeller til direktøren for UDI. Kontortjenesten foretar så kopiering, registrering og utsending av svar.

4.4.2 Tidsforbruk i ulike saksbehandlingsfaser

Tabell 11 viser gjennomsnittlig tidsforbruk i dager i de ulike fasene. Det er behandlingen i landseksjonene som krever mest tid. Dette gjelder både under gammel og ny ordning, med henholdsvis 199 og 71 dager i gjennomsnitt. Behandlingstiden i fase 2 er lengre under ny ordning, noe som kan komme av opprettelsen av koordineringsenheten og innføringen av Dublin-prosedyren. UDI har beregnet at den gjennomsnittlige effektive behandlingstiden for hver asylsak er ca. 12 timer etter gammel ordning og ca. 17 timer etter ny ordning.³³

Tabell 11 Tidsforbruk målt som antall dager i gjennomsnitt i de ulike fasene av saksbehandlingen

	Gammel ordning	Ny ordning
Fase 1: – fra opprettelse til intervju	70 dager	
– fra intervju til ekspedisjon til UDI	9 dager	
Fase 2: – fra ekspedisjon til UDI til landseksjon	5 dager	16 dager
Fase 3: – fra landseksjon til vedtak	199 dager	71 dager

Antall observasjoner N=283

UDI oppgir at asylsøkerne intervjues én til to dager etter at saken har blitt ekspedert til landseksjonen.³⁴ Det er derfor mulig å sammenlikne ventetiden på intervju for saker der politiet har intervjuet asylsøkerne, med saker der UDI har intervjuet asylsøkerne. Den gjennomsnittlige ventetiden fra saken opprettes til intervjuet gjennomføres, er beregnet til å være 20 dager for de nye sakene. Ventingen på intervju tok 70 dager i gjennomsnitt under gammel ordning.

Den korte saksbehandlingstiden i landseksjonene for sakene under ny ordning kan som nevnt i avsnitt 4.3.2 komme av at disse sakene ble prioritert av UDI, og at de gamle sakene, på tidspunktet for målingen, kunne være betydelig eldre enn de nye. Forskjellene burde derfor ikke tillegges for stor vekt i denne sammenhengen.

4.4.3 Behandling av saker med behov for tilleggsopplysninger

Korrespondansen i asylsøknader er i all hovedsak knyttet til innhenting av tilleggsopplysninger fra aktører utenfor UDI. Det er saksbehandler som tidlig i saksgangen skal se over om det er behov for tilleggsopplysninger. Det er også opp til saksbehandler å purre på svar dersom det tar tid før tilleggsopplysninger mottas, og å holde oversikt over innkomne svar på forespørsler om tilleggsopplysninger i de enkelte saker.³⁵ UDI mener at det brukes en del tid på interne vurderinger i saker som er vanskelige, og som trenger tilleggsinformasjon. Sakene kan bli forelagt regionalrådgiveren eller annenhåndsbehandleren og returnert tilbake til saksbehandleren. Nye prioriteringer kan også ha betydning for tiden saker ligger og venter på å bli behandlet.³⁶

Tabell 12 viser tidsforbruket i dager i gjennomsnitt i landseksjonene for saker med og uten krav om

³³ Intern evaluering av omorganiseringen i Juridisk avdeling 2000–2001, avsnitt 5.3.4.

³⁴ Referat fra Riksrevisjonens møte med UDI 24. august 2001.

³⁵ Referat fra Riksrevisjonens møte med UDI 24. august 2001.

³⁶ Brev fra UDI til Riksrevisjonen av 26. oktober 2001.

tilleggsopplysninger. Tabellen viser at saksbehandlingstiden i landseksjonene for saker med behov for tilleggsopplysninger er 332 dager i gjennomsnitt,

mens saksbehandlingstiden for saker uten behov for dette er 159 dager i gjennomsnitt.

Tabell 12 Tidsforbruk i landseksjonene (fase 3) for saker der det er sendt ut et krav om tilleggsopplysninger, antall dager i gjennomsnitt

	Saker der det ikke er sendt ut et krav om tilleggsopplysninger	Saker der er sendt ut et krav om tilleggsopplysninger
Fra landseksjon til utsendelse av første krav		107 dager
Ventetid på mottak av tilleggsopplysninger		106 dager
Fra siste mottak av tilleggsopplysninger til vedtak		110 dager
Samlet, fra landseksjon til vedtak	159 dager	332 dager

Antall observasjoner N=283

I saker med behov for tilleggsopplysninger tar det i gjennomsnitt 107 dager fra en sak kommer inn til en landseksjon til det sendes ut en forespørsel om tilleggsopplysninger. Utvalget til saksflytanalysen inneholder 31 saker, hvor det til sammen er sendt ut 38 krav om tilleggsinformasjon. Det tar i gjennomsnitt 106 dager fra det første kravet sendes ut til det siste svaret er mottatt. Kravene er sendt til advokater, norske utenriksstasjoner, politiet og andre lands utlendingsforvaltninger. Henvendelser til advokater og politiet kan være knyttet til svært ulike behov, som identifikasjonsdokumenter, legeattester og utdyping av anførsler i tidligere brev fra advokaten. En norsk utenriksstasjon blir ofte bedt om å undersøke ulike forhold i søkerens hjemland, enten selv eller gjennom en lokal advokat. Andre lands utlendingsforvaltninger får vanligvis spørsmål om søkeren har søkt i det aktuelle landet.³⁷ Det tar i gjennomsnitt 57 dager å få svar på en henvendelse til en ekstern etat.

I 2001 var målet for behandlingen av asylsøknader med behov for tilleggsopplysninger at sakene skulle behandles innen 12 uker (84 dager) etter mottak av all nødvendig tilleggsinformasjon. Femtifem prosent av tilleggsopplysningssakene i utvalget ble behandlet innen 12 uker etter siste mottak av tilleggsinformasjon. Tabell 12 viser at den gjennomsnittlige behandlingstiden i dette intervallet var 15,7 uker (110 dager).

4.5 ÅRSAKER TIL MANGLENDE MÅLOPPNÅELSE

Resultatene fra analysene i de foregående avsnittene viser at graden av måloppnåelse er lav, og at måloppnåelsen er blitt stadig lavere for enkelte typer saker. Årsakene til lange behandlingstider kan blant annet finnes i forhold som er knyttet direkte til sake-

ne, til den interne organiseringen av UDI og til andre etaters og omgivelsenes påvirkning på UDI. Dette avsnittet tar for seg UDI og KRDs forklaringer på manglende måloppnåelse.

4.5.1 Ressurser og personalmessige forhold

UDI peker i virksomhetsrapportene for 2000 og første halvår 2001 på at det er et misforhold mellom ressurser og oppgaver i juridisk avdeling, og at dette har ført til økte restanser og lengre saksbehandlingstider. UDI mener at en årsak til at man ikke nådde målene for behandlingstid i asylsaker i tiden etter 1. juli 2000, var at man feilberegnet ressursbehovet knyttet til å ta over ansvaret for intervjuene. En del av feilvurderingen mener UDI kan tilskrives den mangelfulle informasjonen fra politiet om hvilken ressursinnsats asylintervjuene krevde. Ifølge UDI oppgav ikke politiet overtiden som var brukt på asylintervjuer, og heller ikke kontortjenestens tidsbruk knyttet til asylsakene. UDI la også for stor vekt på hva erfarne saksbehandlere kunne klare. UDI mener at de i tillegg overvurderte hvor mange effektive saksbehandlingstimer ett årsverk gir. I 2000 forutsatte UDI at en saksbehandler i JURA skulle kunne klare 133 asylsaker per år. Ved tilleggsbevilgningen våren 2001 ble dette anslaget redusert til 80 asylsaker per år.³⁸

KRD mener at UDI i all hovedsak har fått de saksbehandlingsressurser etaten har bedt om.³⁹ Dagens budsjett rutiner fører imidlertid til at det tar lang tid fra man konstaterer en økning i antall asylsøkere til nye saksbehandlere har tiltrådt og er ferdig opplært.⁴⁰ I tillegg legger opplæringen av nyansatte beslag på kapasiteten til erfarne saksbehandlere. Dette problemet har blitt større på grunn av den kraftige

³⁸ Referat fra Riksrevisjonens møte med UDI 24. august 2001.

³⁹ Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

⁴⁰ St.meld. nr. 17 (2000–2001).

³⁷ Brev fra UDI til Riksrevisjonen av 26. oktober 2001.

veksten i juridisk avdeling de siste årene. I tillegg har det vært høy turnover i denne avdelingen. Det går lang tid fra en erfaren saksbehandler slutter til erstatteren har opparbeidet tilsvarende erfaring og produktivitet. I disse periodene bygger restansene seg ofte opp.⁴¹

Per 1. juni 2001 hadde 43–44 prosent av saksbehandlerne i fire av de fem vedtaksproduserende seksjonene mindre enn ett års erfaring. I den siste seksjonen hadde 29 prosent av saksbehandlere mindre enn ett års erfaring. UDI mener at dette kommer av den sterke veksten i JURA, særlig i forbindelse med overtakelsen av asylintervjuene, og at ansatte har sluttet eller gått ut i permisjon.⁴²

UDI mener at konsekvensene av at man i lang tid har hatt for lange saksbehandlingstider, er at man har måttet bruke flere ressurser til telefonhenvendelser, til forvaltning av restanser og til å håndtere støy og frustrasjon i organisasjonen.⁴³

4.5.2 Vanskelige asylsaker

Av St.meld. nr. 17 (2000–2001) går det fram at en annen viktig årsak til lange saksbehandlingstider i asylsaker er at sakene ofte er komplekse og krever sammensatte vurderinger. I mange av disse sakene må det hentes inn tilleggsopplysninger fra andre land. Ventetid på tilleggsopplysninger blir også av UDI tatt fram som en viktig forklaringsfaktor til lange saksbehandlingstider. Vanskelige asylsaker kjennetegnes ofte ved kompliserte og uavklarte forhold omkring menneskerettighetssituasjonen eller den politiske situasjonen i hjemlandet. Tvil om søkerens identitet trekkes fram som en forklaring på at saksbehandlingstiden trekker ut.⁴⁴

4.5.3 Organisering

UDI mener at omorganiseringen av juridisk avdeling sommeren 2000 og overtakelsen av asylintervjuene skjedde på et uheldig tidspunkt, fordi hendelsene falt sammen med høye ankomsttall og ferieavvikling i UDI. Resultatet var økte restanser og lange saksbehandlingstider.

KRD mener at det største hinderet for å få ned saksbehandlingstidene har vært manglende fleksibilitet i utlendingsforvaltningen som helhet og i UDI. I tillegg påpeker KRD at man burde vært mer bevisst på effektivisering, og at man burde vist vilje til å finne nye løsninger på et tidligere tidspunkt. Departementet peker også på at noen av årsakene til de lange saksbehandlingstidene kanskje kan ligge i den tidligere delingen av ansvaret for utlendingsforvaltning

gen. I tiden før 7. juni 2000 var Justisdepartementet ansvarlig for utlendingsloven og praktiseringen av den, mens KRD hadde det samlede budsjettansvaret for UDI.⁴⁵

4.5.4 Andre forhold

UDI mener at prioriteringen av enkelte asylsaker nødvendigvis må føre til lengre saksbehandlingstid for andre typer asylsaker. UDI viser til prioriteringene av bulgarere sommeren 2001 som eksempel på det. UDI mener videre at prioriteringen av asylsaker er den klart viktigste årsaken til de lange behandlingstidene i andre saker i 2000 og 2001.

Ifølge UDI ligger begrensningene med hensyn til å korte ned behandlingstidene i andre saker enn asylsaker først og fremst i regelverket. Skal det kortes vesentlig ned på saksbehandlingstiden, må man forenkle regelverket som ligger til grunn for vedtakene, og senke kontrollnivået.⁴⁶ KRD mener på sin side at man tidligere i hovedsak har fokusert på rettssikkerhet og likebehandling i behandlingen av enkeltsaker. Dette har ifølge KRD gått utover kravene til effektivitet.

4.6 MÅLFASTSETTELSE OG RAPPORTERING

4.6.1 Tidligere mål for saksbehandlingstid

I 1989 ble det nedsatt en embetsmannsgruppe som skulle vurdere forholdet mellom stat og kommune når det gjelder mottak og bosetting av flyktninger.⁴⁷ I den forbindelse satte embetsmannsgruppa som mål at det ikke skulle ta mer enn seks måneder fra søknadsdato til endelig administrativt vedtak. Innenfor denne rammen fordelte man tid til de ulike instansene. Da målene ble formulert, var ikke UDI så langt unna å nå målene for saksbehandlingstid.⁴⁸ Etter kort tid ble det klart at det for en del saker var umulig å nå målene om saksbehandlingstid i UDI. Etter et par år endret man derfor målene til å gjelde for 75 prosent av sakene.

KRD mener at grunnen til at man beholdt målet om 9 uker for 75 prosent av sakene i asylsaker så lenge selv om man var langt fra å klare dem, var at målet var politisk bestemt.⁴⁹

UDI har i virksomhetsrapporten for 1996 stilt spørsmålsteget ved realismen i målene for saksbehandlingstid og mente de kunne virke demotiverende på saksbehandlerne. I Riksrevisjonens møte med UDI ble det uttalt at målene for saksbehandlingstid i asylsaker ikke var reelt styrende fordi man var så langt unna å klare dem. Gapet mellom mål og resul-

⁴¹ Referat fra Riksrevisjonens møte med UDI 24. august 2001.

⁴² UDI: Intern evaluering av omorganiseringen av juridisk avdeling i 2000–2001, avsnitt 5.2.1.

⁴³ Referat fra Riksrevisjonens møte med UDI 24. august 2001.

⁴⁴ Referat fra Riksrevisjonens møte med UDI 24. august 2001 og St.meld. nr. 17 (2000–2001).

⁴⁵ Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

⁴⁶ Referat fra Riksrevisjonens møte med UDI 24. august 2001.

⁴⁷ Jamfør St.meld. nr. 61 (1990).

⁴⁸ Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

⁴⁹ Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

tater hadde lenge vært så stort at det for så vidt heller ikke hadde virket demotiverende, siden man på saksbehandlernivå i liten grad hadde forholdt seg til den konkrete målsettingen. Det styrende prinsippet har heller vært å behandle hver sak så raskt som mulig.⁵⁰

I 2000 hadde UDI ulike mål for første og andre halvår for behandlingen av asylsaker og enslige mindreårige asylsøkere. I første halvdel av 2000 var målet 9 uker for asylsøknader og 5 uker for enslige mindreårige. I andre halvår var målet henholdsvis 11 og 9 uker. Tildelingsbrevet spesifiserer at overføringen av asylintervjuene 1. juli 2000 stiller spesielle krav til både UDI og politiet, og at overtakelsen skal styrke asylsøkernes rettsikkerhet og redusere saksbehandlingstiden.

4.6.2 Nye mål for saksbehandlingen for 2001

I forbindelse med at UDI skulle overta asylintervjuene fra 1. juli 2000, ble målene for saksbehandlingstid vurdert. Vurderingen innebar blant annet at man så på hvilke mål andre land hadde for behandlingen av tilsvarende saker. UDI deltok i arbeidet med å utforme de nye målene.

Vurderingen resulterte i nye mål som ble innført med virkning fra 1. januar 2001. Kravet til behandlingstid for asylsaker ble satt til 5 uker for saker uten behov for tilleggsopplysninger og 12 uker for saker med behov for tilleggsinformasjon, her målt fra tidspunktet for mottak av alle nødvendige tilleggsopplysninger. Hensikten med endringen av målene var å prioritere behandlingen av asylsaker. Man gikk derfor bort fra konkrete mål for behandlingstidene i andre saker og definerte isteden et mål for antall behandlede saker.

Bakgrunnen for endringen i målene var, i tillegg til å prioritere asylsøknadene, at Statskonsult i en rapport påpekte at de eksisterende målene hadde vært vanskelig å realisere.⁵¹ I St.meld. nr. 17 (2000–2001) heter det at det ikke er holdbart å ha mål som det ikke er mulig å oppnå, selv om det er uheldig å senke ambisjonsnivået. De nye målene omtales her som ambisiøse, men realistiske.⁵²

KRD foretok ingen konkret vurdering av hvor lang tid det ville ta å behandle andre typer saker enn asylsaker da de for 2001 gav klare signaler til UDI om å prioritere asylsakene. KRD var oppmerksom på at andre saker for en periode ville få lengre saksbehandlingstid. I St.meld. nr. 17 (2000–2001) heter det at den klare prioriteringen av asylsøknader innebærer at behandlingen av andre sakstyper vil ta lengre tid i situasjoner med mange asylsøknader og knappe ressurser. Grunnen til at man likevel valgte å gjøre denne prioriteringen, henger sammen med de

høye kostnadene det er ved å ha lange saksbehandlingstider i asylsaker, og med det politiske fokuset som har vært på disse sakene.⁵³

UDI mener at overgangen til nye mål dels skjedde fordi overtakelsen av intervjuene gjorde det nødvendig med nye mål, dels fordi UDI ønsket mål hvor det var mer direkte forhold mellom måloppnåelse og innsats. UDI ønsket mål der mulighetene for å nå målene var mindre påvirket av forhold som UDI ikke rådde over, som for eksempel brå endringer i saksmengden. UDI mener at ambisjonsnivået for andre saker ikke ble vesentlig endret i forhold til tidligere med omleggingen til produksjonsmålene.⁵⁴

KRD innrømmer i ettertid at 5 uker var en kort tidsfrist for å behandle asylsaker. Departementet mener likevel at dette burde være realistisk dersom man hadde en forholdsvis jevn tilstrømming av asylsøkere. KRD uttrykker imidlertid at det i saker som er kompliserte, eller i saker der situasjonen i søkerens hjemland er ustabil, ofte vil være vanskelig å nå dette målet.⁵⁵ KRD mener at målet om en saksbehandlingstid på 12 uker etter at alle nødvendige tilleggsopplysninger er mottatt, la press på UDI for å effektivisere saksbehandlingen. KRD forklarer dette med at det i motsetning til før ble satt et maksimumskrav for spesielt krevende saker. Tidligere hadde ikke de 25 prosent lengste sakene noen krav til saksbehandlingstid.

4.6.3 Mål for 2002

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) for KRD er det for 2002 satt som mål at alle asylsaker skal behandles i førsteinstans innen 12 uker fra saken er mottatt av politiet og asylsøkeren har fylt ut egenerklæring. KRD mener at kravet om 12 uker burde være oppnåelig også for asylsaker hvor det må innhentes tilleggsopplysninger.

For familiegjenforeningssaker innføres det igjen et mål for behandlingstid, nå definert som maksimalt 5 måneder i gjennomsnitt. For andre sakstyper skal det settes produksjonsmål.

4.6.4 Rapportering

Ifølge økonomireglementet for staten og de funksjonelle kravene til økonomistyring skal statlige etater utarbeide og bruke resultatindikatorer som kan brukes til å rapportere om målene for virksomheten er oppfylt. Det er viktig at de riktige indikatorene blir valgt, slik at det er mulig å gjennomføre en formålstjenlig rapportering.⁵⁶

KRD oppgir at departementet ikke var kjent med at UDI ikke hadde systemer som gjorde etaten i stand til å rapportere på saksbehandlingstid for de

⁵⁰ Referat fra Riksrevisjonens møte med UDI 24. august 2001.

⁵¹ Raskere asylsaksbehandling og bosetting. Statskonsult, Rapport 2000:2.

⁵² St.meld. nr. 17 (2000–2001) KRD.

⁵³ Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

⁵⁴ Tabell 10 i avsnitt 4.3.3 viser at produksjonsmålene for 2001 stemmer godt overens med produksjonstallene for 1999.

⁵⁵ Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

⁵⁶ Kapittel 3 Revisjonskriterier.

sakene hvor det var behov for tilleggsopplysninger.⁵⁷ Departementet har uttalt at det mente at UDI sa at dette skulle etableres.⁵⁸

I virksomhetsrapporten per 30. juni 2001 rapporterer UDI på saksbehandlingstid fra ekspedisjon til vedtak til tross for at det i tildelingsbrevet for 2001 spesifiseres at det skal rapporteres på samlet saksbehandlingstid, som også inkluderer politiets behandling. Ifølge KRD påpekte UDI problemene med å

rapportere behandlingstid fra søkerne ankommer transittmottaket til sakene er avgjort. Dette skjedde imidlertid etter at tildelingsbrevet ble sendt ut.⁵⁹

Tabell 13 viser en sammenlikning mellom UDIs rapportering på saksbehandlingstid for 1999 og Riksrevisjonens beregninger for 1999. Med unntak for søknader om visum viser UDIs rapportering bedre måloppnåelse enn beregningene gjort av Riksrevisjonen.

Tabell 13 Sammenlikning av rapportert saksbehandlingstid for 1999 og Riksrevisjonens beregninger av saksbehandlingstid for 1999. Tid før 75 prosent av sakene var behandlet

	UDIs	Riksrevisjonens	Differanse
	rapportering	beregninger	
	1999	1999	
Arbeidstillatelse	8	9	1
Asyl	34	36	2
Bosetting	18	19	1
Familiegjenforening	20	23	3
Oppholdstillatelse	8	12	4
Statsborgerskap	27	29	2
Visum	7	6	-1

Kilde: St.prp. nr. 1 (2000–2001) for KRD og Riksrevisjonens beregninger på grunnlag av data fra FREMKON.

UDIs rapportering på saksbehandlingstider er basert på en FREMKON-rapport⁶⁰ som inkluderer saker der dato for vedtak i UDI er lik dato for ekspedisjonsdato til UDI. Dette gir en saksbehandlingstid i UDI på null dager.⁶¹ Riksrevisjonens beregninger inkluderer ikke saker der saksbehandlingstiden er null dager, eller saker der det har skjedd åpenbare feil i registreringen. Dette kan for eksempel være feil som fører til at saksbehandlingstiden blir negativ. Den øverste prosenten saker med lengst behandlingstid er også tatt ut av disse beregningene. Saker med vedtak om midlertidig oppholdstillatelse og henlagte saker er ikke tatt med i UDIs rapportering eller i Riksrevisjonens beregninger av behandlingstid.

Datamaterialet for 1999 inneholder 1 269 saker som fikk vedtak samme dag som saken ble ekspedert til UDI, og dermed hadde null dager i behandlingstid. Av disse sakene har 482 saker fått et avslag som gis rutinemessig til blant annet søkere som søker om

asyl fra et tredje land. Andre store grupper av saker med vedtaksdato lik ekspedisjonsdato var 175 vedtak om nasjonalt nødvisum og 95 vanlige vedtak om visum.

4.7 FORELØPIG SVAR

Ifølge forvaltningsloven skal det i saker som gjelder enkeltvedtak, gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. UDI sender ikke ut foreløpig svar på søknader om asyl, men gir søkerne informasjon om forventet saksbehandlingstid i forbindelse med asylintervjuet.⁶²

I andre saker enn asylsaker sendes det ut en automatisk melding når UDI mottar en søknad. Meldingen er en bekreftelse på at søknaden er mottatt, og inneholder et anslag på antatt saksbehandlingstid.⁶³

UDI bruker om lag 20 årsverk til å besvare telefonhenvendelser med spørsmål fra søkere.⁶⁴

⁵⁷ Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

⁵⁸ Referat fra Riksrevisjonens møte 1. oktober 2001.

⁵⁹ Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

⁶⁰ FL032 Saksbehandlingstid – instans

⁶¹ Brev fra UDI til Riksrevisjonen av 26. oktober 2001

⁶² Referat fra Riksrevisjonens møte med UDI 24. august 2001.

⁶³ Brev fra UDI til Riksrevisjonen av 26. oktober 2001.

⁶⁴ St.meld. nr. 17 (2000–2001), s. 41.

5 Vurderinger

5.1 MÅLOPPNÅELSE

Undersøkelsen viser at avviket mellom mål og resultater for saksbehandlingstider i UDI har vært stort gjennom flere år. Behandlingstidene er uakseptabelt lange, både for asylsaker og andre saker. Lange saksbehandlingstider er uheldig, først og fremst for søkerens rettsikkerhet, men også i forhold til andre individuelle, økonomiske og sosiale konsekvenser.

Måloppnåelsen for asylsaker ble gradvis dårligere fra 1996 til første halvår 2000, da målet for asylsaker var 9 uker og saksbehandlingstiden var 36 uker.⁶⁵ I andre halvår 2000 gikk behandlingstiden noe ned, men i første halvår 2001 økte behandlingstiden igjen.⁶⁶ Måloppnåelsen når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere, ble også gradvis dårligere i denne perioden. Enslige mindreårige asylsøkere har lenge vært et satsingsområde for UDI. Det er spesielt uheldig at barn og unge uten foresatte må vente lenge på å få avgjort sine søknader.

Behandlingstiden for andre saker økte i hele perioden fra 1999 til 2001. Veksten var sterkest fra 2000 til 2001, da UDI prioriterte behandlingen av asylsøknadene. Økningen i behandlingstiden var spesielt sterk for søknader om familiegjenforening og hadde uheldige konsekvenser også for andre områder enn flyktningspolitikken, gjennom saker som visum, oppholdstillatelse, arbeidstillatelse og bosettingstillatelse.

UDI overtok ansvaret for å intervju asylsøkerne 1. juli 2000. En viktig årsak til den midlertidige nedgangen i behandlingstiden for asylsaker i andre halvår 2000 var at UDI prioriterte å behandle nye saker som ble opprettet etter overtakelsen, hvor UDI selv hadde gjennomført intervjuene. Ifølge UDI var begrunnelsen for prioriteringen at man ønsket å fatte vedtak så raskt som mulig etter intervjuet.⁶⁷ UDI skulle rekke å intervju asylsøkerne mens de satt i transittmottaket, før de ble sendt videre til et asylmottak. Det var samtidig et mål at vedtaket skulle gjøres av den saksbehandleren som intervjuet søkeren. Restansene i de gamle sakene var ikke bygget ned før overtakelsen, og UDIs prosjekt for å bygge ned restansene kom ikke i gang før november 2001. Behandlingstiden for søkere som kom til landet før overtakelsen, ble derfor vesentlig lengre enn nød-

vendig. Det er grunn til å stille spørsmål ved om UDI vurderte konsekvensene av denne prioriteringen godt nok. Hensynet til rettsikkerheten for søkere som kom før UDI overtok asylintervjuene, ble ikke godt nok balansert mot målet om å intervju asylsøkeren på transittmottaket og fatte vedtak tidlig i de nye sakene.

Ansvaret for asylintervjuene ble overført fra politiet til UDI blant annet fordi det var et mål å redusere behandlingstiden.⁶⁸ En sammenlikning av nye og gamle saker viser at overtakelsen bare førte til en beskjeden reduksjon i den totale behandlingstiden. Denne endringen, som må kunne sies å ha vært relativt omfattende, synes dermed ikke å ha innfridd forventningene.

5.2 ÅRSAKER TIL MANGLENDE MÅLOPPNÅELSE

5.2.1 Organiseringen av saksbehandlingen

Saksflytanalysen viser at det er landkontorene som forbruker det meste av tiden i behandlingen av asylsaker. Ifølge UDIs beregninger var den effektive behandlingstiden for en asylsak tolv timer før overtakelsen av asylintervjuene. Når saksflytanalysen viser at behandlingstiden i landkontorene var 199 dager i samme periode, må det meste av tidsforbruket være liggetid.⁶⁹ Det kan derfor stilles spørsmål ved om UDI har gjort nok for å effektivisere behandlingsrutinene, selv om det de siste årene har blitt gjennomført flere effektiviseringstiltak og evalueringer.

Analysen bekrefter at asylsaker med behov for tilleggsopplysninger er mer tidkrevende enn andre asylsaker. Det var behov for tilleggsopplysninger i bare én av ni saker.⁷⁰ Behovet for tilleggsopplysninger kan derfor ikke brukes som en generell forklaring på lange saksbehandlingstider. Registreringen av korrespondansen i saker med behov for tilleggsopplysninger har imidlertid gitt et innblikk i hvordan saksbehandlingen er organisert internt i landkontorene. Saksflytanalysen viser at det tar over tre måneder

⁶⁵ St.meld. nr. 17 (2000–2001), s. 37.

⁶⁹ Liggetid er tid hvor sakene venter på behandling eller venter på grunn av andre forhold, eller hvor sakene er lagt til side i påvente av flere opplysninger.

⁷⁰ I Statskonsults undersøkelse av et tilfeldig utvalg saker som var ferdigbehandlet våren 1999, finner man at det innhentes tilleggsopplysninger i ca. 15 prosent av sakene. Statskonsult, Rapport 2000:2, s. 37.

⁶⁵ Resultatet er oppgitt i forhold til hvor mange uker det tar å behandle 75 prosent av sakene.

⁶⁶ Se fotnote 65.

⁶⁷ Brev fra UDI til Riksrevisjonen 26. oktober 2001.

fra en sak med behov for tilleggsopplysninger ankommer landkontoret til det blir sendt ut en forespørsel om mer informasjon.⁷¹ Når alle nødvendige tilleggsopplysninger er samlet inn, tar det like lang tid å avgjøre saken som det i utgangspunktet tok å sende ut et krav om tilleggsopplysninger.⁷² Det er saksbehandlerens ansvar å se over saken tidlig for å finne ut om det er behov for tilleggsopplysninger. Saksbehandleren har også ansvaret for å purre på svar og holde oversikt over innkomne svar. Resultatene kan tyde på det er vanskelig å ivareta disse rutinene på en tilfredsstillende måte. Det kan derfor synes som at forvaltningslovens krav til at saksbehandlingen skal skje uten ugrunnet opphold, i en del saker ikke blir oppfylt.

5.2.2 Mangler ved styringssystemene

Undersøkelsen indikerer at det er mangler ved flere av de sentrale styringssystemene for etaten, både på planleggingssiden og rapporteringssiden. Det kan se ut som om dette gjelder for beregning av ressursbehovet og for fastsettelse av målene og resultatindikatorene.

I løpet av perioden 1996–2000 økte antall årsverk i juridisk avdeling fra 126 til 193.⁷³ Hovedårsaken til dette var at det var nødvendig å øke behandlingsskapasiteten for å møte økningen i tilstrømmingen av asylsøkere. Undersøkelsen viser at tilstrømmingen økte med 509 prosent, mens antall vedtak i asylsaker økte med 400 prosent i denne perioden. Ettersom tilstrømmingen var høyere enn veksten i antall vedtak, gikk saksbehandlingstiden for asylsøknader opp. UDI ble også tilført nye oppgaver som kan ha gått ut over behandlingsskapasiteten. En annen årsak til at UDI ikke klarte å øke behandlingsskapasiteten, kan være at økningen i ressursinnsatsen har vært for lav i forhold til økningen i saksmengden. Ettersom KR D mener at UDI i all hovedsak har fått de ressursene det har bedt om⁷⁴, og svak måloppnåelse i saksbehandlingen har vært et problem lenge, er det grunn til å spørre om man har feilberegnet ressursbehovet for saksbehandlingen i lengre tid, og dermed om planleggingsverktøyet for å beregne ressursbehovet for saksbehandlingen er godt nok.

Det er også grunn til å spørre om resultatindikatorene og målene som gjaldt for saksbehandlingen fram til og med 2000, virket som et aktivt styringsverktøy for etaten. Årsaken til det er at målene ikke ble sett på som realistiske, og at man ikke forholdt seg til de konkrete målene på saksbehandlernivå. Ifølge UDI var målene heller ikke reelt styrende fordi man var så langt unna å klare dem. Det styrende

prinsippet var å behandle hver sak så fort som mulig.⁷⁵ Et mål som er bestemt i forhold til hvor lang tid det skal ta å behandle 75 prosent av sakene, kan dessuten synes vanskelig å forholde seg til på saksbehandlernivå, spesielt hvis man ønsker å finne ut hvordan en sak man er i ferd med å behandle, ligger an i forhold til måloppnåelse. En annen betydelig svakhet med målet var at det ikke gav noen retningslinjer for saksbehandlingstiden i de resterende 25 prosent av sakene.

Etaten gav allerede i virksomhetsrapporten for 1996 uttrykk for at målene var urealistiske. Bakgrunnen for endringen av målene i 2001 var blant annet at Statskonsult i 2000 påpekte at de gamle målene hadde vært vanskelig å realisere.⁷⁶ Det tok dermed fem år før man gjorde noe med målene fra dette forholdet ble påpekt første gang. Ambisjonsnivået ble imidlertid hevet ytterligere med de nye målene. I en situasjon hvor 75 prosent av sakene ble behandlet innen 36 uker (1999 og første halvår 2000), ble det fastsatt nye mål om at alle saker uten behov for tilleggsopplysninger skulle behandles innen 5 uker. KR D mener likevel de nye målene var realistiske. Undersøkelsen viser derimot at bare 4 prosent av alle asylsakene ble behandlet innen fem uker i første halvår 2001. Både informasjonen som forelå da departementet fastsatte nye mål, og resultatene siden reiser derfor betydelig tvil om de nye målene var mer realistiske enn de gamle.

Det nye målet for asylsaker i 2001 krevde at det ble skilt mellom asylsaker med og uten behov for tilleggsopplysninger, og at saksbehandlingstiden for asylsakene skulle måles fra tidspunktet for ankomsten til transittmottaket. Det viste seg seinere at UDI ikke kunne rapportere separat for saker med og uten behov for tilleggsopplysninger, og at tidspunktet for ankomsten til transittmottaket ikke ble registrert. KR D oppgir at de ikke var klar over at UDI ikke hadde etablert et rapporteringssystem som ivaretok det nye rapporteringsbehovet. De funksjonelle kravene til økonomiforvaltning som er definert i økonomireglementet for staten, synes i dette tilfellet ikke å være oppfylt. Dette gjelder både hvorvidt vurderingen i forkant av endringen av målene var tilstrekkelig, og hvorvidt styringsdialogen mellom KR D og UDI var god nok.

I 2001 forlot man målene om behandlingstid for andre saker enn asylsaker og erstattet dem med mål for hvor mange saker UDI skulle behandle i året. Bakgrunnen for dette var blant annet at UDI ønsket mål med et mer direkte forhold mellom måloppnåelse og innsats. Mulighetene for å nå målene skulle bli mindre sårbare i forhold til brå endringer i saksmengden. Selv om det fortsatt het at disse sakene skulle behandles så fort som mulig, kunne det være uheldig å bruke et produksjonsmål. Grunnen til det

⁷¹ Gjennomsnittlig 107 dager. Innhenting av tilleggsopplysningene tar i gjennomsnitt 106 dager.

⁷² Gjennomsnittlig 110 dager.

⁷³ Tallene for årsverk inkluderer ikke bruk av overtid.

⁷⁴ Referat fra Riksrevisjonens møte med KR D 1. oktober 2001.

⁷⁵ Referat fra Riksrevisjonens møte med UDI 24. august 2001.

⁷⁶ St.meld. nr. 17 (2000–2001), s. 40.

er at et produksjonsmål kan trekke oppmerksomheten bort fra et av de overordnede målene for innvandringspolitikken, om rask behandling av utlendings- og statsborgerskapsaker. Dette kan videre få negative konsekvenser for andre prioriterte oppgaver, som å legge til rette for at kvalifisert og etterspurt arbeidskraft fra land utenfor EØS-området raskt og enkelt kan få oppholdstillatelse i Norge.

Når det gjelder UDIs ønske om en resultatindikator som ikke påvirkes av brå endringer i saksmengden, er det grunn til å påpeke at endringer og variasjoner i saksmengden er normalt, og at det forventes at UDI innenfor visse grenser skal være tilpasningsdyktig i forhold til endringer. Det kan derfor være grunn til å spørre om hvor meningsfylt det er å velge

å styre etter en resultatindikator som er upåvirket av variasjonen i saksmengden.

For å sikre en formålstjenlig rapportering om måloppnåelse må de rette resultatindikatorne velges, og beregningsgrunnlaget for indikatorne må være relevant. Undersøkelsen viser at det kan være behov for klarere definisjoner av hva som skal inngå i beregningsgrunnlaget for saksbehandlingstid. Definisjonene bør ta utgangspunkt i hva resultatindikatorne og målene som er knyttet til dem, skal brukes til. Hvis for eksempel antall asylsøknader som får automatisk avslag, er stort, vil den beregnede saksbehandlingstiden være direkte misvisende hvis den skal brukes til å beregne forventet saksbehandlingstid for søkere som har levert søknaden i Norge.

Vedlegg**DATAKVALITET**

Selv om det foreligger et vedtak i alle de sakene som inngår i undersøkelsen, har det ikke vært mulig eller riktig å inkludere alle disse sakene i beregningene av saksbehandlingstidene. Grunnen til det er at datoen for ekspedisjon av saken til UDI mangler for noen saker, at det registrerte vedtaket er før den registrerte saksopprettelsen i andre saker, eller at det har skjedd andre åpenbare feil i registreringen.

De innledende beregningene på saksbehandlingstid viste at uttrekket fra FREMKON inneholdt en del saker der ekspedisjonen til UDI skjedde på samme dag som vedtaket, og at saksbehandlingstiden i enkelte saker var lengre enn to til tre år. Beregningene viste også at enkelte saker hadde negativ saksbehandlingstid. Det er ikke fysisk umulig at en sak blir ekspedert til UDI på samme dag som det fattes et vedtak i saken, og det er heller ikke umulig at den sanne saksbehandlingstiden er lengre enn to til tre år, men det er grunn til å tro at innslaget av feilregistreringer er stort blant de sakene som viser seg å ha ekstremt kort eller lang saksbehandlingstid.

I forbindelse med saksflytanalysen ble det gjennomført en manuell registrering av opplysninger på

et tilfeldig utvalg asylsaker fra FREMKON. Hensikten med registreringen var også å kontrollere opplysningene i originaldatasettet som har blitt brukt til beregningen av saksbehandlingstider. Kontrollen viste at det var avvik for ekspedisjonsdato i 20 av de 283 sakene i utvalget. I de 20 sakene der det var avvik, var den sanne ekspedisjonsdatoen gjennomsnittlig 22 dager tidligere enn den originale ekspedisjonsdatoen. Det var avvik mellom vedtaksdato og den manuelle registreringen for vedtaksdato i 6 av de 283 sakene. Den riktige vedtaksdatoen var i gjennomsnitt 1 577 dager tidligere enn den originale vedtaksdatoen.

For å unngå at resultatene i analysen av populasjonsdata kunne bli påvirket av de forholdene som er nevnt ovenfor, ble saker med saksbehandlingstid lik null dager, saker med negativ saksbehandlingstid og den øverste prosenten av sakene med lengst saksbehandlingstid tatt ut av analysen.

Tabell A viser antall vedtak per år og antall vedtak som inngår i analysen av saksbehandlingstid basert på uttrekket fra FREMKON, fordelt etter saksstype.

Tabell A Utvalg til beregning av saksbehandlingstid

1999			
	Alle vedtak	Alle vedtak unntatt midlertidige og henlagte saker	Utvalg til beregning av saksbehandlingstid
Arbeidstillatelse	6 524	5 736	3 103
Asyl	7 539	4 651	3 901
Bosetting	2 495	2 449	1 882
Enslige mindreårige	55	42	39
Familiegjenforening	15 693	15 006	12 410
Oppholdstillatelse	3 076	2 953	1 450
Statsborgerskap	7 313	7 263	6 972
Visum	12 737	12 124	6 634
Totalt	55 432	50 224	36 391

2000

	Alle vedtak	Alle vedtak unntatt midlertidige og henlagte saker	Utvalg til beregning av saksbehandlingstid
Arbeidstillatelse	5 860	5 565	2 965
Asyl	9 034	5 803	4 806
Bosetting	1 669	1 628	1 349
Enslige mindreårige	477	399	386
Familiegjenforening	7 099	6 777	4 622
Oppholdstillatelse	2 918	2 781	1 413
Statsborgerskap	8 636	8 462	8 182
Visum	12 552	11 985	7 074
Totalt	48 245	43 400	30 797

2001

	Alle vedtak	Alle vedtak unntatt midlertidige og henlagte saker	Utvalg til beregning av saksbehandlingstid
Arbeidstillatelse	4 001	3 833	2 354
Asyl	4 339	3 029	2 239
Bosetting	561	533	418
Enslige mindreårige	272	231	227
Familiegjenforening	3 629	3 480	2 435
Oppholdstillatelse	1 068	996	586
Statsborgerskap	4 323	4 259	4 115
Visum	5 197	4 900	3 010
Totalt	23 390	21 261	15 384

UDIS RAPPORTERING AV SAKSBEHANDLINGSTID OG MÅLOPPNÅELSE FRA 1996 TIL 1999

Tabell B viser utviklingen i saksbehandlingstid målt i antall uker før 75 prosent av sakene innenfor hver sakstype var behandlet for perioden 1996–1999, basert på UDIs rapportering.⁷⁷ For alle saker under ett var hovedtendensen at saksbehandlingstidene økte. For asylsaker økte tiden for når 75 prosent av sakene

var ferdigbehandlet i UDI fra 16 uker i 1996 til 34 uker i 1999. Også for de andre sakstypene økte saksbehandlingstiden fra 1996 til 1999 med unntak av arbeidstillatelser, hvor 75 prosent av sakene ble behandlet innen 8 uker både i 1996 og 1999. Saksbehandlingstiden for oppholdstillatelse sank riktignok fra 14 uker i 1996 til 8 uker i 1999. Denne nedgangen må ses i lys av at man i 1999 skilte ut familiegjenforeningssaker som en egen kategori.

⁷⁷ Grunnlaget for beregningene skal være alle saker, med unntak for saker med midlertidig vedtak og saker som har blitt henlagt eller trukket. Saker der ekspedisjonsdato til UDI (start) er lik vedtaksdato (slutt), det vil si saker med null dager saksbehandlingstid, er inkludert i beregningene.

Tabell B Utviklingen i saksbehandlingstider i UDI. Antall uker før 75 prosent av sakene er ferdigbehandlet i UDI. Målene for saksbehandlingstid i parentes

	1996	1997	1998	1999
Arbeidstillatelse	8 (5)	10 (5)	12 (5)	8 (4)
Asyl	16 (9)	21 (9)	25 (9)	34 (9)
Bosetting	14 (8)	11 (12)	15 (12)	18 (12)
Familiegjenforening				20 (12)
Oppholdstillatelse	14 (12)	14 (12)	14 (12)	8 (12)
Statsborgerskap	22 (16)	22 (20)	23 (20)	27 (20)
Visum	4 (4)	5 (4)	6 (4)	7 (4)

Kilde: St.prp. nr. 1 (2000–2001) og tidligere års budsjettproposisjoner for KRD.

Siden saksbehandlingstidene økte for nesten alle sakstypene og målene samtidig var relativt stabile, sier det seg selv at måloppnåelsen ble stadig lavere i perioden. Utviklingen var mest markant for asylsaker, hvor målet var 9 uker, og det tok i 1996 og 1999 henholdsvis 16 og 34 uker før 75 prosent av sakene var behandlet. I denne perioden opplevde man full

måloppnåelse bare for visumsaker i 1996 og bosettingstillatelser i 1997. I tillegg nådde man målet for oppholdstillatelser i 1999, men det kom av at man i dette året skilte ut familiegjenforeningssakene. For denne kategorien var man for øvrig relativt langt unna måloppnåelse allerede det første året.

Vedlegg 2

Rapport
Statlige asylmottak

Innhold

	Side
1 Innledning	37
1.1 Bakgrunn	37
1.2 Formål og problemstillinger	37
2 Metodisk tilnærming	38
2.1 Spørreskjemaundersøkelse	38
2.2 Dokumentanalyse	38
2.3 Intervjuer	38
3 Revisjonskriterier	39
3.1 Krav til mottaksdriften	39
3.1.1 Program for informasjon og aktiviteter	39
3.1.2 Beboermedvirkning	39
3.1.3 Barn og ungdom	39
3.1.4 Tilleggskrav vedrørende enslige mindreårige	39
3.2 Utlendingsdirektoratet	40
4 Fakta	41
4.1 Rammebetingelser for mottaksdriften	41
4.1.1 Innledning	41
4.1.2 Fordeling av asylsøkere	41
4.2 Driften ved asylmottakene	42
4.2.1 Program for informasjon og aktiviteter	42
4.2.2 Beboermedvirkning	42
4.2.3 Barn og ungdom	43
4.2.4 Enslige mindreårige	43
4.2.5 Kompetanse	44
4.2.6 Tilgjengelighet	44
4.3 Utlendingsdirektoratet	45
4.3.1 Tilsyn	45
4.3.2 Oppfølging	46
4.3.3 Veiledning fra Utlendingsdirektoratet	46
5 Vurderinger	48
5.1 Kvaliteten i mottaksdriften	48
5.1.1 Trygghet i mottakene	48
5.2 Utlendingsdirektoratets oppfølging av asylmottakene	49
Vedlegg: Botid i statlige asylmottak	50

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

UDI inngår avtaler med kommuner, private selskaper eller enkeltpersoner og humanitære organisasjoner om drift av statlige mottak. De som bor i mottak, er enten asylsøkere, personer med negativt vedtak som ikke er forsøkt effektivt, eller personer med innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag som venter på bosetting i en kommune. Overføringsflyktninger og familiegjenforente kan også plasseres i mottak.

Per 28. februar 2001 bodde det 10 693 personer i mottak, se vedlegg 1. Kun 2 528 av disse hadde bodd der i mindre enn et halvt år. 3 749 av beboerne hadde bodd i mottak i mer enn 19 måneder, hvorav 167 beboere hadde bodd der i mer enn tre år. Ved utgangen av oktober 2001 bodde det 13 042 personer i mottak. De lange oppholdstidene kan ha uheldige konsekvenser fordi ventingen kan være psykisk belastende og passiviserende, noe som kan gjøre integreringen vanskeligere. Lange opphold i mottak har også negative økonomiske konsekvenser ved at utgiftene til mottaksdriften blir unødvendig høye.

Antallet asylmottak som er i drift, har variert over tid. I 1994 var det på det meste drift ved 147 asylmottak. I løpet av en toårsperiode ble antallet redusert kraftig, og i 1997 var 19 mottak i drift. Per 31. juli 2001 var det 98 mottak i drift.¹ Endringene skyldes blant annet variasjoner i antallet asylankomster og henger sammen med kravet om at kapasitetsutnyttelsen i statlige mottak skal være på minst 90 prosent. Det ble i 2000 brukt 1,23 mrd. kroner på mottakene.²

UDI er organisert med seks regionkontorer som har ansvaret for mottaksapparatet i sine respektive regioner: Region Midt-Norge, Region Øst, Region Indre Østland, Region Sør, Region Vest og Region Nord. UDI Regionkontor Midt-Norge har et landsdekkende ansvar som koordinator for mottakene. UDIs regionkontorer skal drive rådgivning og oppfølging av mottakene og føre tilsyn med mottakene for å påse at kravene som er satt i de såkalte styringsdokumentene, overholdes.³ Her står det blant annet om hva som er driftsoperatørens ansvar når det gjelder mottaksdriften, hva slags økonomiske tilbud beboerne skal ha, og hvilke krav det stilles til plan- og økonomiarbeidet.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere mottaksdriften og hvordan UDI ivaretar sine oppgaver og sitt ansvar på området. Undersøkelsen omfatter mottakenes tilbud til beboerne når det gjelder informasjon og aktiviteter, beboermedvirkning, barn og ungdom, enslige mindreårige og tilgjengelighet og kompetanse hos de ansatte.

Undersøkelsen er basert på følgende problemstillinger:

- Tilfredsstill driften i asylmottakene de kvalitetskrav som er definert av Stortinget, KRD og UDI?
- Hvordan ivaretar UDI sine oppgaver og sitt ansvar når det gjelder mottakene?

¹ St.prp. nr. 1 (2001–2002) for KRD.

² St.prp. nr. 1 (2001–2002) for KRD.

³ Dette er reglement for drift av statlige mottak, plankalender for statlige mottak, instruks for plan og økonomi i statlige mottak, reglement for økonomisk hjelp til personer i statlige mottak og instruks for tilsyn i statlige mottak.

2 Metodisk tilnærming

Problemstillingene er belyst med en spørreskjemaundersøkelse til et utvalg asylmottak, dokumentanalyse og intervjuer med representanter fra UDIs seks regionkontorer. Det er ikke innhentet informasjon fra beboerne på mottakene om hvordan de opplever tilbudet i mottakene. Undersøkelsen gjelder for årene før 2001.

2.1 SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSE

For å lage et metodisk opplegg for undersøkelsen ble ett tilfeldig valgt mottak besøkt. Det ble gjennomført et intervju med driftsoperatøren på mottaket, og det ble innhentet tilsynsrapporter, årsrapporter og årsplaner fra mottaket. I tillegg ble det sendt ut et spørreskjema til et annet mottak. Også her ble tilsynsrapporter, årsrapporter og årsplaner innhentet. All informasjon fra begge mottakene ble så systematisert og deretter sammenlignet for å se hva som gav mest informasjon i forhold til problemstillingene. Begge metodene for innhenting av data gav god informasjon, og det ble bestemt at det skulle gjennomføres en spørreskjemaundersøkelse.

Det ble så foretatt et representativt utvalg av 55 mottak i forhold til type driftsoperatør, antall beboere, beliggenhet og etableringstidspunkt. Utvalget utgjorde i oktober 2000 omtrent halvparten av mottakene som var i drift. Alle mottakene som hadde avdelinger med enslige mindreårige, inngår i undersøkelsen. De mottakene som er etablert etter 1. januar 1999, er definert som nyopprettede mottak, mens de øvrige mottakene blir omtalt som etablerte mottak.

Det ble sendt ut et spørreskjema til de utvalgte asylmottakene. Temaer som ble undersøkt, var forhold omkring mottaksdriften og mottakets forhold til det aktuelle regionkontoret og til UDI sentralt. Mottakene fikk i forkant av besvarelsen av spørreskjemaet opplyst at svarene skulle anonymiseres i rapporten. Svarene fra mottakene gjelder for mottaksdriften slik den var per november 2000.

Spørreskjemaene inneholdt både åpne og lukkede spørsmål. For de lukkede spørsmålene er det utarbeidet statistikk som viser antallet forekomster på

de ulike svaralternativene. Svarene er systematisert i forhold til region, etableringstidspunkt og for mottak med avdelinger for enslige mindreårige. Svarene på de åpne spørsmålene er systematisert i forhold til hvilken region mottaket tilhører, og det er foretatt en optelling av hvor mange mottak som har svart det samme.

2.2 DOKUMENTANALYSE

For de utvalgte mottakene ble det gjennomgått tilsynsrapporter for 1998, 1999 og 2000, samt årsplaner og årsrapporter for 1999. For 2000 brukte UDI et faktaark i forbindelse med tilsynet for å innhente en del informasjon om mottaket i forkant av tilsynet. Faktaarkene ble i undersøkelsen brukt for å kartlegge flere sider av mottaksdriften og kommunens tilbud. I de tilfellene hvor faktaarkene eller tilsynsrapportene var mangelfulle, ble årsrapportene eller årsplanene brukt. Tilsynsrapportene ble også brukt for å se om svarene mottakene gav på spørreundersøkelsen, virket troverdige.

For å vurdere tilsynsordningen er tilsynsrapportene for påfølgende år for de utvalgte mottakene gjennomgått. De avdekkede svakhetene med mottaksdriften er videre systematisert. Dersom svakhetene ikke har forbedret seg til tilsynet året etter, er det konkludert med at tilsynet ikke har hatt tilstrekkelig effekt, og at oppfølgingen fra UDI ikke har vært tilstrekkelig.

2.3 INTERVJUER

Ved UDIs seks regionkontorer ble det gjennomført intervjuer for å få informasjon om deres oppgaver og oppfølging overfor mottakene. Svarene på spørreskjemaene fra mottakene ble også brukt for å utarbeide intervjuguiden. Regionkontorene fikk oversendt intervjuguiden i forkant av intervjuet, og det ble i etterkant laget skriftlige oppsummeringer som ble oversendt til hvert enkelt regionkontor. Alle referatene er verifisert.

3 Revisjonskriterier

3.1 KRAV TIL MOTTAKSDRIFTEN

I St.prp. nr. 1 KRD (1999–2000) heter at det skal være en nøktern, men forsvarlig standard, god informasjon, effektiv kapasitetsutnyttelse og stor grad av beboermedvirkning i statlige mottak for asylsøkere og flyktninger. Videre heter det at driften skal være i samsvar med statens reglement og instruks for drift og økonomiforvaltning mv.⁴ I Innst. S. nr. 197 (2000–2001), jamfør St.meld. nr. 17 (2000–2001), understreket komiteen at opphold i flyktningmottak skal gi trygghet, ikke virke passiviserende og gi en god start for integrering av asylsøkere som seinere får opphold i Norge.

3.1.1 Program for informasjon og aktiviteter⁵

For alle voksne beboere skal statlige mottak ha et beboerrettet program som inneholder informasjon og aktiviteter. Programmet skal tilpasses dem som til enhver tid befinner seg på mottaket, og skal ha en ankomsttid på 3–4 uker som ivaretar nyankomne beboeres informasjonsbehov. Her skal det gis opplysninger om grunnlaget for opphold i Norge, herunder tilbakevendingspolitikken, mottakets organisering, nærmiljø og kort om saksgangen for asylsøkningen.

Etter ankomstfasen skal beboerne tas inn i mottakets ordinære informasjons- og aktivitetsprogram. Dette programmet skal dekke en periode på ca. åtte måneder og være på gjennomsnittlig fem timer per uke. Programmet skal inneholde informasjon om asylsøkersituasjonen, utdannings-, kvalifiserings- og arbeidsmuligheter. Beboernes deltakelse skal i begge delene av programmet være obligatorisk.

Beboere som har fullført de to programmene, skal gis informasjon ved behov eller etter eget ønske.

3.1.2 Beboermedvirkning⁶

Mottaket skal foreta en løpende kartlegging av medvirkningspotensialet. Metodene for dette skal innebære en regelmessig gjennomgang av mottakets driftsoppgaver og en løpende kartlegging av beboernes kompetanse og ønsker. Den regelmessige gjennomgangen skal innarbeides som en del av motta-

kets faste rutiner på en slik måte at gjennomføringen kan etterprøves (skriftlige rutiner). Mottaket skal ha et felles samarbeidsråd for ansatte og beboere.

3.1.3 Barn og ungdom⁷

Tiltak for barn og ungdom omfatter alle barn i alderen 0–12 år og ungdom i alderen 13–18 år.

- Barn fra to år og opp til grunnskolealder skal ha et tilrettelagt tilbud på minst tre timer per dag mandag til fredag gjennom egen barnebase på mottaket. Tilbudet skal planlegges og gjennomføres i samarbeid med foreldre og andre omsorgspersoner.
- Mottaket skal tilrettelegge for at barn og ungdom i grunnskole- og ungdomsskolealder kan delta i lokale aktivitetstilbud i samsvar med den enkeltes interesser og muligheter. Det skal stimuleres til lekselesing og gis hjelp til dette på mottaket eller i tilknytning til eksisterende tilbud utenfor mottaket.
- Ungdom skal sikres informasjon om samme hovedtema som voksne beboere, men tilpasset alder og behov og supplert og utdypet gjennom praktiske aktiviteter.
- Mottakene skal ha skriftlige rutinebeskrivelser av alle sider av arbeidet som angår barn og ungdom. Disse skal inkludere
 - ankomster av enslige mindreårige
 - melding til skolemyndighetene og formidling mellom søkere og skoler for å sikre at barn og unge i mottak får den undervisningen de har krav på
 - håndtering av antatt eller faktisk omsorgs-svikt
- Mottaket skal i samarbeid med beboerne sørge for et avlastningstilbud for de foreldre med barn i alderen 0–2 år som har vanskelig for å ordne dette på egen hånd. Dette skal gjøre det mulig for foreldre å delta i de obligatoriske delene av informasjons- og aktivitetsprogrammet.

3.1.4 Tilleggskrav vedrørende enslige mindreårige⁸

Mottaket skal sørge for at enslige mindreårige har en fast kontakt blant de ansatte, og skal søke å etablere et uformelt støtteapparat for hver enkelt blant bebo-

⁴ Dette er gjentatt i St.prp. nr. 1 (2000–2001) KRD.

⁵ Reglement for drift av statlig mottak.

⁶ Reglement for drift av statlig mottak.

⁷ Reglement for drift av statlig mottak.

⁸ Reglement for drift av statlig mottak.

erne og i nærmiljøet. Det skal sendes melding til barnevernet og overformynderiet for oppnevning av verge.

Mottaket skal samarbeide med UDI og aktuelle kommuner for rask og god bosetting av enslige mindreårige med og uten oppholdstillatelse. Det skal lages konkrete planer for hver enkelt i forbindelse med flytting til en kommune.

3.2 UTLENDINGSDIREKTORATET

UDI har det overordnede ansvaret for drift av statlige mottak og skal føre tilsyn med mottakene for å kontrollere at mottakene drives i henhold til gjeldende styringsdokumenter. Målsettingene med tilsynet er⁹

- samarbeid med driftsoperatør, mottaksledelse, mottaksansatte og beboere om hensiktsmessige metoder for god måloppnåelse
- kontroll av at intensjoner og krav i gjeldende styringsdokumenter for statlige mottak følges opp på det enkelte mottak
- innhenting av data vedrørende mottakssystemet til bruk i UDIs styrings-, utviklings- og rapporteringsarbeid

UDI skal gjennomføre minst ett tilsyn per mottak per år. Ytterligere tilsyn foretas ved behov. Det kan være særlig aktuelt med ekstra tilsyn dersom et mottak har enslige mindreårige beboere, eller hvis rap-

porter, tilsyn eller løpende kontakt avdekker større avvik fra styringsdokumentenes krav.¹⁰ Regionkontoret skal innen to uker etter tilsynet utarbeide en tilsynsrapport, som skrives på eget skjema. Tilsynsrapporten skal sendes driftsoperatøren med kopi til mottaket og samarbeidsrådet.¹¹

I 2000 skulle tilsynsbesøk ved de nyopprettede mottakene prioriteres. Videre skulle det settes inn tiltak som skulle sikre at de ansatte ved de nyopprettede mottakene fikk den nødvendige kompetansen.¹²

UDI har et rådgivningsansvar overfor driftsoperatøren og de mottaksansatte i forhold som angår mottaksdriften, flyktning- og innvandringspolitikken og regelverket på området. Rådgivningen skal særlig ivareta mottakets arbeid med å nå driftsreglementets målsettinger. UDI skal gjøre driftsoperatøren kjent med gjeldende styringsdokumenter, gi løpende orientering om endringer av disse, samt informere om andre forhold av betydning for driften. Videre skal UDI gi driftsoperatøren og de mottaksansatte opplæringstilbud på de felt som ligger innenfor UDIs ansvarsområde.¹³ På anmodning fra driftsoperatør og/eller mottaksansatte skal UDI gi hjelp, råd og veiledning dersom det oppstår konfliktsituasjoner i forhold til beboere ved mottaket.¹⁴

I tilfeller hvor UDI har planer om å etablere et mottak med en ikke-kommunal driftsoperatør, skal direktoratet så tidlig som mulig informere den aktuelle kommunen og gjøre oppmerksom på de oppgaver som følger av å være vertskommune for et asylmottak.

⁹ Instruks for tilsyn i statlig mottak.

¹⁰ Driftsreglementet 4.2.3.

¹¹ Tilsynsinstruks 4.1.

¹² St.prp. nr. 1 for KRD (1999–2000), side 36.

¹³ Driftsreglementet 4.2.4.

¹⁴ Driftsreglementet 4.2.6.

4 Fakta

4.1 RAMMEBETINGELSER FOR MOTTAKSDRIFTEN

4.1.1 Innledning

UDI (sentralt) lager prognoser om den forventede tilstrømmingen av asylsøkere, og på bakgrunn av blant annet disse utarbeider UDI Regionkontor Midt-Norge måltall for mottakskapasiteten og fordele disse på de enkelte regionene. UDIs regionkontorer har ansvaret for å tilpasse antallet asylmottak som er i drift, og kan inngå drifts- og leieavtaler som varer maksimalt seks år, med en maksimal frist for å si opp avtalene på seks måneder. Fra og med 1. juli 2001 skulle etableringen av statlige mottak håndteres etter Forskrift om offentlige anskaffelser, der hovedregelen er at dette skal skje på grunnlag av konkurranse.¹⁵ Det vanlige er at UDI inngår avtaler på et par års basis med en tre måneders oppsigelsesfrist.¹⁶

Ifølge St.meld. nr. 17 (2000–2001) kan den stadige opp- og nedbyggingen av mottak være kostnadskrevenende for driftsoperatørene, som risikerer å bli sittende med arbeidsgiveransvaret for de tilsatte også etter at et mottak er avviklet. Mange driftsoperatører ønsker seg derfor driftsavtaler som varer lenger enn det staten tilbyr. Kommunene ønsker seg også lengre varslingsstid når det skal opprettes mottak.¹⁷ Ett mottak som inngår i undersøkelsen, uttaler at

lange kontrakter med kort oppsigelsestid har ingen hensikt, og lang oppsigelsestid lar seg ikke kombinere med behovet for fleksibilitet og kravet om minimum 90 % kapasitetsutnyttelse.

I Innst. S. nr. 197 (2000–2001) erklærte kommunalkomiteen at det bør vurderes å etablere noen mottak med lengre avtaletid for å sikre en kjernekompetanse. Komiteen mente at det var behov for et sett med kjernemottak som ivaretar en kompetanse på god drift av mottak. Disse bør i oppbyggingsfasen av mottak ha en kunnskapsformidlende rolle overfor nye operatører og mottaksansatte. I tillegg er det behov for å ha mottak som er spesialisert og har noe sterkere ressurser til å ta seg av personer med psykiske problemer eller annen atferd som er til stor belastning for andre beboere på mottaket. Komiteen mente derfor at det bør innføres ulike mottak, hvor noen mottak har et regionalt kompetanseansvar, og

noen mottak har et spesielt ansvar for personer som krever styrket bemanning eller tilgang til ekspertise.

4.1.2 Fordeling av asylsøkere

Etter at en person har meldt seg som asylsøker hos norske myndigheter, innkvarteres asylsøkeren i transittmottak. Her foretas det helseundersøkelse, registrering av politiet og intervju av UDI. Deretter skal beboeren flytte til et ordinært asylmottak. UDI Regionkontor Midt-Norge bestemmer hvilke og hvor mange asylsøkere som skal til hvert mottak på bakgrunn av mottakenes innmeldinger om ledige plasser og lister fra transittmottakene over avreiseklare asylsøkere. En asylsøker kan komme med ønsker om plassering, for eksempel på grunn av familie og venner i nærmiljøet. UDI Regionkontor Midt-Norge uttaler at det viktigste prinsippet de jobber etter, er at de så langt som mulig prøver å unngå at en person blir den eneste fra en etnisk gruppe på et mottak. I tillegg ønsker man å unngå at det bare blir én kvinne på mottaket. I perioder er det viktig å finne en balansegang mellom grupper som passer sammen, og samtidig unngå at det oppstår rene etniske mottak.¹⁸

Hvert regionkontor behandler søknader fra beboerne om flytting og foretar flytting av beboere i situasjoner hvor mottak skal avvikles. I spesielt vanskelige situasjoner kan det være nødvendig med tvangsflytting. Dersom dette er nødvendig, tar regionkontoret kontakt med et mottak de mener er aktuelt, med forespørsel om de kan ta imot vedkommende. Omtrent halvparten av mottakene i undersøkelsen som har tatt imot beboere fra andre mottak, mener det er et problem at de ikke har fått god nok informasjon om den beboeren de har sagt ja til å ta imot. Dette gjelder spesielt i situasjoner hvor den nye beboeren har vært voldelig, har begått kriminelle handlinger, eller har psykiske lidelser eller lignende. Ett mottak opplyser at den nye beboeren kom med politieskorte, uten at mottaket var informert på forhånd. Regionkontorene peker på at taushetsplikten legger begrensninger for hva som kan fortelles, men mener at de legger vekt på å være så åpne som mulig om hva som kan forventes. Regionkontorene mener for øvrig at de aller fleste mottak uansett vil si at de ikke har fått nok informasjon når det kommer nye beboere.

¹⁵ Brev fra KRD av 30. januar 2002.

¹⁶ St.meld. nr. 17 (2000–2001) side 47.

¹⁷ St.meld.nr. 17 (2000–2001) side 49.

¹⁸ Referat fra intervju med UDI Regionkontor Midt-Norge 16. mars 2001.

4.2 DRIFTEN VED ASYLMOTTAKENE

4.2.1 Program for informasjon og aktiviteter¹⁹

Ifølge driftsreglementet for mottak skal mottakene ha et beboerrettet program som inneholder informasjon og aktiviteter. Programmet skal ha en ankomstdel og en ordinær del og tilpasses de beboere som til enhver tid befinner seg på mottaket. Alle mottakene, unntatt ett, sier at de har et fast program for informasjon og aktiviteter. Mottakene bruker blant annet en veileder som UDI har laget for info-program i mottak. Dette fungerer som et «hjul», hvor beboerne som kommer, kan delta i programmet uansett når de starter. Mottakene bruker dette og har i varierende grad utviklet egne informasjonspakker i tillegg, for eksempel besøk på arbeidskontoret, i bedrifter og lignende. To av mottakene har ikke en fast ansvarlig for informasjon og aktiviteter, mens alle de andre mottakene oppgir at de har det.

Gjennomgangen av tilsynsrapportene viser imidlertid at mange mottak har problemer med å få programmet for informasjon og aktiviteter til å fungere. Dette kan komme av mangel på kompetanse hos de ansatte, at det ikke gis nok prioritet, eller dårlig organisering. I flere tilsynsrapporter påpekes det at mottaket ikke har informasjon om hvilke beboere som har gjennomført de ulike delene av programmene. I tillegg påpekes det at beboerne bør involveres sterkere når det gjelder utformingen og gjennomføringen av informasjonsprogrammene, og at det er nødvendig med et tettere samarbeid med skolen, voksenopplæringen og beboerne. I tillegg må det jobbes med å kvalitetssikre informasjonen som gis.

På spørsmål om programmet tilpasses dem som til enhver tid befinner seg på mottaket, svarte 48 av de 55 mottakene at de gjør det. Dette er likt for de etablerte og de nyopprettede mottakene.

Mottaket skal kontrollere at beboerne deltar i de obligatoriske delene av programmet. Dersom beboerne ikke møter opp, trekkes de i lommepengedelen i basisbeløpet.²⁰ Et mottak skriver at

trekk av penger er et tiltak med meget begrenset effekt, noen ganger fungerer det til og med mot sin hensikt. Vi burde vurdere et system der vi premierer oppmøte framfor å trekke dem som ikke møter opp.

I tillegg til å delta i programmet for informasjon og aktiviteter skal beboerne delta i kurs om norsk med samfunnskunnskap. Denne undervisningen er kommunens ansvar og skal fortrinnsvis foregå utenfor mottaket.²¹ Opplæringsloven regulerer om man skal få skoleskyss eller ikke. Det er her satt en grense på fire kilometer for elever i barneskolen og seks kilometer for elever i den videregående skolen.²² Flere mottak er plassert slik at beboerne må gå omtrent denne strekningen. Ett mottak skriver at «det er klart at for folk med sykdommer er det problematisk å komme seg på skolen.»²³ Et annet mottak sier at dette fører til at beboerne ikke orker å delta på arrangementer i kommunen/byen på fritiden. I tillegg går det utover aktivitetsnivået i mottaket fordi beboerne er slitne når de kommer hjem fra undervisningen.

For at foreldre skal kunne delta på de obligatoriske delene av informasjons- og aktivitetsprogrammet, skal mottaket sørge for et avlastningstilbud for foreldre med barn i alderen 0–2 år som har vanskelig for å ordne dette på egen hånd.²⁴ 11 av de 55 mottakene oppgir at de ikke har noe avlastningstilbud for foreldre med barn fra 0 år til 2-årsalderen.

Ett av tre mottak svarer at de ikke har noe informasjons- eller aktivitetstilbud til dem som har gjennomført det ordinære informasjonsprogrammet.²⁵

4.2.2 Beboermedvirkning

Tre av fire mottak svarer at de rutinemessig foretar en kartlegging av medvirkningspotensialet.²⁶ Noe i overkant av halvparten av alle mottakene sier seg delvis enig i at kartleggingen av beboernes kompetanse og ønsker fører til at man får en best mulig arbeidsfordeling av mottakets driftsoppgaver.

53 av de 55 mottakene svarer at de har et samarbeidsråd.²⁷

¹⁹ Brev fra UDI av 2. februar 2002.

²⁰ Brev fra UDI Regionkontor Midt-Norge av 3. januar 2002.

²¹ Beboere som er syke, kan få dekket skoleskyss om avstanden til skolen er under seks kilometer under forutsetning av at de kan legge fram legeerklæring på at dette er nødvendig.

²² Krav stilt i driftsreglementet.

²³ I driftsreglementet heter det at beboere som har fullført de to programmene, skal gis informasjon ved behov eller etter eget ønske.

²⁴ Mottaket skal ifølge driftsreglementet foreta en løpende kartlegging av medvirkningspotensialet. Metodene for dette skal innebære en regelmessig gjennomgang av mottakets driftsoppgaver og en løpende kartlegging av beboernes kompetanse og ønsker. Den regelmessige gjennomgangen skal innarbeides som en del av mottakets faste rutiner på en slik måte at gjennomføringen kan etterprøves (skriftlige rutiner).

²⁵ Ifølge driftsreglementet skal mottakene ha et felles samarbeidsråd for ansatte og beboere.

¹⁹ Retter seg mot alle voksne beboere.

²⁰ Basisbeløpet er den økonomiske støtten som beboeren mottar under mottaksoppholdet. Dette utbetales hver 14. dag.

Tabell 1 I hvilken grad mottakene selv mener at samarbeidsrådet fungerer etter intensjonen eller ikke

Antall mottak	Etter intensjonen	Delvis etter intensjonen	Ikke etter intensjonen	Vet ikke
53	14	32	6	1

Tabellen viser at kun 14 av de 53 mottakene med samarbeidsråd mener at samarbeidsrådet fungerer etter intensjonen. Gjennomgangen av tilsynsrapportene viste at årsakene til at samarbeidsrådet ikke fungerte, ofte var at det ikke forelå noe klart mandat eller noen klar funksjon for samarbeidsrådet, samt at rammer og fullmakter var utydelige når det gjaldt ansvarsforhold og gjennomføring. En fjerdedel av mottakene som inngår i undersøkelsen, hadde ikke skriftlig mandat for samarbeidsrådet, og 11 av samarbeidsrådene disponerte ikke eget budsjett.

I tilsynsrapporten til ett av mottakene med et samarbeidsråd som ikke fungerte etter intensjonen, heter det at «lengeventende har vist liten interesse for samarbeidsrådet, bortsett fra arbeidet med aktiviteter som turer, fester og lignende». Ett annet mottak uttaler at

vi har et samarbeidsråd som fungerer dårlig. Beboerne sier at de ikke har noe behov for et samarbeidsråd. De fleste jobber og tjener penger (betaler skatt) og lever et normalt liv. De har ikke behov for noen felles arrangementer og heller ikke tid til dugnader. Dette er på grunn av vår beliggenhet helt inntil Oslo, hvor det vrirler av jobber, spesielt vaskejobber. Det er helt forskjellig fra et mottak som ligger langt ute på landet, langt borte fra jobber og hvor man sitter og kjeder seg mens man venter på at asylsøkningen skal behandles.

Begge disse mottakene lå sentralt plassert. UDI på sin side påpekte i tilsynsrapporten at

kravet til beboermedvirkning har ikke vært ivarettatt tidligere, og er det heller ikke nå. Vi (UDI) er selv sagt klar over at geografisk plassering av mottaket, mange som jobber og lignende vil ha innvirkning på hva man får til, men man må tilpasse dette til slike forhold. (...) Arbeidet med et mandat må starte omgående.

Ellers påpeker mottakene at det kan være vanskelig å motivere beboere som har fått negativt vedtak, til å engasjere seg. Det samme gjelder for flere av dem som venter på bosetting.

4.2.3 Barn og ungdom²⁸

Ifølge driftsreglementet skal mottakene ha en egen barnebase²⁹ på mottaket, noe 51 av mottakene i utvalget har. To mottak har et tilbud på gjennomsnittlig 1,5 timer dagen. Åtte av de mottakene som oppgir at de har barnebase, har ikke oppgitt hvor mange timer den er åpen, mens de øvrige mottakene møter kravet om et gjennomsnitt på tre timer daglig.

17 av mottakene svarer at de ikke har noe opplegg for stimulere til lekselesing og -hjelp på mottaket eller i tilknytning til eksisterende tilbud utenfor mottaket.³⁰ To av disse 17 mottakene hadde enslige mindreårige boende.

Alle mottakene svarer at ungdom sikres informasjon om samme hovedtema som de voksne beboerne.³¹ I 23 av mottakene avholdes det egne informasjonsmøter for ungdom på mottaket. På flere av mottakene deltar ungdommen på møtene med de voksne, samt at de får informasjon på skolen gjennom undervisning.

UDI har sendt ut en rutinebeskrivelse til mottakene med beskrivelse av ankomster av enslige mindreårige, melding til skolemyndigheter for å sikre at barn og ungdom får undervisning og håndtering av antatt eller faktisk omsorgssvikt. Alle mottakene oppgir at de har en fast ansvarlig for barn og unge.

4.2.4 Enslige mindreårige

I 1999 var det 561 enslige mindreårige som søkte asyl i Norge, mens antallet i 2000 var 445. Ved utgangen av oktober 2001 bodde det 337 enslige mindreårige i mottak. 72 prosent av dem hadde bodd i mottaket i mindre enn seks måneder, 9 prosent fra seks måneder til ett år, 13 prosent fra ett år til to år, mens 6 prosent hadde bodd i mottak i mer enn to år.³²

²⁸ Tiltak for barn og ungdom omfatter alle barn (alder 0–12 år) og ungdommer (alder 13–18 år).

²⁹ Barn fra 2 år og opp til grunnskolealder skal ha et tilrettelagt tilbud på minst 3 timer per dag mandag til fredag gjennom egen barnebase på mottaket. Tilbudet skal planlegges og gjennomføres i samarbeid med foreldre og andre omsorgspersoner.

³⁰ Krav stilt i driftsreglementet.

³¹ Krav stilt i driftsreglementet.

³² Brev av 26.10.01 fra UDI til Riksrevisjonen.

Ifølge St.meld. nr. 17 (2000–2001) har det de siste årene vært vanskelig å opprette nye avdelinger for enslige mindreårige. Årsaken til det er at flere potensielle driftsoperatører mener at det ikke er mulig å få til en forsvarlig bemanning med de økonomiske vilkårene staten kan tilby.³³ UDI Regionkontor Sør mener at avdelingene for enslige mindreårige drives for billig, og at det burde investeres mer penger i disse mottakene.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 17 (2000–2001), jamfør Innst. S. nr. 197 (2000–2001), uttalte kommunalkomiteen at tilbudet i mottak for de yngste enslige mindreårige asylsøkere må styrkes, og at det skal opprettes egne avdelinger med styrket bemanning for dem. Flertallet var også enig i at det måtte innføres en ordning med tilsyn av hvert enkelt barn, og at mindreårige asylsøkere burde få et skoletilbud utenfor mottaket.

Ifølge driftsreglementet skal mottaket sørge for at enslige mindreårige har en fast kontakt blant de ansatte, og det skal søke å etablere et uformelt støtteapparat for hvert enkelt blant beboerne og i nærmiljøet.³⁴ Seks av de tolv mottakene som hadde enslige mindreårige, hadde ikke etablert et uformelt støtteapparat for den enkelte.

Mottaket har ansvar for å sende melding til barnevernet og overformynderiet for oppnevning av verge, noe alle mottakene opplyser at de gjør.

Mottaket skal videre samarbeide med UDI og aktuelle kommuner for rask og god bosetting av enslige mindreårige med og uten oppholdstillatelse, og det skal lages konkrete planer for hver enkelt i forbindelse med flytting til en kommune.³⁵ Ti av de tolv mottakene med enslige mindreårige oppgir at det lages planer for hver enkelt i forbindelse med flytting.

4.2.5 Kompetanse

34 av mottakene mente at de samlet sett hadde tilstrekkelig kompetanse for å sikre en forsvarlig drift, mens de resterende mente at de delvis hadde dette. Dersom man ser på hva mottakene mangler kompetanse på, oppgir ti av mottakene at de mangler kompetanse på arbeidet med informasjon og aktiviteter, mens sju av mottakene mangler kompetanse på arbeidet med barn og ungdom.

Kun fem av mottakene med avdelinger for enslige mindreårige mente at de har tilstrekkelig kompe-

tanse for å sikre en forsvarlig drift. Ett mottak som har enslige mindreårige, uttaler at

her behøves nye samarbeidsrutiner for oppfølging av mottakene. Det mest sentrale er at disse avdelingene behøver oppfølging av en faginstans. UDIs personell har ikke fagpersoner på drift av ungdoms-avdelinger, de har som regel heller ikke barnefaglig kompetanse. (...) Selve modellen for oppfølging er for dårlig.

Ni av mottakene svarer at markedet for å få tak i kvalifisert personell er vanskelig. Det er spesielt mottakene i Region Nord, Region Midt-Norge og Region Indre Østland som er overrepresentert her. Totalt er det 24 av mottakene som svarer at markedet for å få tak i kvalifisert personell er bra, mens de resterende svarer at det er middels.

Alle mottakene, unntatt to mottak som hadde fått beskjed om at de skulle nedlegges, hadde planer for kompetanseutvikling for sine ansatte. Flere av mottakene peker imidlertid på at usikkerheten knyttet til hvor lenge mottaksdriften skal vare, kan føre til at de satser mindre på kompetanseutvikling enn hva som kunne vært ønskelig. Ett mottak sier at

rammebetingelsene fra UDI er for dårlige. Det er ikke uproblematisk å gå inn på for eksempel kompetansehevede tiltak når en vet at oppsigelsestiden for mottaksavtalen er tre måneder. Slike tiltak er gjerne veldig kostnadskrevende både i form av tid og penger, og når man aldri har noen garanti for varighet av mottaket, er det ikke gitt at man er motivert for å gå i gang med forholdsvis krevende prosjekter.

4.2.6 Tilgjengelighet

Det er ikke stilt krav til mottakene om at de skal være døgnbemannet eller ha døgnvakt. UDI uttaler imidlertid at det ofte kan være behov for det, eller at det er et ønske fra beboernes side.³⁶ Det er i dag variasjoner mellom mottakene når det gjelder bemanning. Ett av tre mottak er verken betjent på kveldstid eller har telefonvakt for beboerne. I helgene er det halvparten av mottakene som verken er betjent eller har telefonvakt. Mange driftsoperatører mener at de økonomiske vilkårene som staten tilbyr, ikke strekker til for å få til dette.³⁷

³³ St.meld. nr. 17 (2000–2001), side 100.

³⁴ Driftsreglementet.

³⁵ Driftsreglementet.

³⁶ Brev fra UDI av 2. februar 2002.

³⁷ St.meld. nr. 17 (2000–2001), side 49.

4.3 UTLENDINGSДИРЕКТОРАТET

4.3.1 Tilsyn

Tilsynsordningen

UDI skal ha minimum ett tilsyn per mottak per år i den hensikt å kontrollere at mottakene drives i henhold til gjeldende styringsdokumenter.³⁸ Mottakene har frist til å sende inn årsrapporter 31. mars, og ny tilsynsrunde starter 1. april. Alle regionkontorene oppgir at både forrige års tilsynsrapport, mottakets årsrapport og mottakets årsplan brukes for å planlegge det kommende tilsynet.

I 2000 utarbeidet UDI et faktaark som skal fylles ut av mottaket før selve tilsynet. Faktaarket er en kartlegging av status på de viktigste områdene av mottaksdriften og omfatter de minstekrav som UDI stiller til driften av mottakene gjennom driftsreglementet. Det spørres om organisatoriske og administrative forhold som kompetanse for de ansatte, tolk, beboermedvirkning, barn og ungdom, norskundervisning, informasjon, aktiviteter, tilbakevending og lokalsamfunn.³⁹ Dette fører til at man får frigitt tid under tilsynet. Før tilsynet pleier også UDI å kontakte den aktuelle kommunen og be om innspill på hvordan samarbeidet mellom mottaket og kommunen fungerer.

Under forberedelsen til tilsyn i 2001 er det presisert at alle pålegg som gis i en tilsynsrapport, skal ledsages av en dato for når ting skal være rettet opp eller utbedret, og det skal stilles som krav at driftsoperatøren innen denne datoen gir skriftlig tilbakemelding til UDI om hva som er gjort. Dette gjelder for alle regioner og vil ifølge UDI Regionkontor Midt-Norge kunne gi bedre dokumentasjon.⁴⁰

Tilsyn ved mottakene

Alle regionkontorene unntatt UDI Regionkontor Nord opplyser at de holdt tilsyn ved alle sine mottak i 2000.⁴¹ UDI Regionkontor Nord opplyser at det på grunn av ressursituasjonen i 2000 utførte tilsyn på 23 av de 33 mottakene i regionen.⁴² Regionkontoret opplyser at det ble foretatt en vurdering i forhold til hvilke mottak man absolutt måtte besøke, da det ble

klart at man ikke hadde kapasitet til å gjennomføre tilsyn ved alle mottakene. De ti som ikke hadde tilsyn, ble betraktet som de best fungerende mottakene. For disse mottakene ble faktaarket fylt ut og diskutert på telefon. I tillegg ble planer og rapporter for mottakene gjennomgått. To av disse mottakene var etablert etter 1. januar 1999, og ett av disse hadde heller ikke tilsyn i 1999. Dette mottaket uttaler at

vi ønsker oss et formelt tilsyn med god tid til blant annet å diskutere problemstillinger, og også at beboerne skal få møte UDI.

I utvalget på 55 mottak var det i 2000 seks mottak som ikke hadde hatt tilsyn,⁴³ 41 mottak hadde hatt ett tilsyn, sju mottak hadde to tilsyn og ett mottak hadde tre tilsyn. Alle de mottakene som hadde to eller tre tilsyn, hadde avdelinger for enslige mindreårige. De nyopprettede mottakene, utenom de med avdelinger for enslige mindreårige, hadde ikke flere enn ett tilsyn i 2000.⁴⁴

Nok tid til tilsyn?

UDI Regionkontor Nord utfører tilsyn over to dager og har et eget møte med beboerne på dag to, mens de øvrige regionkontorene bruker opptil en dag på tilsynet. Sju av de nyopprettede mottakene og fem av de etablerte mottakene mener at det ikke er satt av nok tid til tilsynet. For mottakene med avdelinger med enslige mindreårige er det ett mottak som mener det er satt av for lite tid til tilsynet.

I flere av tilsynsrapportene for 1999 heter det innledningsvis at UDI

gjør oppmerksom på at tiden setter sterke begrensninger på hvor mye man får tatt opp, og i hvilket omfang saker kan bli diskutert. Rapporten må leses med de begrensninger for øyet.

For flere av tilsynsrapportene fra 2000 er det også påpekt at tidsnød satte begrensninger for hvor grundig enkelte sider av mottaksdriften ble gjennomgått.

UDIs regionkontorer mener i hovedsak at det er tilstrekkelig med ett tilsyn i året, fordi de opplever at det er en tett og hyppig kontakt med mottakene. Mottakene er fordelt på faste saksbehandlere, og dette gir godt innsyn i mottaksdriften ved hvert enkelt mottak. Regionkontorene mener for øvrig at det ikke er mulig med flere tilsyn med påfølgende rapportskrivning med dagens ressurser.

³⁸ Driftsreglementet 4.2.3. Ytterligere tilsyn foretas ved behov. Det kan være særlig aktuelt med ekstra tilsyn dersom et mottak har enslige mindreårige beboere, eller hvis rapporter, tilsyn eller løpende kontakt avdekker større avvik fra styringsdokumentenes krav.

³⁹ Faktaarket etterspør altså også informasjon om kommunens ansvarsområde når det gjelder asylsøkerne.

⁴⁰ Referat fra intervju med UDI Regionkontor Midt-Norge 16. mars 2001

⁴¹ UDI Regionkontor Midt-Norge holdt ikke tilsyn ved ett mottak som skulle legges ned i den aktuelle perioden.

⁴² Brev av 30. november 2000 fra UDI Regionkontor Nord til Riksrevisjonen.

⁴³ Alle disse mottakene var i Region Nord.

⁴⁴ Nyopprettede mottak er definert som de som er etablert etter 1. januar 1999.

Rapport fra tilsynet

Innen to uker etter tilsynet skal regionkontoret utarbeide sin tilsynsrapport og sende den til driftsoperatøren og de mottaksansatte.⁴⁵

Tabell 2 Antall mottak som fikk tilsynsrapporten innen ulike tidsintervaller

Innen 2 uker	3–8 uker	9–20 uker	21–30 uker	Totalt
5	24	12	7	48

Tabellen viser at kun fem av mottakene fikk tilsynsrapporten innen to uker etter tilsynet. Sju av mottakene fikk den mer enn fem måneder etter tilsynet. Ett mottak svarer at «selv tilsynet var ok, men tilsynsrapporten kommer altfor sent».

UDI Regionkontor Øst opplyser at de i 2000 i gjennomsnitt brukte tre til fire måneder på tilsynsrapportene. Det var store variasjoner, fra en måned til ett år. Dette skyldes ifølge regionkontoret oppbyggingen av mottakskapasiteten i forbindelse med mottaket av flyktninger fra Kosovo, i tillegg til en grundig opplæringsfase høsten 2000. I en av tilsynsrapporten fra regionkontoret heter det:

Imidlertid har arbeidet med skrivingen av rapporten blitt svært forsinket, noe vi beklager sterkt. I og med at det er gått lang tid siden tilsynsbesøket, har mye av informasjonen som kom fram under møtet, mest sannsynlig gått i glemmeboken. Rapporten er derfor ikke så omfangsrik og detaljert som den gjerne hadde vært om den hadde blitt ferdig i rett tid.

Hvordan oppleves UDI under tilsynet?

To av tre mottak svarer at de opplever tilsynet hovedsakelig om en konstruktiv samtale om mottaksdriften. Fire av de nyopprettede mottakene og to av de etablerte mottakene opplever at UDI i hovedsak inntar en rolle som kontrollør. Tilsynet blir i liten grad oppfattet som en arena hvor UDI i hovedsak gir råd og veiledning.

4.3.2 Oppfølging

Gjennomgang av tilsynsrapporter for flere år

Tilsynsrapporter fra flere år ble gjennomgått for å se om påpekte svakheter var rettet opp ved neste års tilsyn. Gjennomgangen viste at det var spesielt to felt hvor mottakene ikke hadde klart å rette opp påpekte svakheter. Det ene feltet var mottakenes samarbeidsråd. I ti av mottakene fungerte ikke samarbeidsrådet i 1999 eller i 2000. Det andre feltet var mottakenes

informasjonsprogram, hvor det på sju av mottakene var indikasjoner på at dette ikke fungerte i 1999 eller i 2000.

22 av mottakene svarer at UDI i hovedsak følger opp påviste svakheter under neste års tilsyn, 15 av mottakene svarer at dette skjer gjennom løpende kontakt, mens 14 av mottakene svarer at det er en kombinasjon av disse.⁴⁶ Det er en liten overvekt av de nyopprettede mottakene som opplever at det er løpende kontakt med UDI etter tilsynet. Ett mottak sier imidlertid at det ikke har merket noen oppfølging. For de tolv mottakene med avdelinger for enslige mindreårige svarer fem av mottakene at svakheter i hovedsak følges opp ved neste tilsyn.

Regionkontorene sier at de skiller mellom mottakenes forbedringspotensial og klare mangler ved driften. Klare mangler følges opp løpende, mens mindre alvorlige forhold kan tas opp ved neste tilsyn. UDI Regionkontor Nord opplyser at det setter en tidsfrist for når forbedringspunkter skal være rettet opp. Datoen blir registrert i et datasystem som sørger for å gi melding dersom fristen ikke overholdes.⁴⁷ Som nevnt skulle alle regionkontorene fra 2001 gi tidsfrister for når svakheter med driften skal være rettet opp igjen. Dette vil ifølge regionkontorene trolig forbedre oppfølgingen av det enkelte mottak.

Uanmeldte tilsyn

Det ble i 2000 utført ett uanmeldt tilsyn av UDI Regionkontor Nord. Bortsett fra dette opplyser regionkontorene at de ikke har utført uanmeldte tilsyn. Årsaken til dette er blant annet at regionkontorene har liten tro på at dette er et egnet tiltak for å forbedre påviste mangler ved mottaksdriften. Det kan oppfattes som et tegn på mistillit fra regionkontorets side, og dette er noe man ønsker å unngå. I tillegg er det også et spørsmål om ressurser.

4.3.3 Veiledning fra Utlendingsdirektoratet

UDI har et rådgivningsansvar overfor driftsoperatørene og mottaksansatte i forhold som angår mottaksdriften, flyktning- og innvandringspolitikken og regelverket på området. Rådgivning skal særlig ivareta mottakets arbeid med å nå driftsreglementets målsettinger. Videre skal UDI gi driftsoperatør og mottaksansatte opplæringsstilbud på de feltene som ligger innenfor UDIs ansvarsområde.⁴⁸

⁴⁶ 51 av mottakene svarte på dette. To av de mottakene i Region Nord som ikke hadde tilsyn i 2000, har svart på bakgrunn av tidligere erfaringer.

⁴⁷ Referat fra intervju med UDI Region Nord 15. mars 2001.

⁴⁸ Driftsreglementet 4.2.4.

⁴⁵ Tilsynsinstruks 4.1.

UDIs kurs

UDIs regionkontorer arrangerer årlig flere kurs i ulike temaer for de mottaksansatte. Regionkontorene

opplyser at det er godt oppmøte på disse. Dersom et mottak ikke har meldt på noen ansatte, tar regionkontoret kontakt og oppfordrer mottaket til å delta.

Tabell 3 I hvilken grad mottakene mener at kursene er gode eller ikke, og om de dekker behovet for opplæring, antall mottak

	Bra, dekker behov	Bra, dekker ikke behov	Ikke bra, dekker ikke behov	Total
Kurs i program og aktiviteter	19	26	10	55
Kurs i drift og økonomi	19	25	10	54

For kurs i program og aktiviteter og kurs i økonomi og drift, mener henholdsvis 26 og 25 av mottakene at tilbudet fra UDI er bra, men at det ikke dekker behovet for opplæring. 19 av mottakene sier at det både er bra og dekker behovet for opplæring. De resterende ti mottakene mener at tilbudet verken er bra eller tilstrekkelig. Sju av de nyopprettede mottakene svarer at kursene i drift og økonomi for de mottaksansatte ikke fungerer bra, og at de heller ikke dekker behovet for opplæring. For de etablerte mottakene er tilsvarende tre mottak. For kursene i drift og økonomi er mottakene i Region Nord spesielt fornøyd, mens mottakene i Region Øst er minst fornøyd. Her svarer halvparten av mottakene at kursene verken er bra eller dekker behovet for opplæring.

Alle mottakene opplyser at de kan komme med innspill til hva som skal være tema på kursene. De nyopprettede mottakene ønsker seg, utover det de får i dag, særlig opplæring knyttet til daglig drift av mottaket og en grundigere gjennomgang av driftsreglementet. 13 av mottakene ønsker seg mer opplæring i fortolkning av pengereglementet og økonomireglementet. I tillegg påpeker mange mottak at de ønsker seg mer informasjon om hvordan de skal håndtere kriminelle.

Flere mottak mener også at det burde holdes kurs for nyansatte oftere. Dette arrangeres gjerne en gang i året, men det er ikke mulig for de nye mottakene å sende alle på kurs samtidig. Ett regionkontor uttaler at

ambisjonen er å holde ett kurs for nyansatte per år, men det lar seg ikke alltid gjøre, og for noen kommer tilbudet i seneste laget.

Informasjon

UDI skal gjøre driftsoperatøren kjent med gjeldende styringsdokumenter, gi løpende orientering om endringer av disse, samt informere om andre forhold av betydning for driften. Sju av de nyopprettede mottakene og fire av de etablerte mottakene svarer at de i liten grad blir informert av UDI om ulike instruksjoner og endringer i disse. Totalt 44 av mottakene mener at de blir godt informert av UDI.

På anmodning fra driftsoperatør eller mottaksansatte skal UDI gi hjelp, råd og veiledning dersom det oppstår konfliktsituasjoner i forhold til beboere ved

mottaket.⁴⁹ 38 av mottakene svarer at deres henvendelser blir prioritert høyt når mottaket tar kontakt med sitt regionkontor. Ett av tre mottak svarer midtveis, mens ingen mener at de blir lavt prioritert.

Regionkontorene er oppmerksomme på at mottakene kan vegre seg mot å ta kontakt for å unngå å avsløre svakheter med driften, noe som i neste omgang kan føre til at mottakene ikke får fornyet sin kontrakt om mottaksdriften. Ett regionkontor uttaler at

vi er temmelig sikre på at mottakene siler informasjon og tegner et noe rosenrødt bilde av seg, de posisjonerer seg i forhold til oss. De siler nok mer enn de lar være å ta kontakt. Men så lenge vi vet at det er slik, vurderer vi det ikke som et problem.

Ett annet regionkontor uttaler at

det kan ligge en fare for underkommunisering av problemer, først og fremst på grunn av ønsket om å framstå for UDI som faglig kompetente. Det vil i hovedsak gjelde nye driftsoperatører med et mer entreprenørmessig snarere enn et mottaksfaglig perspektiv. Noen av disse kan man bli nødt til å benytte seg av i en rask oppbyggingsfase, men de vil skalles av etter hvert som kapasitetsbehovet synker. Dette blir ikke oppfattet som noe problem.

Mottakene svarer at de forholdsvis sjelden tar kontakt med UDI sentralt. Når dette skjer, er det ofte for å avklare enkeltsaker i forbindelse med juridiske problemstillinger. Tilgjengeligheten til UDI sentralt karakteriseres av 31 av mottakene som dårlig og av 13 av mottakene som middels. På spørsmål om hvordan rådgivningen fra UDI sentralt fungerte, svarte i underkant av halvparten av mottakene at den var middels, mens 17 mottak svarte at rådgivningen var dårlig.

UDI Regionkontor Midt-Norge blir gjerne kontaktet i forbindelse med flytting av beboere fra transittmottakene og mottakenes beleggslister. 43 av mottakene svarte at tilgjengeligheten til UDI Regionkontor Midt-Norge var god, og 36 mottak mente at rådgivningen var god. Ingen av mottakene hadde krysset av på kategorien «dårlig».

⁴⁹ Driftsreglementet 4.2.6.

5 Vurderinger

5.1 KVALITETEN I MOTTAKSDRIFTEN

Undersøkelsen gir grunn til å anta at mottakene i hovedsak er godt drevet i forhold til de kravene som er satt for mottaksdriften. Materialet fra undersøkelsen viser riktignok at det er visse svakheter ved driften i alle mottakene, men det ble ikke funnet eksempler på mottak med omfattende mangler, det vil si mottak med svakheter ved alle sidene av mottaksdriften. Det ser ikke ut til at det er noen sammenheng mellom mottaksdriften og hvorvidt driftsoperatøren er kommunal, privat eller en humanitær organisasjon. Det er heller ikke vesentlige forskjeller mellom de mottakene som ble etablert før 1. januar 1999, og de som ble etablert senere, som er definert som nye mottak.⁵⁰

Undersøkelsen synliggjør utfordringene driftsoperatørene stilles overfor i forbindelse med usikkerhet knyttet til framtidig drift av mottaket. Dette aktualiserer kommunalkomiteens uttalelse om at det vil være en fordel at det etableres et sett med kjerne-mottak med lengre avtaletid for å ivareta en kompetanse på god drift av mottak, jf. Innst. S. nr. 197 (2000–2001).

Undersøkelsen av de 55 mottakene viser at 48 mottak tilpasser programmet for informasjon og aktiviteter til dem som bor i mottaket.⁵¹ Det er også stilt som krav at de som har fullført programmet, skal gis informasjon etter behov eller etter eget ønske. 19 av mottakene hadde ikke noe videre tilbud til dem som har gjennomført programmet for informasjon og aktiviteter. Tatt i betraktning hvor lenge mange av beboerne bor i mottak, er det grunn til å stille spørsmål ved om mottakene burde ha et bedre tilpasset opplegg for denne gruppen. Det vises til St.prp. nr. 1 (2000–2001) side 53, hvor det står:

Standard og tilbud i mottakene må sees i sammenheng med oppholdstiden i mottak. En bostandard som er akseptabel for et opphold på 12 måneder, er mindre akseptabel når oppholdstiden strekker seg over flere år.

⁵⁰ To mottak i utvalget var etablert våren 2000, mens de resterende var etablert før juli 1999. Da spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført i november 2000, hadde alle de nye mottakene, med unntak av to, vært i drift i godt over ett år.

⁵¹ Programmet for informasjon og aktiviteter skal ha en ankomstdel på tre til fire uker og en ordinær del som skal dekke en periode på omtrent åtte måneder, jmfør revisjonskriteriene.

Undersøkelsen viser at samarbeidsrådet i de fleste mottakene ikke fungerte etter intensjonen, det vil si at beboerne ikke tok aktivt del i mottaksdriften eller arrangerte ulike aktiviteter på mottaket. I 2000 hadde samarbeidsrådet i 11 av mottakene ikke eget budsjett, og i 16 mottak forelå det ikke et skriftlig mandat. UDI har bedt mottakene prioritere arbeidet med å engasjere beboerne, men mottakene peker på at det er vanskelig å få en del av beboerne til å engasjere seg i samarbeidsrådet. Mottakene kan selvfølgelig ikke pålegge beboerne å delta, men bør legge til rette for deltakelse, blant annet ved å gi det et skriftlig mandat og et eget budsjett. Tatt i betraktning at gjennomgangen av tilsynsrapportene viste at samarbeidsrådet i ti av mottakene verken hadde skriftlig mandat eller budsjett i 1999 eller i 2000, kan det være grunn til å stille spørsmål ved om UDIs oppfølging av mottakene på dette feltet har vært god nok.

I undersøkelsen er det påvist at bare et mindretall av mottakene har et opplegg for å stimulere til lekselesing på mottaket, og at halvparten av de tolv mottakene med egne avdelinger for enslige mindreårige ikke hadde etablert et uformelt støtteapparat for hver enkelt. UDI bør løpende følge opp at mottakenes arbeid med barn og unge er i samsvar med de krav som er satt.

5.1.1 Trygghet i mottakene

Det er forskjeller mellom mottakene når det gjelder bemanning på kveldstid og i helgene. Totalt 17 mottak hadde ikke bemanning eller telefonvaktordning for beboerne på kveldstid, mens 27 mottak var uten dette i helgene. 14 mottak uttalte at det var et problem at de måtte motta beboere som hadde begått kriminelle handlinger, var voldelige eller hadde psykiske problemer, ofte uten at de hadde fått god nok informasjon om dette på forhånd. I Innst. S. nr. 197 (2000–2001) heter det at det er behov for å ha mottak som er spesialisert og med noe sterkere ressurser til å ta seg av personer med psykiske problemer eller annen atferd som er til stor belastning for andre beboere på mottaket. Det vil være en fordel å styrke bemanningen på et utvalg av mottakene for å ta seg av de vanskeligste tilfellene, i tillegg til at det gjør tilværelsen tryggere for de andre beboerne. UDI bør likevel vurdere om det også skal stilles krav til de andre mottakene om bemanning eller vaktordninger for at alle beboerne kan føle seg trygge i mottaket.

5.2 UTLENDINGSДИРЕКТОРАТETS OPPFØLGNING AV ASYL- MOTTAKENE

Undersøkelsen viser at UDI ikke gjennomførte tilsyn ved alle mottakene i 2000, og at noen av de mottakene som ikke hadde tilsyn dette året, heller ikke hadde tilsyn i 1999. Dette gjaldt også et mottak som var opprettet i 1999. UDI peker på at det ble foretatt en avveining i forbindelse med hvilke mottak man skulle utføre tilsyn i,⁵² men det er grunn til å påpeke at det er stilt krav om at det hvert år skal gjennomføres tilsyn ved alle mottakene, og spesielt at nye mottak skal prioriteres.

Gjennomgangen av tilsynsrapportene viste at UDI ved flere tilsyn ikke hadde nok tid til å gjennomgå alle sidene ved mottaksdriften. I spørreskjemaundersøkelsen svarte ett av fire mottak at det var satt av for lite tid til tilsynet. UDI bør som et minimum sikre at man får gjennomgått mottaksdriften i forhold til de kravene som er satt i styringsdokumentene.

Det tar forholdsvis lang tid fra tilsynet er gjennomført til tilsynsrapportene sendes til driftsoperatøren og det aktuelle mottaket. For fem av de 48 mottakene som hadde tilsyn, ble tilsynsrapporten oversendt innen kravet om to uker, mens sju av mottakene fikk den mer enn fem måneder etter tilsynet. I enkelte tilsynsrapporter het det at rapporten var mangelfull fordi det var gått lang tid fra tilsynet til rapportskrivningen. Tilsynsrapporten er ment å være et viktig styringsverktøy for UDI i oppfølgingen av mottakene, i tillegg til at den er et redskap for det enkelte mottak når det skal planlegge driften videre. Det kan være grunn til å understreke betydningen av tilsynsrapporten, både at den utarbeides innen rimelig tid, og at den gjengir de punkter som ble diskutert under tilsynet.

Gjennomgangen av tilsynsrapportene viste at det ved flere mottak ble oppdaget mangler eller svakheter med mottaksdriften under tilsynet i 1999 som ikke var utbedret ved tilsynet i 2000. Særlig gjaldt dette mottakenes tilbud om program for informasjon og aktiviteter og samarbeidsrådet. Hele 22 av de 55

mottakene svarte at UDI i hovedsak fulgte opp påviste svakheter først ved neste års tilsyn, mens 15 av mottakene mente det skjedde løpende. Det var en hovedvekt av de nye mottakene som svarte at oppfølgingen skjedde løpende. UDI sier det skiller mellom klare mangler ved mottaksdriften og mindre alvorlige mangler. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved UDIs rutiner for oppfølging av mottakene når gjennomgangen av tilsynsrapportene for flere år viser at såpass mange påpekte mangler ikke var utbedret ved tilsynet året etter. For en del av beboerne kan dette gjelde hele eller store deler av deres botid på mottaket. Ordningen som ble innført ved tilsyn i 2001 om at UDI skal gi en tidsfrist til mottaket for når mangler skal være utbedret, vil forhåpentligvis være mer forpliktende for mottakene. Dette forutsetter imidlertid at UDI følger dette opp.

UDI utfører i liten grad uanmeldte tilsyn. UDIs regionkontorer uttaler at uanmeldte tilsyn trolig ikke er en egnet metode for å bedre mottaksdriften, og at uanmeldte tilsyn kan være ødeleggende for tillitsforholdet og samarbeidet mellom mottaket og regionkontoret. Man må imidlertid forutsette at UDI utfører uanmeldte tilsyn dersom driften ved et mottak er av en slik karakter at det kan være aktuelt å si opp kontrakten.

I tider hvor det opprettes mange nye mottak, synes det som at UDI ikke dekker etterspørselen etter kurs for nyansatte på mottak. Undersøkelsen viser at det særlig var de nyopprettede mottakene som mente at UDIs kurstilbud ikke dekket behovet for opplæring. Alle mottakene svarer imidlertid at de kan komme med ønsker og tilbakemeldinger om hvilke tema det skal gis kurs i. Samtidig har også driftsoperatøren et ansvar for de ansattes kompetanse.

For øvrig har undersøkelsen vist at UDI har et gjennomarbeidet system for hvordan tilsynet skal utføres, og hvilke sider av mottaksdriften som skal gjennomgås. Tilsynsinstruksjonen er også laget slik at den skal sikre en forutsigbar og ensartet gjennomføring av tilsynene ved alle mottakene, noe som er positivt. I tillegg virker det som om UDI jevnlig endrer og forbedrer tilsynsinstruksjonen.

⁵² Referat fra intervju med UDI Region Nord 15. mars 2001.

Vedlegg**BOTID I STATLIGE ASYLMOTTAK⁵³**

Antall beboere i mottak per 28. februar 2001 fordelt etter status

	0–3 md.	4–6 md.	7–9 md.	10–12 md.	13–15 md.	16–18 md.	19–24 md.	25–36 md.	3 år	4 år	5 år	6 år og mer	Totalt antall
Asylsøkere													
Søknad ikke avgjort	837	708	524	413	253	230	174	45	6	4		1	3195
Avslag på søknad, 1. instans	48	168	142	148	172	130	393	128	12	3		1	1345
Avslag på søknad, 2. instans	46	4	9	9	27	61	114	113	43	27	9	6	422
Avslag på søknad, domsavgjørelse ..	46											1	1
Innvilget asyl	1		4	1	4	11	21	4	1				47
Innvilget opphold på humanitært grunnlag													
MUF ⁵⁴	12	98	174	72	216	203	576	163	21	1		1	1537
Midlertidig arbeids- og oppholds- tillatelse (6 md.)	1	7	12	9	82	95	494	22					722
Midlertidig arbeids- og oppholds- tillatelse (12 md.)	46							3					3
Trukket søknad	4	3	206	337	215	82	903	312	19		1		2082
Uten/ukjent status	46	2	3					1					6
	224	283	201	145	102	42	58	34	9				1098
Gjenforening med flyktninger													
Familiegjenforente	41	16	15	9	21	37	20	4				1	164
Overføringsflyktninger													
	38	33											71
Totalt	1206	1322	1290	1143	1092	891	2753	829	111	35	10	11	10693

⁵³ Innst. S. nr. 197 (2000–2001), Vedlegg 10, punkt 29, per 28. februar 2001.

⁵⁴ Midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse uten familiegjenforening.

Vedlegg 3

Rapport

Måloppnåelsen for integreringstilskuddet

Innhold

	Side
1 Innledning	53
1.1 Bakgrunn	53
1.2 Formål og problemstillinger	53
2 Metode	54
2.1 Dokumentanalyse og intervju	54
2.2 Statistikk om ventetid før bosetting	54
2.3 Inntektsstatistikk m.m.	54
3 Revisjonskriterier	56
3.1 Økonomireglementet og krav til rapportering	56
3.2 Tilskuddets overordnede mål og delmål	56
3.2 Mål for rask bosetting	56
3.3 Mål for selvhjulpenhet	56
4 Fakta	57
4.1 Måloppnåelse i forhold til ventetid	57
4.1.1 Utvikling over tid	57
4.2 Årsaker til lange ventetider og tiltak for raskere bosetting	59
4.2.1 Tilskuddets størrelse	59
4.2.2 Tilskuddsordningens utforming og andre forhold	59
4.2.3 Ny bosettingsordning	59
4.3 Måloppnåelse i forhold til selvhjulpenhet	60
4.3.1 Yrkesdeltakelse og arbeidsledighet	60
4.3.2 Inntektsutvikling	61
4.3.3 Utviklingen i sosialhjelp	63
4.4 Faktorer som påvirker grad av måloppnåelse og tiltak for bedre måloppnåelse	65
4.4.1 Økonomiske forhold	65
4.4.2 Egenskaper ved flyktninggruppene	65
4.4.3 Egenskaper ved kommunenes integreringsarbeid	65
4.4.4 Status for kommunenes arbeid	66
4.4.5 Tiltak for større økonomisk selvhjulpenhet	66
5 Vurderinger	68
5.1 Innledning	68
5.2 Bosetting av flyktninger	68
5.2.1 Måloppnåelse	68
5.2.2 Virkemiddelbruken	68
5.3 Flyktnings økonomiske selvhjulpenhet	69
5.3.1 Måloppnåelse	69
5.3.2 Faktorer som påvirker graden av økonomisk selvhjulpenhet	69
Vedlegg	71

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Bosetting og integrering av flyktninger er basert på et samarbeid mellom kommunene og staten. UDI sender hvert år ut en anmodning til den enkelte kommune om å bosette et visst antall flyktninger. Anmodningen er basert på et antatt bosettingsbehov og på en vurdering av potensialet for bosetting i kommunen. Etter at kommunen har besvart henvendelsen, bosetter UDI det antall flyktninger kommunen har vedtatt å ta imot. UDI kan ikke pålegge kommunene å bosette flyktninger.

Kommuner som bosetter flyktninger, mottar et integreringstilskudd. Tilskuddet har en gitt sats per år per bosatt flyktning og utbetales over en periode på fem år. Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittsutgifter til bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de fire neste årene.¹ Det overordnede målet med integreringstilskuddet er å bidra til rask og god bosetting av flyktninger, herunder blant annet å bidra til at flyktningene raskest mulig blir selvhjulpne.² Kommunene er hovedansvarlige for å gjennomføre integreringstiltak overfor flyktninger, men UDI skal bistå kommunene med rådgivning og oppfølging. Sektormyndighetene har ansvar på sine områder, slik at for eksempel Aetat har ansvar for arbeidsmarkedstiltak og formidling til arbeid.

Den nåværende ordningen med integreringstilskudd ble innført fra og med budsjetterminen 1991. Ordningen erstattet fire ulike tilskudds- og refusjonsordninger. Kommunene har stor grad av frihet i arbeidet med å integrere nyankomne flyktninger. Med unntak av norskopplæring med samfunnskunnskap har det ikke vært gitt retningslinjer om hva kvalifiseringen av nylig bosatte flyktninger skal inne-

holde. Kommunene må ikke rapportere om hvordan de har brukt midlene.

Satsen for integreringstilskuddet ble for 2001 hevet fra 300 000 kroner til 365 000 kroner. Målet var å få til raskere bosetting av flyktninger. Lange oppholdstider kan ha uheldige konsekvenser fordi ventingen kan være psykisk belastende og passiviserende, noe som kan gjøre integreringen vanskeligere. Lange opphold i mottak kan også føre til at utgiftene til mottaksdriften blir unødvendig høye.

Det ble for 2001 bevilget 2 143 mill. kroner til denne tilskuddsordningen, og for 2002 ble det foreslått bevilget 2 811 mill. kroner. Utviklingen i bevilgningen til integreringstilskudd og tilskuddets sats går fram av vedlegg 1, hvor også tillegg for særskilte flyktninger er beskrevet.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Denne undersøkelsen har hatt som formål å vurdere graden av måloppnåelse for integreringstilskuddet. Følgende problemstillinger har ligget til grunn for undersøkelsen:

- I hvilken grad har man nådd målet for øvre grense for ventetid mellom vedtak om opphold og bosetting?
- I hvilken grad har man nådd målet om at flyktningene raskest mulig skal bli økonomisk selvhjulpne?
- Hvilke faktorer er særlig viktige for grad av måloppnåelse i forhold til bosetting og økonomisk selvhjulpnehet?

¹ Som tiltak under integreringstilskuddet regnes sosialkontor-/ sosialtjenester, barne- og ungdomsverntjenester, innvanderer-/ flyktningkontortjenester, tolketjenester, bolig-/boligadministrasjonstjenester, tap på lån og garantier, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening, integreringstiltak i grunnskolen, kultur- og ungdomstiltak, barnehager og utgifter i den kommunale helsetjenesten, samt felleskostnader knyttet til disse områdene. Brev fra UDI til Riksrevisjonen, datert 16. mars 2001.

² St.prp. nr. 1 (2000–2001) for KRD og tidligere års budsjettproposisjoner.

2 Metode

Problemstillingene er belyst ved dokumentanalyse, intervjuer og statistikk.

2.1 DOKUMENTANALYSE OG INTERVJU

Ulike stortingsdokumenter og andre styringsdokumenter er gjennomgått for å kartlegge målsettingene med integreringstilskuddet. Årsrapporter for UDI, Kommunal- og regionaldepartementets tildelingsbrev til UDI og St.prp. nr. 1 for KR D for ulike år er brukt til å kartlegge mål og status knyttet til bosetting og ventetid før bosetting.

Videre er forskjellige utredninger, evalueringer og forskningsrapporter fra de seinere årene gjennomgått med tanke på å finne årsaker til manglende måloppnåelse. Det vises i den sammenheng særlig til to ulike studier utført av Fafo på oppdrag fra UDI og KR D som blant annet undersøker effekter av egenskaper ved kommunenes integreringsarbeid på flyktingers yrkesdeltakelse.³

Det er også gjennomført et intervju med KR D.

2.2 STATISTIKK OM VENTETID FØR BOSETTING

Undersøkelsen av ventetider i mottak bygger på et datamateriale som er utarbeidet på grunnlag av et uttrekk av registerdata fra Flyktningregisteret (FLYREG). Riksrevisjonen har fått registerdataene fra UDI og bearbeidet disse ved hjelp av SPSS.

Datamaterialet inneholder blant annet opplysninger om bosettingsdato, dato for vedtak og vedtakstype. Opplysningene er brukt til å beregne tid fra vedtak til bosetting for ulike grupper av flyktinger. Undersøkelsen omfatter alle bosettingssaker fra perioden 1. januar 1995 til 31. desember 2000 hvor det er fattet et positivt vedtak om opphold og søkeren er bosatt med offentlig hjelp. Saker der det er fattet et midlertidig vedtak om opphold, og saker der søkeren har funnet seg et sted å bo på egen hånd, inngår ikke i beregningene.

På grunn av manglende data ser undersøkelsen ikke på ventetid for bosetting av overføringsflyktinger. Vedlegg 1 gir nærmere informasjon om ut-

valget som ligger til grunn for beregning av ventetider.

2.3 INNTEKTSSTATISTIKK M.M.

Opplysninger knyttet til yrkesdeltakelse og arbeidsledighet er hentet fra Statistisk sentralbyrå.⁴ I tillegg har Statistisk sentralbyrå som en del av undersøkelsen tilrettelagt grunnlagsdata og tabeller knyttet til inntektsstatistikk for flyktinger. Tallene gir oversikt over yrkesinntekt, samlede overføringer, samlet inntekt og inntekt etter skatt for flyktingfamilier og flyktingpersoner i årene 1993–1998. I «overføringer» inngår folketrygd, barnetrygd, bostøtte, utdanningsstipend, sosialhjelp m.v. Alle beløpene er gjennomsnittsbetrag. For inntektsåret 1998 er disse opplysningene også gitt for de ti landene med flest flyktinger i Norge, slik at det er mulig å se på inntektsforskjeller knyttet til landbakgrunn.

«Familier» er i undersøkelsen definert som summen av familietyperne ektepar med barn, ektepar uten barn og samboerpar med felles barn hvor referansepersonen er flykting. For ektepar vil referansepersonen være mannen, mens det for samboerpar med felles barn vil være kvinnen som avgjør om familien vil bli karakterisert som flyktingfamilie.

«Enkeltpersoner» er flyktinger som ikke kan grupperes under noen av de tre nevnte familietyperne. «Enkeltpersoner» oppgis som en restgruppe med gjennomsnittlige inntektstall på individnivå.⁵

Inntektsopplysningene er fordelt etter hvilket år enkeltpersonen og referansepersonen i familien ble bosatt i kommunen. Hvis opplysninger om bosettingsdato mangler i datagrunnlaget, er dato for første opphold i landet benyttet. Opplysninger om bosettingsdato i kommunen manglet for ca. en firedel i 1993. Etter det har kvaliteten på dataene blitt bedre for hvert år. I 1998 manglet opplysninger for en sjettedel av de bosatte. Gjennomsnittlig botid i kommunene vil dermed være noe *mindre* enn det som framkommer av data, og avviket vil være større for tidligere flyktingkull enn seinere kull.

³ Djuve, Anne Berit og Hanne Cecilie Kavli: *Styring over eget liv. Levekår og flytteaktivitet blant flyktinger i lys av myndighetenes bosettingsarbeid*. Oslo. Fafo-rapport 344, 2000; Anne Brit Djuve m.fl.: *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktinger*. Fafo-rapport 364, 2001.

⁴ Statistisk sentralbyrås arbeidsledighetsstatistikk (<http://www.ssb.no/emner/06/03>) og Bjørn Mathisen: *Flyktinger og arbeidsmarkedet 4. kvartal 1999*. Notater 2001/11. Statistisk sentralbyrå.

⁵ Denne gruppa inkluderer enslige, enslige forsørgere, samboere uten barn og samboere med særkullsbarn, dvs. barn fra tidligere forhold. Grupperingen følger SSBs definisjoner for familiestatistikk.

I datamaterialet inngår også inntektstall for den samlede befolkningen som et referansepunkt ved sammenlikninger. Sammenlikningene danner grunnlag for vurderingene av grad av måloppnåelse i forhold til flyktnings økonomiske selvhjulpenhet i avsnitt 4.3. For å unngå feilslutninger om inntektsammensetning som følge av at alderssammensetningen i befolkningen totalt og i flyktningbefolkningen er noe forskjellig, er tallene vektet. Tallene for familier er vektet slik at alderssammensetningen til

referansepersonene i familiene i hele befolkningen er justert for alderssammensetningen til referansepersonene i flyktningfamiliene. Tilsvarende er gjort på individnivå, det vil si for gruppa «enkeltpersoner».

Statistisk sentralbyrå har foretatt en kvalitetssikring av de tabeller og figurer som er benyttet i framstillingen i avsnitt 4.3 om «Måloppnåelse i forhold til selvhjulpenhet», og av den tilhørende omtalen av metode.

3 Revisjonskriterier

3.1 ØKONOMIREGLEMENTET OG KRAV TIL RAPPORTERING

Økonomireglementets § 3.1 fastsetter at hvert departement innenfor egne ansvarsområder skal fastsette mål og resultatkrav som skal realiseres innenfor rammen av de vedtatte bevilgningene uten uhjemlede overskridelser, samt å rapportere oppnådde resultater på en hensiktsmessig måte. For å gjennomføre en formålstjenlig rapportering skal departementet sørge for at det blir utarbeidet metoder og resultatindikatorer eller kriterier, som skal brukes i vurderingen av om virksomheten viser resultater i samsvar med de mål som er fastsatt.

3.2 TILSKUDDETS OVERORDNEDE MÅL OG DELMÅL

Ordningen med integreringstilskudd i sin nåværende form ble innført i 1991 i tråd med forslagene i St.meld. nr. 61 (1989–90) *Om bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag – organisering, ressursbruk og finansieringsordninger* og Stortingets behandling av disse, jf. Innst. S. nr. 49 (1990–91).

Det overordnede målet med tilskuddsordningen (statsbudsjettets kapittel 521 post 60) er å bidra til rask og god bosetting av flyktninger, herunder:⁶

- 1 Bidra til at flyktningene bosettes fra mottak innen seks måneder etter at det er gitt ordinær oppholds- og/eller ordinær arbeidstillatelse.
- 2 Bidra til at overføringsflyktninger bosettes innen seks måneder etter at innreisestillatelse er innvilget.
- 3 Stimulere til rask bosetting av eldre og funksjonshemmede flyktninger.
- 4 Bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig og godt bosettings- og integreringsarbeid.
- 5 Bidra til at flyktningene raskest mulig blir selvhjulpne.
- 6 Bidra til at nyankomne snarest mulig etter bosetting i en kommune skal få tilbud om et introduksjonsprogram.⁷

⁶ St.prp. nr. 1 (1999–2000) for KRD, s. 43.

⁷ Dette punktet har ikke vært tatt med før i St.prp. nr. 1 (2000–2001) for KRD.

3.2 MÅL FOR RASK BOSETTING

For personer i mottak er det et mål at de skal være bosatt innen seks måneder etter at det er gitt ordinær oppholds- og/eller arbeidstillatelse.⁸ Dette målet har ligget fast for hele perioden 1995–2001.⁹

For enslige mindreårige asylsøkere er målet at de skal være bosatt innen tre måneder etter at de har fått oppholdstillatelse.¹⁰ Dette målet gjaldt 1999–2001. For 1997 og 1998 var det ikke formulert noe mål for denne gruppa i budsjettproposisjonen, men UDI hadde som internt resultatmål at enslige mindreårige skulle bosettes innen tre måneder etter ankomst.¹¹ For 1996 var målet formulert som «å korte ned oppholdstiden i mottak, både før og etter at asylsøknaden er avgjort», mens gjennomsnittlig oppholdstid i mottak ble rapportert til å være i overkant av 15 måneder.¹² I St.prp. nr. 1 (1994–95) het det imidlertid også at alle enslige mindreårige skulle være bosatt innen tre måneder etter oppholdstillatelse var innvilget.

For eldre og funksjonshemmede flyktninger har målene for årene 1999–2001 vært å stimulere til «rask bosetting», mens målene for årene 1995–1998 var «raskere bosetting».¹³

3.3 MÅL FOR SELVHJULPENHET

Det er et mål at flyktningene «raskest mulig blir selvhjulpne». For å bidra til dette gis kommunene et integreringstilskudd som skal «dekke kommunesektorens gjennomsnittsutgifter til bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de fire neste årene».¹⁴ For øvrig foreligger ingen definisjon på begrepet «selvhjulpne». I tidligere budsjettproposisjoner er flyktningenes selvforsørging belyst ved hjelp av oversikter over utviklingen i flyktningenes yrkesinntekt og overføringer.¹⁵

Det legges til grunn et kriterium om at flyktninger er «økonomisk selvhjulpne» når de seks år og mer etter bosetting ligger på (eller under) gjennomsnittsnivået for overføringer, inkludert sosialhjelp, for befolkningen som helhet, jamfør omtalen i avsnitt 2.3.

⁸ St.prp. nr. 1 (2001–2001) for KRD, s. 54.

⁹ Årlige budsjettproposisjoner for KAD/KRD.

¹⁰ St.prp. nr. 1 (2000–2001) for KRD, s. 54.

¹¹ UDIs virksomhetsrapporter for 1997 og 1998.

¹² St.prp. nr. 1 (1995–96) for KAD, s. 46.

¹³ Årlige budsjettproposisjoner for KAD/KRD.

¹⁴ St.prp. nr. 1 (2000–2001) for KRD, s. 63.

¹⁵ St.prp. nr. 1 (1999–2000) for KRD, s. 45.

4 Fakta

4.1 MÅLOPPNÅELSE I FORHOLD TIL VENTETID

4.1.1 Utvikling over tid

Utviklingen i ventetid fra vedtaksdato til bosettingsdato for dem som ble bosatt fra mottak i perioden fra 1995 til og med første halvår 2001, er vist i tabell 1.¹⁶

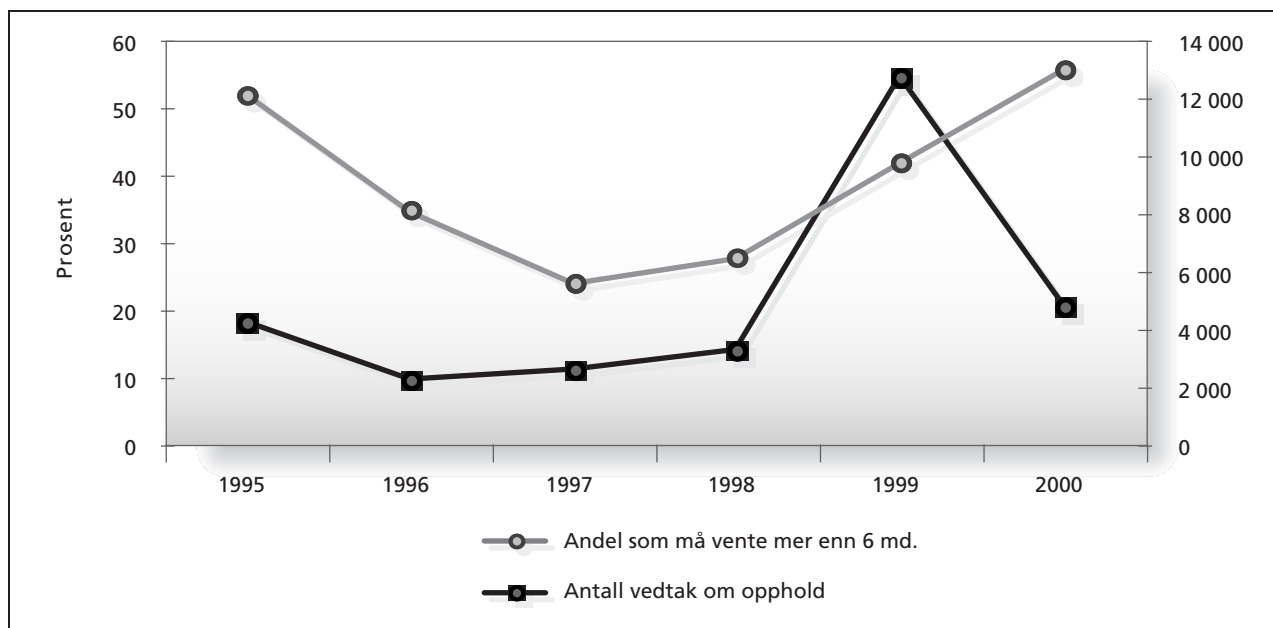
Målet er at alle skal være bosatt innen seks måneder. Tabellen viser at andelen som faktisk ble bosatt innen seks måneder, steg fra 47 prosent i 1995 til 76 prosent i 1997. I de etterfølgende årene har andelen sunket til 30 prosent i første halvår 2001. Gjennomsnittlig ventetid sank fra 6,9 til 4,5 måneder fra 1995 til 1998 og har siden blitt doblet til 9,1 måneder i første halvår 2001.

Tabell 1 Ventetid for bosetting for asylsøkere med innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Andeler i prosent som ventet henholdsvis 0–6 måneder, 6–12 måneder og over 12 måneder etter vedtak. Gjennomsnittlig ventetid i måneder. Etter bosettingsår. (Antall observasjoner i parentes.)

	1995 (1942)	1996 (599)	1997 (445)	1998 (945)	1999 (2304)	2000 (2217)	2001* (1460)
0–6 md.	47	66	76	72	59	45	30
6–12 md.	41	28	19	27	39	41	46
12– md.	11	7	5	1	3	15	24
Gjennomsnitt	6,9	5,5	4,9	4,5	5,6	7,3	9,1

*: Første halvår 2001.

Kilder: Riksrevisjonen basert på FLYREG. Første halvår 2001: UDIs virksomhetsrapport per 30. juni 2001.



Figur 1 Antall positive vedtak om opphold i Norge og andel som må vente i mottak mer enn seks måneder etter vedtak.

Kilder: UDIs årsrapport for 2000 (antall vedtak); FLYREG (andel som må vente mer enn seks måneder).

¹⁶ Tabellen er basert på data fra UDIs flyktningregister (FLYREG) og omfatter alle som er bosatt med offentlig hjelp, og som har positivt vedtak om asyl eller opphold på humanitært

grunnlag. Vedlegg 1 redegjør nærmere for utvalget. Flyktninger som er bosatt med offentlig hjelp før vedtak (direktebosatte) er gitt ventetid lik 0, også i beregningen av gjennomsnittlig ventetid.

Sammenhengen mellom andelen som må vente mer enn seks måneder, og antall positive vedtak¹⁷ er vist på figur 1. Den viser at antall positive vedtak først sank og deretter var relativt stabilt fra 1995 til 1998. Utviklingen for andelen som måtte vente lenger enn seks måneder, fulgte samme mønster. Andelen som måtte vente mer enn seks måneder, var likevel 28 prosent i 1998 etter flere år med fallende og relativt lave antall positive vedtak. I 1999 steg antall positive vedtak kraftig som følge av situasjonen i

Kosovo, for så å falle igjen i 2000. Andelen som måtte vente mer enn seks måneder, steg kraftig både i 1999 og 2000.

Enslige mindreårige asylsøkere

Det er satt som mål at alle enslige mindreårige asylsøkere skal bosettes innen tre måneder etter at oppholdstillatelse er gitt. Tabell 5 viser utviklingen i ventetid før bosetting for enslige mindreårige.

Tabell 2 Ventetid for enslige mindreårige asylsøkere med positivt vedtak om asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Prosentandeler som ble bosatt innen henholdsvis tre måneder og mer enn ni måneder etter vedtak, og gjennomsnittlig ventetid i måneder. Etter bosettingsår.

	1995 (n = 47)	1996 (n = 30)	1997 (n = 32)	1998 (n = 85)	1999 (n = 123)	2000 (n = 183)	2001* (n = 79)
Andel bosatt innen 3 md....	23	57	50	54	32	30	35
Andel bosatt mer enn 9 md. etter vedtak.....	19	17	6	5	16	17	30
Gjennomsnittlig ventetid etter vedtak i måneder	5,9	4,3	3,6	3,6	5,2	5,6	

*: Første halvår 2001

Kilder: Riksrevisjonen basert på data fra FLYREG; 2001: UDIs virksomhetsrapport per 30. juni 2001.

Tabellen viser at andelen som bosettes innen målsettingen, har variert mellom 23 prosent og 57 prosent i perioden 1995–2001 (første halvår). Siden 1999 har måloppnåelsen vært om lag en tredel. Andelen som har måttet vente mer enn ni måneder, har økt fra om lag fem prosent i 1997–1998 til 30 prosent i første halvår 2001. Ved utgangen av oktober 2001 bodde det 337 enslige mindreårige i mottak, og seks prosent av disse hadde bodd i mottak i mer enn to år.

Eldre og funksjonshemmede

KRD legger til grunn at målet om bosetting innen seks måneder for flyktninger i mottak også gjelder for eldre og funksjonshemmede uten at det er tallfestet noe særskilt mål om hvor raskt bosettingen skal skje.¹⁸ I St.prp. nr. 1 (2000–2001) heter det kun at integreringstilskuddet skal stimulere til rask bosetting av eldre og funksjonshemmede flyktninger. Tabell 6 viser at gjennomsnittlig ventetid varierte mellom 4,7 og 8,9 måneder i perioden 1995–2000. Tendensen de siste årene er økende ventetider. Andelen som ble bosatt inn seks måneder var 46 prosent i 2000.

Tabell 3 Ventetider for bosetting for eldre og funksjonshemmede flyktninger. Prosentandel som ble bosatt innen seks måneder etter positivt vedtak om opphold. (Antall observasjoner i parentes.)

	1995 (61)	1996 (24)	1997 (32)	1998 (32)	1999 (59)	2000 (46)
Andel bosatt innen 6 md.	18	54	59	69	58	46
Gjennomsnitt	8,9	6,9	7,8	4,7	5,9	7,6

Kilde: Riksrevisjonen basert på FLYREG.

¹⁷ Antall personer som har fått positivt vedtak om asyl, opphold på humanitært grunnlag (inkl. vedtak etter kollektiv vurdering) og innreisestillatelse (overføringsflyktninger). Familie-gjenforeninger er ikke inkludert.

¹⁸ Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

4.2 ÅRSAKER TIL LANGE VENTETIDER OG TILTAK FOR RASKERE BOSETTING

Nedenfor gjøres det rede for enkelte forhold som kan forklare lange ventetider, og hvilke tiltak som er eller vil bli iverksatt for å bedre måloppnåelsen.

4.2.1 Tilskuddets størrelse

Satsene for integreringstilskuddet var i flere år ikke tilstrekkelig høye til å dekke kommunenes gjennomsnittsutgifter knyttet til integrering av flyktninger. Selv om kommunesektoren har gitt uttrykk for at selve ordningen med integreringstilskudd er god, har den vært kritisk til at satsene ikke har økt i takt med det gjennomsnittlige utgiftsnivået. For 2001 ble tilskuddet hevet til 365 000 kroner fra 300 000 kroner i tråd med resultatene fra Beregningsutvalget og kravene fra kommunesektoren.¹⁹

Beregningsutvalget gjennomgår årlig kommunenes utgifter til sosialhjelp, integreringstiltak og administrasjon av integreringstiltak. I sine rapporter fra 1999 og 2000 konkluderte utvalget med at tilskuddet ikke dekket kommunenes gjennomsnittsutgifter til integrering. Utgiftsøkningen i 1999 skyldtes blant annet en relativt kraftig lønns- og prisutvikling, særlig for boliger. I 1999 endret dessuten sammensetningen av målgruppa seg vesenlig ved at det relativt selvhjulpne 1994-kullet gikk ut av undersøkelsen, og ved at et stort 1999-kull, som for en stor del bestod av enslige og andre som krever økt innsats av kommunale ressurser, kom til.²⁰

KRD erkjenner at til tross for at satsene ble hevet betydelig i 2001, har ikke kommunene vært villige til å ta imot flere flyktninger enn tidligere. Man utelukker likevel ikke at kommunene har tatt imot flere enn de ville gjort dersom beløpet ikke hadde vært hevet.²¹

4.2.2 Tilskuddsordningens utforming og andre forhold

Integreringstilskuddet er lagt opp omkring gjennomsnittsprinsippet. Kommuner med høyere utgifter enn gjennomsnittet taper på ordningen, og kommuner med lavere inntekter vil tjene på den. Et slikt prinsipp skal stimulere til effektiv ressursbruk. Gjennomsnittsbaserte tilskudd er avhengige av tilfeldig utgiftsvariasjon, altså at en kommune på forhånd ikke vet om den kommer til å tjene eller tape på å bosette en flyktning, for å virke effektivt. En evaluering av integreringstilskuddet fra 2000 pekte på tall som tyder på at utgiftsvariasjonen er systematisk, med andre ord at noen kommuner har systematisk

høyere kostnader enn gjennomsnittet og dermed liten økonomisk interesse av å bosette flyktninger.²² I St.meld. nr. 17 (2000–2001) pekes det på at det er et problem at store forskjeller i utgiftsnivå skyldes forhold kommunen ikke rår over, som for eksempel boligpriser og lønnsnivå.

En hovedårsak til treg bosetting er lokal mangel på passende boliger og manglende ordninger for boligfinansiering. Det har vært vanskelig å frigjøre kommunale gjennomgangsboliger fordi eksisterende leietakere ikke finner seg andre boliger i det ordinære boligmarkedet. I tillegg har kommunene vært tilbakeholdne med å bygge eller kjøpe flere gjennomgangsboliger på grunn av prisnivået. For å avhjelpe bolig mangelen blant annet for flyktninger ble bevilgningene til Husbanken (lånerammer og boligtilskuddsordning) økt både for 2001 og 2002. Til tross for økningen hadde det per 1. oktober 2001 bare vært en mindre økning i antallet innvilgede lånesøknader i 2001.²³ Ifølge UDI har KS i forbindelse med statsbudsjettet for 2002 uttrykt at Husbankens ordninger er gode med hensyn til bosetting av flyktninger.²⁴

Lokal mangel på passende boliger og det forhold at kommunen mottar et tilskudd per flyktning fører til at kommuner foretrekker å bosette familier framfor enslige. Av St.meld nr. 17 (2000–2001) går det fram at det er blitt vanligere at kommuner setter betingelser om familiesammensetning og nasjonalitet for å bosette flyktninger med den følge at noen grupper får lange ventetider i mottak. KRD peker også på at politiske vedtak om at det ikke skal være mer enn en viss andel flyktninger i kommunen, eller vedtak om at kommunen ikke skal eie boliger, bidrar til at målene for rask bosetting ikke nås.²⁵

4.2.3 Ny bosettingsordning

På bakgrunn av manglende plasser i kommunene og økende ventetider i mottak før bosetting drøftet Regjeringen i St.meld. nr. 17 (2000–2001) ulike bosettingsmodeller. Gjennom behandlingen av meldingen, jmfør Innst. S. nr. 197 (2000–2001), ble det besluttet å iverksette en ny bosettingsordning med virkning fra 2002. Ordningen innebærer at et nasjonalt bosettingsutvalg skal utarbeide prognoser til de ulike fylkene for hvor mange flyktninger hvert fylke skal bosette det påfølgende år. KS i hvert fylke og UDIs regionkontor fordeler fylkeskvoten mellom de ulike kommunene og sender en anmodning til den enkelte kommune om å bosette sin del av fylkeskvoten. Etter at kommunene har besvart anmodningene, skal den eventuelt udekkede delen av kvoten fordeles i et felles møte mellom kommunene og KS i fylket hver høst.

¹⁹ St.meld. nr. 17 (2000–2001), s. 119–120.

²⁰ 1994-kullet består for en stor del av flyktninger fra Bosnia-Hercegovina.

²¹ Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

²² ECON Rapport nr. 2/2000, s. 41–45.

²³ Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

²⁴ Brev fra UDI til Riksrevisjonen, 2. februar 2002.

²⁵ Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

KRD peker i intervju med Riksrevisjonen på at man fortsatt ikke har noen garanti for at man vil klare å bosette så mange flyktninger som det er behov for.²⁶

Fra årsskiftet 2001/2002 ble det åpnet for at mottakene skal kunne bosette flyktninger som et supplement til regionkontorenes bosettingsarbeid.²⁷

4.3 MÅLOPPNÅELSE I FORHOLD TIL SELVHJULPENHET

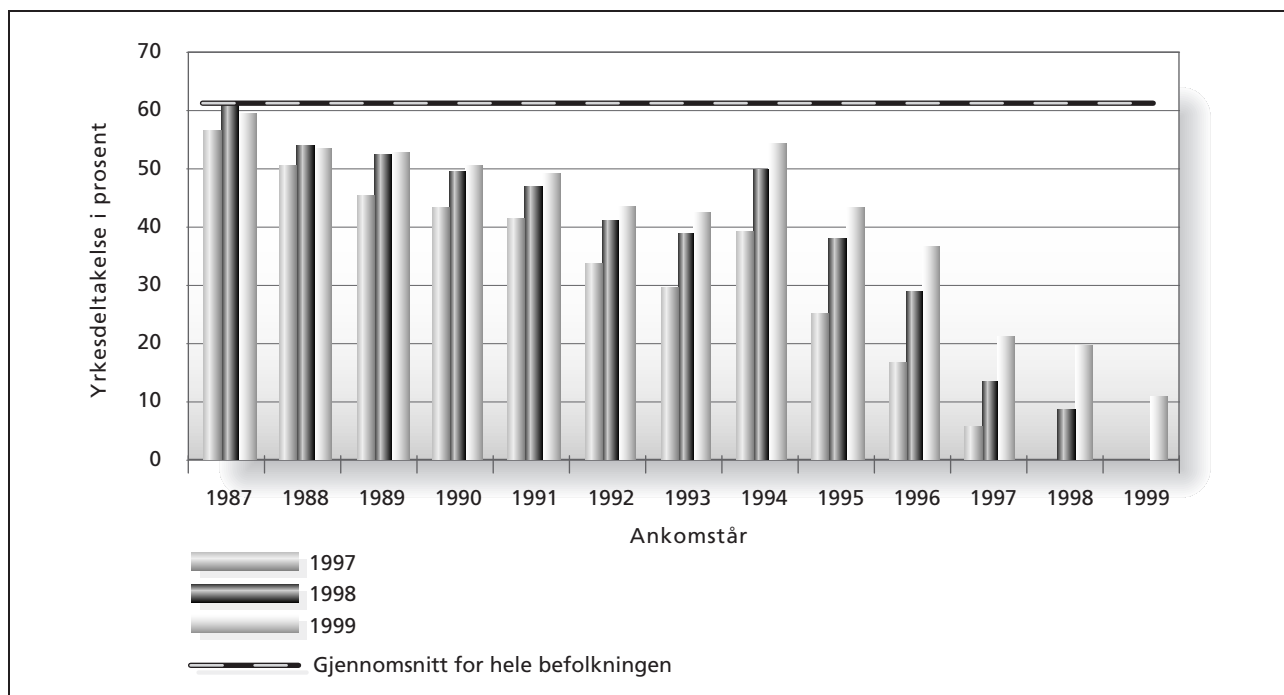
Integreringstilskuddet skal blant annet bidra til at flyktningene raskest mulig blir økonomisk selvhjulpne. I gjennomgangen nedenfor presenteres statistikk knyttet til flyktnings yrkesaktivitet, arbeidsledighet, inntektsutvikling og inntektssammensetning.

4.3.1 Yrkesdeltakelse og arbeidsledighet

Arbeidstakerprosenten er lavere blant flyktninger enn for befolkningen totalt. For befolkningen totalt

var arbeidstakerprosenten i 4. kvartal 1999 på 61, mens 42,4 prosent av flyktningene var arbeidstakere samme år.²⁸ I befolkningen totalt var arbeidstakerprosenten 63 for menn og 59 for kvinner, mens de tilsvarende tallene for flyktningene var henholdsvis 46,9 prosent og 36,5 prosent. Flyktninger har lavere arbeidstakerprosent enn befolkningen totalt i alle aldersgrupper. Forskjellen var minst blant de yngste mellom 16–24 år (11 prosentpoeng) og størst i gruppa 55–74 år (24,3 prosentpoeng).²⁹

Figuren nedenfor viser at arbeidstakerprosenten er lavest de første årene etter flyktingenes ankomst til Norge, og at arbeidstakerprosenten stiger med antall år flyktingene har vært bosatt. Flyktninger som kom til Norge i 1987, er i 1999 oppe på nesten samme arbeidstakerprosent som befolkningen totalt. Innenfor de ulike flyktingkullene er det også stort sett en stigning i arbeidstakerprosenten fra 1997 til 1999. Flyktingkullet fra 1994, som bestod av stor andel med flyktninger fra Bosnia-Hercegovina, har høyere arbeidstakerprosent enn de andre flyktingkullene, bortsett fra dem som ankom allerede i 1987.



Figur 2 Andel flyktninger i alderen 16–74 år som er arbeidstakere i 4. kvartal 1997–1999, etter flyktingkull/ankomstår.

Kilde: Bjørn Mathisen: «Flyktninger og arbeidsmarkedet 4. kvartal 1999». Statistisk sentralbyrå. Notater 2001/11. Tall fra tabell s. 10.

Yrkesdeltakelsen blant flyktninger er som nevnt høyere for menn enn for kvinner, og denne forskjellen i yrkesdeltakelse er mer markant enn for totalbefolkningen. Yrkesdeltakelsen varierer også en del i forhold til landbakgrunn. Flyktninger fra Sri Lanka

og Chile har den høyeste yrkesdeltakelsen og har høyere arbeidstakerprosent enn befolkningen totalt. Irakiske og somaliske flyktninger har lavest arbeids-

²⁶ Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

²⁷ Brev fra UDI til Riksrevisjonen, 2. februar 2002.

²⁸ Arbeidstakerstatistikken dekker ikke selvstendig næringsdrivende og familiearbeidere.

²⁹ Bjørn Mathisen: «Flyktninger og arbeidsmarkedet 4. kvartal 1999», Notater 2001/11. SSB, s. 12.

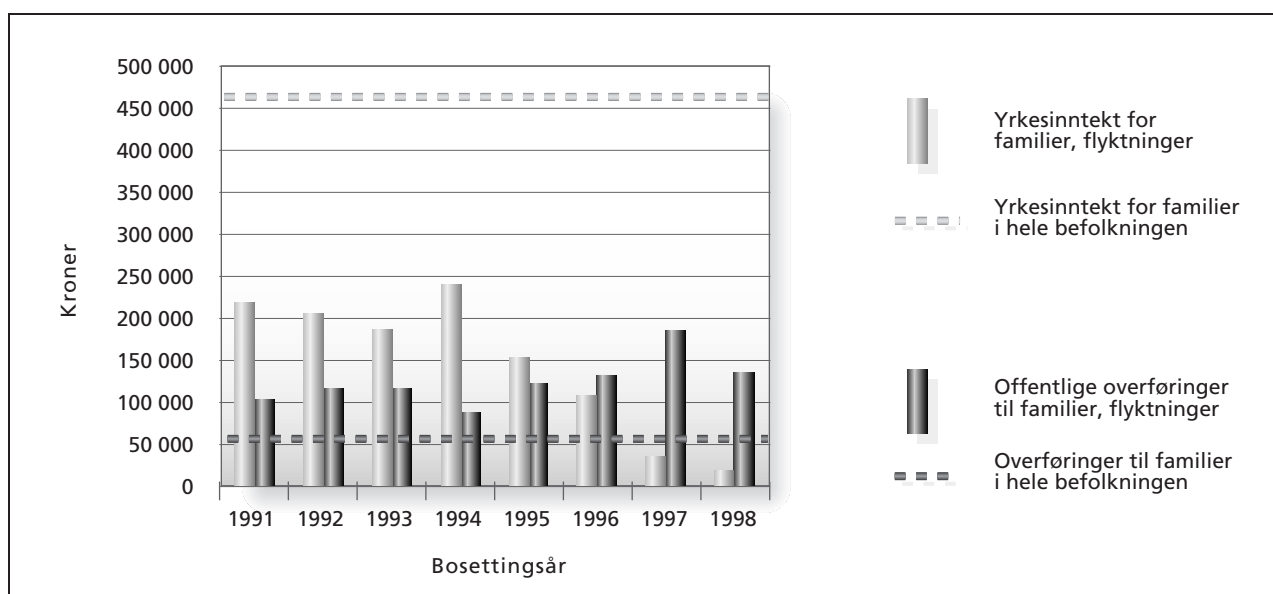
takerprosent. Den økonomiske selvhjulpenheten vil dermed kunne variere etter hvilken landbakgrunn flyktningen har, noe som vil bli belyst nedenfor.

Selv om situasjonen på arbeidsmarkedet er bedret de siste årene, har de fleste flyktninggrupper et høyere arbeidsledighetsnivå enn befolkningen totalt. Ved utgangen av mai 2001 var 2,3 prosent av befolkningen registrert som helt ledig, mens 6,6 prosent av førstegenerasjonsinnvandrere var registrert som helt ledig. Innvandrere fra Afrika ligger høyest på ledighetsstatistikken med 12,6 prosent helt ledige.³⁰ Den reelle ledigheten er trolig større siden mange som kunne ønske seg arbeid, unnlater å registrere seg som ledige fordi de opplever sannsynligheten for å få jobb som liten, og fordi de ikke har krav på dag-

penger. Yrkesdeltakelse er derfor trolig et bedre mål på flyktningers tilknytning til arbeidsmarkedet.

4.3.2 Inntektsutvikling

Figur 3 nedenfor viser gjennomsnittlig yrkesinntekt og gjennomsnittlige offentlige overføringer for familier bosatt i årene fra 1991 til 1998. Tallene gjelder disse familienes inntekt i 1998. Yrkesinntekten er (naturlig nok) lavest de første årene i Norge, for deretter å stige gradvis år for år. Samtidig er de offentlige overføringene lavere for dem som har vært bosatt noen år, enn for dem som nylig har kommet til landet.



Figur 3 Yrkesinntekt og offentlige overføringer for familier hvor referansepersonen er flyktning etter bosettingsår i kommunen sammenliknet med familier i hele befolkningen. Gjennomsnittstall, 1998

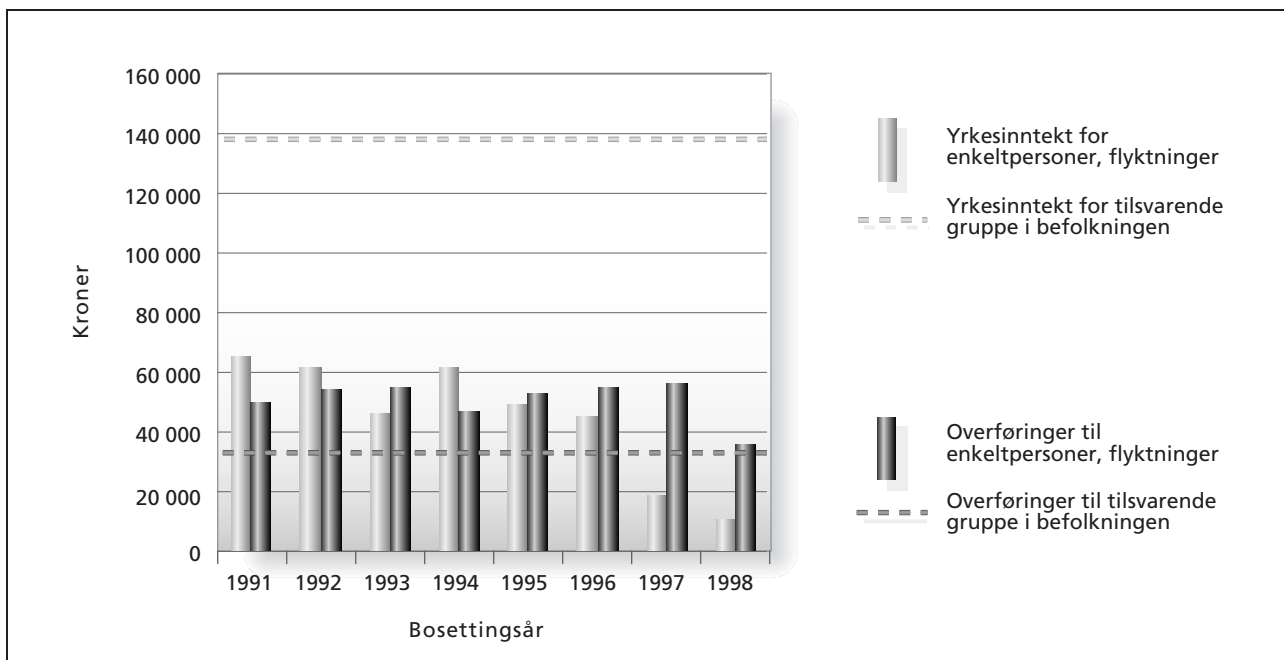
Kilde: Statistisk sentralbyrå. Inntektsstatistikk for personer og familier, 1998.

Av figuren framgår det at offentlige overføringer til familier hvor referansepersonen er flyktning, ligger omtrent dobbelt så høyt som gjennomsnittet for familier i befolkningen totalt. Kullet med seks års botid i 1998 (1992-kullet) mottok i gjennomsnitt 119 500 kroner i overføringer, mens gjennomsnittet for den tilsvarende gruppa i hele befolkningen var 56 400 kroner. Minst avvik fra gjennomsnittet finner vi for dem som ankom i 1994, da det var en stor andel flyktninger fra Bosnia-Hercegovina. Det er også disse familiene som har høyest yrkesinntekt, selv om også familier bosatt i 1994 ligger langt under gjennomsnittlig yrkesinntekt for familier i hele befolkningen. Overføringene for 1997-kullet var høyere

enn for 1998-kullet. Det lave tallet for overføringer for 1998-kullet sammenliknet med 1997-kullet kommer trolig av at 1998-familiene bare bodde i landet i deler av året.

For enkeltpersoner ser vi på figur 4 noe av den samme utviklingen i yrkesinntekten som for familier. Samtidig er de offentlige overføringene ikke vesentlig lavere for dem som har vært bosatt noen år, enn for dem som nylig har kommet til landet. Flyktningkullet med seks års botid (1992-kullet) mottok i gjennomsnitt 53 900 kroner i overføringer i 1998, mens gjennomsnittet for den tilsvarende gruppa i hele befolkningen var 33 300 kroner.

³⁰ Arbeidsledighetsstatistikk, Statistisk sentralbyrå, 30. august 2001. SSBs tall for arbeidsledighet gjelder totalt for førstegenerasjonsinnvandrere og er ikke oppdelt etter ankomstår.



Figur 4 Yrkesinntekt og offentlige overføringer til enkeltpersoner etter bosettingsår i kommunen sammenliknet med tilsvarende gruppe i hele befolkningen. Gjennomsnittstall, 1998

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Inntektsstatistikk for personer og familier, 1998.

Enkeltpersoner ser dermed ut til å være mer avhengige av overføringer enn familier etter noen års opphold i Norge. Dette illustreres også i tabellen un-

der, som viser hvor mange år det tar før familier og enkeltpersoner får en yrkesinntekt som overstiger henholdsvis offentlige overføringer og sosialhjelp.

Tabell 4 Antall år før yrkesinntekt overstiger henholdsvis offentlige overføringer og sosialhjelp for familier og enkeltpersoner oppdelt etter disses bosettingsår

Bosettingsår	Familier		Enkeltpersoner	
	Antall år med overføringer > yrkesinntekt	Antall år med sosialhjelp > yrkesinntekt	Antall år med overføringer > yrkesinntekt	Antall år med sosialhjelp > yrkesinntekt
1991.....	5	3	6	4
1992	5	3	6	4
1993	5	3	6 (min.)	4
1994	3	2	4	3
1995	3	3	*	3
1996	*	2	*	*

* Foreløpig ingen «observasjoner»

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Inntektsstatistikk for personer og familier. 1993–1998.

For familier som ble bosatt i 1991, 1992 og 1993, tok det fem år før yrkesinntekten oversteg offentlige overføringer, mens det tok tre år før yrkesinntekten oversteg sosialhjelpen til disse familiene. For enkeltpersoner bosatt i disse årene tok det henholdsvis seks år før yrkesinntekten oversteg offentlige overføringer, mens det tok fire år før yrkesinntekten oversteg sosialhjelpen. Den økonomiske integreringen har gått raskere for dem som ble bosatt i 1994 og 1995, både for familier og enkeltpersoner. For familier bosatt i disse to årene tok det tre år før

yrkesinntekten oversteg de offentlige overføringene, mens det for flykningpersonene tok tre år før yrkesinntekten oversteg sosialhjelpen.

Som nevnt varierer yrkesdeltakelsen en del i forhold til landbakgrunn. Denne variasjonen finnes igjen i inntektsstatistikken. Tabellen nedenfor fokuserer på landbakgrunn og viser hvor mange år bakover i bosettingskullene man må gå før man finner at yrkesinntekten er større enn offentlige overføringer eller sosialhjelp.

Tabell 5 Inntektens fordeling for familier og enkeltpersoner etter landbakgrunn. 1998

Landbakgrunn	Familier (ektepar med/uten barn, samboerpar med barn)		Flyktninger som ikke lever i slike familier	
	Antall år med overføringer > yrkesinntekt	Antall år med sosialhjelp > yrkesinntekt	Antall år med overføringer > yrkesinntekt	Antall år med sosialhjelp > yrkesinntekt
Bosnia	3	2	4	3
Etiopia	:	:	2	2
Irak	10*	5	7	4
Iran	5	3	7	4
Somalia	10	6	11	5
Sri Lanka	0	0	0	0
Tidl. Jugoslavia	3**	2***	0	0
Vietnam	:	:	7	2

: For små tall, færre enn ti bosatte over flere år.

* Etter sju år var yrkesinntekt > overføringer, men deretter følger to år med overføringer > yrkesinntekt.

** For 1998 var yrkesinntekt > overføringer, men deretter følger 1997 og 1996 med overføringer > yrkesinntekt.

*** For 1998 var yrkesinntekt > overføringer, men deretter følger 1997 med overføringer > yrkesinntekt

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Inntektsstatistikk 1993–1998

Tabellen viser at antall år før yrkesinntekt overstiger henholdsvis overføringer og sosialhjelp, varierer med landbakgrunn. Yrkesinntekten overstiger offentlige overføringer og sosialhjelp raskest for flyktninger fra Sri Lanka, tidligere Jugoslavia, Etiopia og Bosnia. For flyktninger fra Somalia, Irak, Iran og Vietnam tar det langt flere år før yrkesinntekten overstiger overføringer og sosialhjelp.

For flyktninger fra Sri Lanka og enkeltpersoner fra det tidligere Jugoslavia oversteg yrkesinntekten offentlige overføringer allerede det første bosettingsåret. Det andre ytterpunktet representeres av flyktninger fra Somalia og Irak, som trenger fra rundt sju til elleve år på å oppnå en yrkesinntekt som overstiger overføringer og sosialhjelp.

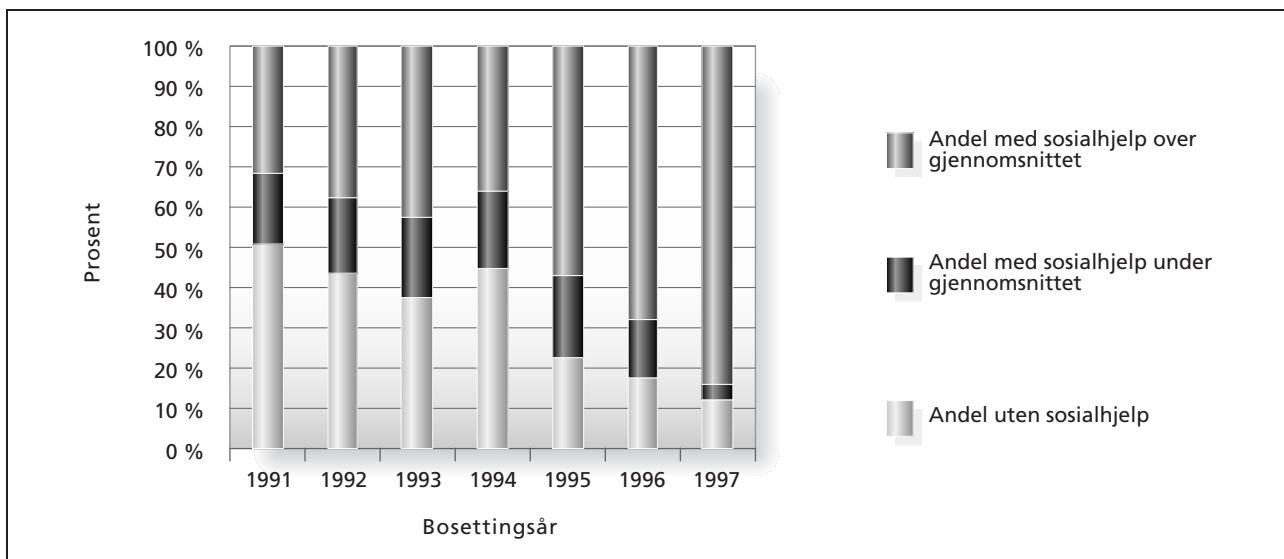
Det er også i denne sammenhengen forskjeller mellom familier og enkeltpersoner. Det er imidlertid ikke slik at familier fra de ulike landene systematisk kommer bedre ut enn enkeltpersoner fra de samme landene. Enkeltpersoner fra det tidligere Jugoslavia og fra Irak kommer for eksempel bedre ut enn fami-

lier fra disse landene. Tabellen viser imidlertid at landbakgrunn har betydning for hvor raskt flyktningene blir økonomisk selvhjulpne.

4.3.3 Utviklingen i sosialhjelp

Utviklingen i sosialhjelpen har nær sammenheng med utviklingen i yrkesinntekten. Figurene nedenfor viser at andelen flyktninger med sosialhjelp over gjennomsnittet er høyest i de første bosettingsårene, mens den stort sett reduseres jevnt for hvert år flyktningene har vært bosatt i landet. Gjennomsnittet refererer her til gjennomsnittet for den delen av befolkningen som hadde beløp på denne inntektsposten (gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling).³¹ 1994-kullet av flyktninger med overvekt av flyktninger fra Bosnia-Hercegovina skiller seg noe ut med relativt lav sosialhjelpsandel. Figur 5 viser utviklingen for familier, mens utviklingen for enkeltpersoner vises på figur 6. Tallene gjelder inntektsåret 1998.

³¹ Gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling for alle familier som mottok sosialhjelp, var 36 470 kroner i 1998. Gjennomsnittet for alle familier med seks års botid (1992-kullet) var 48 300 kroner. Gjennomsnittet for alle familier i hele befolkningen (både sosialhjelpsmottakere og de som ikke mottok sosialhjelp) var 1 100 kroner.

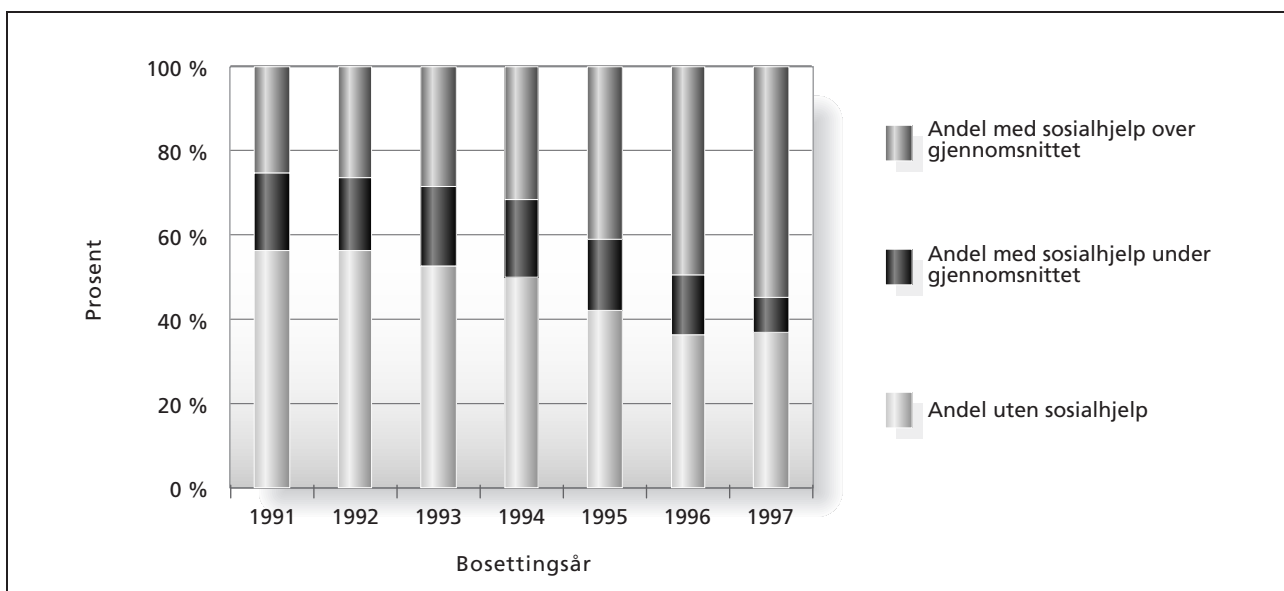


Figur 5 Sosialhjelpsandelen blant familier etter bosettingsår, 1998

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Inntektsstatistikk for personer og familier, 1998.

Andelen uten sosialhjelp øker også for hvert år flyktningene har vært bosatt. Blant familiene som i 1998 hadde bodd seks år i Norge (bosettingsår 1992), var det 44 prosent som ikke mottok sosialhjelp. 19 prosent av familiene mottok sosialhjelp under gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling i hele befolkningen, og 37 prosent mottok sosialhjelp over gjennomsnittet.

Blant enkeltpersonene som hadde bodd i Norge i seks år i 1998 (bosettingsår 1992), var det 57 prosent som ikke mottok sosialhjelp. Andelen med sosialhjelp over gjennomsnittet er også jevnt over lavere for enkeltpersoner enn for familier. For kullet med seks års botid var denne andelen 26 prosent i 1998.



Figur 6 Sosialhjelpsandelen blant enkeltpersoner etter bosettingsår, 1998

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Inntektsstatistikk for personer og familier, 1998.

Figurene ovenfor viser at andelen med sosialhjelp over gjennomsnittet reduseres jevnt med antall år familiene og enkeltpersonene har vært bosatt i Norge. Samtidig viser statistikken for flyktninger

som mottar sosialhjelp over gjennomsnittet, at en stor andel mottar mer enn 50 prosent over gjennomsnittet (se figurene A og B i vedlegg 1).

4.4 FAKTORER SOM PÅVIRKER GRAD AV MÅLOPPNÅELSE OG TILTAK FOR BEDRE MÅLOPPNÅELSE

Faktorer som er viktige for grad av måloppnåelse med hensyn til at flyktninger raskest mulig blir økonomisk selvhjulpne, kan grupperes i tre kategorier:

- 1 Økonomiske forhold som generelle konjunkturer, lokal næringsstruktur og arbeidsmarked.
- 2 Egenskaper ved flyktningene, som for eksempel familiesituasjon, fødeland, kjønn, alder og utdanning.
- 3 Egenskaper ved kommunens og sektormyndighetenes opplegg og tiltak for å integrere flyktningene i arbeidslivet.

Faktorene virker trolig både enkeltvis og i samspill med hverandre.

4.4.1 Økonomiske forhold

Den generelle konjunktursituasjonen har betydning for sysselsettingen blant flyktninger og for den økonomiske selvhjulpneheten. Flyktningkull i siste halvdel av 1990-årene ser ut til å komme raskere inn i arbeidslivet, noe som kan ha sammenheng med generell redusert ledighet og økt etterspørsel etter arbeidskraft. Arbeidsmarkedssituasjonen i bosettingsåret har vist seg å ha en selvstendig effekt på yrkesdeltakelsen mange år seinere.³² Lokal næringsstruktur og egenskaper ved det lokale arbeidsmarkedet har også betydning for hvor raskt flyktninger blir økonomisk selvhjulpne. Flyktninger er spesielt overrepresentert i næringene nærings- og nytelsesmiddelindustri, hotell- og restaurantvirksomhet og rengjøringsvirksomhet, men det er store variasjoner mellom ulike fødeland.³³ Nivået for arbeidsledighet i et fylke påvirker naturlig nok sannsynligheten for å være i arbeid, men effekten av det lokale ledighetsnivået er større for flyktninger enn for nordmenn. En forskjell i generelt ledighetsnivå mellom to fylker på ett prosentpoeng gir betydelig større forskjeller blant flyktnings yrkesdeltakelse.³⁴

Selv om man tar hensyn til andre faktorer som utdanning, språkkunnskaper og botid i Norge, har flyktninger lavere yrkesaktivitet enn nordmenn. Dette kan tyde på at andre faktorer, som utestengning av flyktninger fra deler av arbeidsmarkedet, spiller inn på deres yrkesdeltakelse og inntekt.³⁵

³² Lars Østby: *Beskrivelse av nyankomne flyktnings vei inn i det norske samfunnet*. Notater 2001/23. SSB, s. 19 og Svein Blom: *Inn i samfunnet. Flyktningkull i arbeid, utdanning og på sosialhjelp*. Rapport 96/5. SSB.

³³ Bjørn Mathisen: *Flyktninger og arbeidsmarkedet 4. kvartal 1999*. Notater 2001/11. SSB, s. 14.

³⁴ ECON: *Steg mot holdbar bosettingspolitikk*. Rapport 2/2000, s. 42.

³⁵ Berit Berg: *Innvandrere på arbeidsmarkedet: Høy terskel, lavt under taket*. IFIM-notat 3/96.

4.4.2 Egenskaper ved flyktninggruppene

Gjennomgangen av yrkesdeltakelse og inntektsstatistikk ovenfor (avsnitt 4.3) viser at det er store forskjeller mellom ulike flyktninggrupper når det gjelder hvor raskt de blir økonomisk selvhjulpne, og også at det er forskjeller mellom enslige flyktninger og flyktningfamilier. Forskjellene mellom grupper med ulike fødeland kan tenkes å være resultat av andre egenskaper, for eksempel at gruppene er ulikt sammensatt med hensyn til alder, kjønn, familiesituasjon eller utdanningsnivå. Analysen foran kontrollerer ikke for slike faktorer. Forskning har imidlertid vist at det er forskjeller i yrkesdeltakelse og inntektsforhold mellom ulike nasjonaliteter selv etter at man har kontrollert for slike faktorer. Nasjonalitet kan i seg selv ikke forklare variasjoner i yrkesdeltakelse, men det er andre egenskaper ved nasjonalitetene – eller måten disse behandles på i det norske arbeidsmarkedet – som skaper forskjeller i yrkesdeltakelse og inntekt.³⁶

Representanter for KRD har i intervju pekt på flyktningsenes kompetanse og utdanningsnivå, godkjenningordninger, diskriminering og fordommer som viktige faktorer som påvirker graden av måloppnåelse når det gjelder økonomisk selvhjulpne. Man har økt timerammen for norskopplæring for personer som ikke har fullført grunnskole eller tilsvarende, til 3000 timer. Det er etter KRDs oppfatning et tiltak som styrker mulighetene til utdanning og arbeid for grupper med liten skolebakgrunn. Ut over dette har ikke KRD vurdert tiltak som kan utjevne forskjeller mellom nasjonalitetsgrupper.³⁷

4.4.3 Egenskaper ved kommunenes integreringsarbeid

Kommunene skal legge forholdene til rette slik at flyktninger kan delta i samfunnet på lik linje med den øvrige befolkningen. For dette mottar kommunene integreringstilskudd som skal dekke kommunenes utgifter til blant annet integrerings- og kvalifiseringsarbeidet. I dette arbeidet har kommunene hatt stor grad av handlefrihet og selvstyre, og det har ikke vært gitt retningslinjer om hva kvalifiseringen skal inneholde – med unntak av tilbudet om norskopplæring med samfunnskunnskap.

De strategiene som myndighetene har anvendt i arbeidet med å finne bosettingskommune for den enkelte flyktning, ser ikke ut til å ha hatt noen effekt på graden av yrkesaktivitet blant flyktningene.³⁸ Egenskaper ved kommunenes integreringsarbeid har

³⁶ Djuve, Anne Berit og Hanne Cecilie Kavli: *Styring over eget liv. Levekår og flytteaktivitet blant flyktnings lys av myndighetenes bosettingsarbeid*. Oslo. Fafo-rapport 344, 2000, s. 85.

³⁷ Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

³⁸ Anne Berit Djuve og Hanne Cecilie Kavli: *Styring over eget liv. Levekår og flytteaktivitet blant flyktninger i lys av myndighetenes bosettingsarbeid*. Fafo-rapport 344, 2000, s. 125. Dette dreide seg om følgende strategier: bygge nasjonale/etniske grupper, rask bosetting, bosette nær familie og slekt, bosette i hele landet og ta hensyn til flyktningsenes ønsker.

imidlertid vist seg å virke inn på flyktningenes yrkesaktivitet. Dette er en sammenheng som består også når man tar hensyn til andre forhold som man vet påvirker sannsynligheten for å være yrkesaktiv blant flyktninger. En undersøkelse utført av Fafo viser at flyktninger som bor i kommuner som anvender parallell norskopplæring og yrkespraksis, har klart større sannsynlighet for å være yrkesaktive enn flyktninger i kommuner som ikke gjør det. Videre er yrkesaktiviteten blant flyktninger klart høyere i kommuner som anvender såkalt tett oppfølging, enn kommuner som ikke gjør det. «Tett oppfølging» betegner en praksis hvor kommunen knytter utbetaling av økonomisk til deltakelse i kvalifiseringstilbud, og hvor ugyldig fravær følges opp med innkalling til samtale før trekk eventuelt foretas. De aller fleste kommunene som anvender parallell yrkespraksis og norskopplæring, benytter seg også av tett oppfølging, slik at det er vanskelig å skille mellom effektene av hvert kjennetegn.³⁹

Betydningen av parallell språkopplæring og yrkespraksis for integreringen av flyktninger og innvandrere hadde tidligere blitt understreket av kommunalkomiteen ved behandlingen av St.meld. nr. 17 (1996–97), jamfør Innst. S. nr. 225 (1996–97):

Komiteen vil understreke betydningen av å se språkopplæring og deltakelse på arbeidsmarkedet i sammenheng, gjennom bedriftstilknyttet språkopplæring. Dette vil stimulere både motivasjonen for språklæringen og integreringsprosessen.⁴⁰

Yrkesaktiviteten er også større blant flyktninger i kommuner som organiserer flyktningarbeidet i en egen enhet, i kommuner som har integrert arbeidsformidlingen i det kommunale kvalifiseringsarbeidet, og i kommuner som kartlegger flyktningenes bakgrunn og kunnskaper for å utarbeide individuelle handlingsplaner, enn i kommuner som ikke har disse egenskapene. Det er også her en tendens til at en kommune som anvender én av disse metodene, anvender flere av de andre. Det er derfor vanskelig å skille ut effektene av hver enkelt metode. Effekten av kommunenes kvalifiseringsarbeid ser videre ut til å være størst i gruppene med lavest yrkesdeltakelse, noe som antyder at et godt kvalifiseringsarbeid kan løfte de svakeste flyktninggruppene opp til et nivå på yrkesdeltakelse som for de øvrige flyktninggruppene.⁴¹

KRD mener at egenskaper ved kommunenes integreringsarbeid har betydelig effekt på flyktningenes yrkesdeltakelse. Departementet mener det er av spesielt stor betydning at integreringsarbeidet er preget av stabil bemanning med god kompetanse og bred kontaktflate på feltet.⁴²

³⁹ Djuve og Kavli, s. 120.

⁴⁰ Innst. S. nr. 225 (1996–97) *Innstilling fra kommunalkomiteen om innvandring og det flerkulturelle Norge*, s. 23.

⁴¹ Djuve og Kavli, s. 120.

⁴² Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

4.4.4 Status for kommunenes arbeid

I 2000 gjennomførte UDI en kartlegging av hovedtrekkene ved kommunenes kvalifiseringstilbud og av hvor utbredt kunnskapen om introduksjonsprogram er i kommunene. Introduksjonsprogram betegner et differensiert tilbud som er tilpasset den enkelte nyankomne innvandrers behov for kvalifisering.⁴³ Individuelle kvalifiseringsplaner, godkjenning av kompetanse, praksisrelatert norskopplæring, heldagstilbud og arbeidsmarkedstiltak utgjør noen av de sentrale komponentene i et slikt tilbud.

Kartleggingen baserte seg på en spørreundersøkelse med en svarprosent på vel 43. Det er rimelig å anta at det er de mest aktive kommunene som har besvart skjemaene, slik at resultatene kan framstå som mer positive i forhold til det som er realiteten i kommunene samlet.⁴⁴ En hovedkonklusjon var at satsingen på introduksjonsprogram er godt kjent i bosettingskommunene. 85 prosent av kommunene som svarte, foretok en kartlegging av de nyankomnes kompetanse, yrke og utdanningsbakgrunn. Det var imidlertid bare 38 prosent av kommunene som utarbeidet skriftlige, individuelle kvalifiseringsplaner for de nyankomne. 47 prosent av kommunene svarte at de hadde et heldagstilbud, noe som indikerer at norskopplæring, arbeidspraksis og andre aktiviteter er satt sammen i et helhetlig program. Når det gjelder sosialhjelp, gjorde 31 prosent av kommunene bruk av alternative inntektssikringsordninger, så som kursstøtte og introduksjonsstønning, mens 82 prosent av kommunene stilte krav ved tildeling av sosialhjelp, for eksempel om deltakelse i norskundervisning.

4.4.5 Tiltak for større økonomisk selvhjelpenhet Introduksjonsprogram

KRDs strategi for å øke yrkesdeltakelsen blant flyktninger har de siste årene konsentrert seg om å utvikle et samordnet kvalifiseringstilbud. Ideen om et helhetlig kvalifiseringstilbud hvor ulike etater samordner sitt tilbud og innsats overfor hver enkelt flyktning, har blitt trukket fram i flere stortingsmeldinger siden midten av 1990-årene. Stortinget ble forelagt et forslag til samordnet kvalifiseringstilbud (introduksjonsprogram) høsten 2000 (St.meld. nr. 17 (2000–2001)). Forslaget fikk flertallets tilslutning, jamfør Innst. S. nr. 197 (2000–2001). Ordningen med introduksjonsprogram er imidlertid ennå ikke iverksatt, og den blir ikke juridisk bindende for kommunene.

⁴³ UDI: *Hvordan mottar norske kommuner nyankomne flyktninger og innvandrere? En kartlegging av hovedtrekkene i kommunenes tilbud om grunnleggende kvalifisering*. Juni 2001.

⁴⁴ UDI foretok en ny, men ikke helt tilsvarende kartlegging oktober-november 2001, hvor svarprosenten var betydelig høyere (84 prosent). Noen enkeltresultater er sammenlignbare og er relativt sammenfallende. Rapporten foreligger i en foreløpig utgave: *Introduksjonsprogram og introduksjonsstønning for nyankomne flyktninger og innvandrere*. UDI, januar 2002.

I Velferdsmeldingen, St.meld. nr. 35 (1994–95), jamfør Innst. S. nr. 180 (1995–96), understreket man betydningen av å unngå at personer blir «kasteballer» mellom ulike etater, og man ønsket derfor å utrede nærmere hvordan kvalifiseringen av nyankomne innvandrere kunne forbedres. I St.meld. nr. 17 (1996–97) ble det påpekt at det er behov for et godt samarbeid mellom trygdeetaten, sosialetaten, utdanningsmyndighetene og arbeidsmarkedsmyndighetene, særlig i kvalifiseringen av nyankomne innvandrere.⁴⁵ I St.meld. nr. 17 (2000–2001) tok man sikte på at alle flyktinger som bosettes, skal få tilbud om å delta i et introduksjonsprogram. Kommunene skal ha hovedansvaret for programmet. Aetat skal delta tidligere og mer systematisk enn før med tiltak for nyankomne flyktinger som trenger arbeidsmarkedsrettet kvalifisering. UDIs ansvar er oppfølging av programmene, blant annet med hensyn til evaluering og innhenting av erfaringer om hvilke tiltak som har best effekt på integrering. Programmene skal finansieres ved bruk av midler fra de ulike etatenes eksisterende budsjetter.

KRD mener at den viktigste årsaken til at arbeidet med å utvikle introduksjonsprogrammet har krevd såpass lang tid, er at tiltaket innebærer samordning av mange felt med ulike aktører. Slik samordning er ofte vanskelig å få til i praksis. Språkkopplærings- og arbeidsmarkedsspørsmål ligger innenfor henholdsvis KUFs og AADs ansvarsområder, og KRD kan derfor vanskelig detaljstyre dette. KRD peker også på at kvalifiseringsarbeidet ligger innenfor kommunenes ansvarsområde, noe som legger begrensninger på sentrale myndigheters styringsmuligheter. Departementet mener introduksjonsprogrammenes finansieringsløsning kan bli et kritisk punkt for hvor vellykket gjennomføringen blir.⁴⁶

En tverretattlig arbeidsgruppe ledet av UDI la i august 2001 fram en rapport om samarbeid, ansvar og roller i introduksjonsprogram. KRD følger opp arbeidsgruppas forslag i forhold til AAD og UFD med sikte på bedre samordning av arbeidet med introduksjonsprogram.⁴⁷

Forsøksprosjekter og introduksjonsstønad

KRD har i perioden 1998–2000 gjennom UDI satt i gang 26 forsøksprosjekter i til sammen 29 kommuner/bydeler for å utvikle gode introduksjonsprogram og prøve ut alternative ordninger til sosialhjelp. Kommunene som har deltatt i prosjektene, mener at kvalifiseringsarbeidet er blitt forbedret i løpet av prosjektperioden.⁴⁸ Forsøksprosjektene er evaluert av Fafo på oppdrag av KRD. Evalueringen finner at egenskaper ved prosjektene, slik som tett oppfølging i form av varsling før økonomisk trekk, at samarbeidet mellom prosjektet og Aetat fungerer godt, og at man lar deltakerne beholde ansvaret for egen økonomi, styrker sannsynligheten for å komme seg ut i lønnet arbeid. Dette er effekter som består også når det kontrolleres for andre faktorer man vet påvirker sannsynligheten for å være yrkesaktiv.⁴⁹

Et regjeringsoppnevnt utvalg la i juni 2001 fram et forslag til en ny lov om stønadsordning for nyankomne innvandrere, der introduksjonsstønaden forutsettes å erstatte sosialhjelpen som inntektskilde for deltakere i introduksjonsprogram. Ordningen foreslås ikke gjort obligatorisk for kommunene. KRD tar sikte på å legge fram forslag til lov om introduksjonsordning for Stortinget før sommeren 2002.⁵⁰ UDI mener forslaget om at det skal være frivillig for kommunene om de vil bruke introduksjonsloven og lage introduksjonsprogram, åpner for en uheldig ulikhet i kommunenes tilbud og integreringsarbeid overfor nyankomne flyktinger og innvandrere.⁵¹

Ny bosettingsordning

I den nye bosettingsordningen fra 2002 tar man sikte på å ta større hensyn til flyktingenes egne ønsker om bosted. KRD tror dette vil redusere sekundærflyttingen og gi større stabilitet i introduksjonsfasen, noe som kan føre til at flyktingene kommer raskere i arbeid.⁵² UDI peker på at ordningen hvor flyktingene i samarbeid med personalet på mottak kan arbeide for å finne en kommune, kan komme til å aktivisere flyktingene i større grad. UDI tror dette i kombinasjon med introduksjonsprogram vil øke motivasjonen og engasjementet når det gjelder å bli raskt yrkesaktive.⁵³

⁴⁵ St.meld. nr. 17 (1996–97), s. 58.

⁴⁶ Referat fra Riksrevisjonens møte med KRD 1. oktober 2001.

⁴⁷ Brev fra KRD til Riksrevisjonen, 30. januar 2002.

⁴⁸ UDIs virksomhetsrapport 2000.

⁴⁹ Anne Brit Djuve m.fl.: *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktinger*. Fafo-rapport 364, s. 123.

⁵⁰ Brev fra KRD til Riksrevisjonen, 30. januar 2002.

⁵¹ Brev fra UDI til Riksrevisjonen, 2. februar 2002.

⁵² Brev fra KRD til Riksrevisjonen, 30. januar 2002.

⁵³ Brev fra UDI til Riksrevisjonen, 2. februar 2002.

5 Vurderinger

5.1 INNLEDNING

Bosetting og integrering av flyktninger er basert på et samarbeid mellom UDI og kommunene. UDI kan ikke pålegge kommunene å bosette flyktninger. Det er også kommunene som bestemmer omfanget av og innholdet i det offentlige integreringsarbeidet som nyankomne flyktninger gjennomgår. UDI har derfor bare begrenset innflytelse på og ansvar for i hvilken grad målene om rask bosetting og integrering av flyktninger nås. KRD har ansvar for å tilrettelegge for bosetting av flyktninger og for kvalifiseringstilbudet til nyankomne flyktninger. Departementet skal også medvirke til å utforme en helhetlig og samordnet politikk i flyktningsspørsmål.

5.2 BOSETTING AV FLYKTNINGER

5.2.1 Måloppnåelse

Undersøkelsen viser at KRD i mange av årene 1995–2001 har vært relativt langt unna målet om at flyktninger skal være bosatt innen seks måneder etter at vedtak om opphold er fattet. Etter 1997 har andelen som er bosatt innen seks måneder, sunket gradvis hvert år fra tre firedeler i 1997 til under en tredel i første halvår 2001. Dette må betegnes som lav måloppnåelse, og utviklingen innebærer at andelen som må vente mer enn tolv måneder etter vedtak, har steget fra et meget lavt nivå på mellom én og fem prosent i årene 1997–1999, til hele 24 prosent i første halvår 2001.

For enslige mindreårige asylsøkere viser undersøkelsen at måloppnåelsen er enda lavere enn for voksne asylsøkere. I perioden 1995–2001 har man ikke i noe enkeltår maktet å bosette mer enn vel halvparten (1996) innen målet om tre måneder etter vedtak.⁵⁴ I de siste årene har man bare klart å bosette om lag en tredel innen fristen. Også for denne gruppa har utviklingen ført til at en stadig større andel må vente ekstra lenge i mottak: 30 prosent av dem som ble bosatt i første halvår 2001, hadde ventet mer enn ni måneder etter vedtak. Det kan være grunn til å minne om at kommunalkomiteen i Innst. S. nr. 197 (2000–2001) uttalte at sein bosetting er det viktigste kritikkverdige forholdet ved dagens behandling av enslige mindreårige asylsøkere.

⁵⁴ For 1997 og 1998 hadde UDI interne resultatmål som var mer ambisiøse: Alle skulle være bosatt innen tre måneder etter *ankomst*. Måloppnåelsen var dermed enda lavere i forhold til disse målene.

For eldre og funksjonshemmede flyktninger er det også langt igjen til full måloppnåelse. Målet er at disse flyktningene skal bosettes så raskt som mulig, men det er ikke definert noe spesielt tidskrav utover målet om seks måneder som gjelder for alle asylsøkere utenom enslige mindreårige. For perioden 1995–2001 har andelen som ble bosatt innen seks måneder, variert, men i gjennomsnitt har den vært litt over 50 prosent. Måloppnåelsen var dårligst i 1995 da 18 prosent ble bosatt innen seks måneder, og det beste året var 1998 da 69 prosent ble bosatt innen målet. Det er positivt at denne gruppa ikke har hatt lengre oppholdstider enn voksne flyktninger som helhet de siste årene.

Lange ventetider innebærer store menneskelige påkjenninger for dem det gjelder, og de kan gjøre integreringsarbeidet vanskeligere. I tillegg øker lange ventetider statens kostnader til drift av asylmottak. Det er også grunn til å peke på at lengre ventetider *etter* vedtak har kommet i tillegg til lange ventetider *før* vedtak som følge av lange behandlingstider for asylsaker de siste årene. Denne økningen har vært særlig markant for enslige mindreårige: I 2000 hadde gjennomsnittlig ventetid etter vedtak økt til 25 uker, mens behandlingstiden for asylsøknader for denne gruppa hadde økt til 23–24 uker samme år (75 prosent av sakene) og videre til 41 uker i første halvår 2001.⁵⁵

5.2.2 Virkemiddelbruken

Lengre oppholdstider i mottak kan delvis være et resultat av det relativt sett høye antallet vedtak og det store bosettingsbehovet de siste årene. Det er likevel et tankekors at andelen som måtte vente lenger enn seks måneder, var betydelig, mellom en tredel og en firedel, også i årene 1996–98 da bosettingsbehovet hadde vært synkende i flere år og befant seg på et relativt lavt nivå. Når man ikke klarte å komme nærmere målet i disse årene, kan det være grunn til å spørre om hva som skal til for å kunne bosette flyktninger raskere.

Det er også grunn til å peke på at økningene i satsene for integreringstilskuddet i 2000 og 2001 ikke har blitt fulgt av noen reduksjon av ventetidene i mottak. Ventetidene ser snarere ut til å ha økt i samme periode. Man kan selvfølgelig ikke utelukke at ventetidene hadde økt ytterligere hvis man hadde unnlatt å øke satsene.

⁵⁵ Se rapporten om Utlendingsdirektoratets saksbehandling i utlendingssaker.

Målene om rask bosetting søkes nådd med økonomiske og pedagogiske virkemidler overfor kommunene. Den nye bosettingsordningen fra 2002 endrer ikke på prinsippet om at bosettingen skal baseres på kommunenes frivillighet. Det kan være grunn til å spørre om ikke KRD burde ha gjort en grundigere vurdering av hensiktsmessigheten av det samlede settet av virkemidler eller behovet for supplerende tiltak og virkemidler for å oppnå en raskere bosetting av flyktninger.

5.3 FLYKTINGERS ØKONOMISKE SELVHJULPENHET

5.3.1 Måloppnåelse

Integreringstilskuddet skal bidra til at flyktninger blir raskest mulig selvhjulpne. Det er her lagt til grunn et kriterium om at flyktninger er økonomisk selvhjulpne hvis de seks år eller mer etter bosetting har et gjennomsnitt for overføringer som er likt eller lavere enn gjennomsnittet for befolkningen som helhet.

Undersøkelsen viser en klar tendens til at flyktninger får større yrkesinntekt for hvert år de bor i Norge. Gjennomsnittlig yrkesinntekt for flyktninger ligger riktignok betydelig under gjennomsnittlig yrkesinntekt for befolkningen som helhet. Flyktninger er derfor mer avhengige av offentlige overføringer enn befolkningen samlet. Flyktningfamilier som i 1998 hadde seks års botid (etter bosetting), mottok i gjennomsnitt vel dobbelt så mye i offentlige overføringer som den tilsvarende gruppa i hele befolkningen, ca. 119 500 kroner mot 56 400 kroner (112 prosent mer). For enkeltpersoner lå gjennomsnittet på vel 20 000 kroner, eller 62 prosent, over gjennomsnittet for den tilsvarende gruppa i hele befolkningen. På bakgrunn av dette må resultatet sies å være relativt svakt.

Mens yrkesinntekten øker jo lenger en flyktning har bodd i Norge, ser det ikke ut til at overføringene synker tilsvarende: Overføringene holder seg på et jevnere nivå selv med økende botid i Norge. Denne tendensen er mest markant for enkeltpersoner: De med seks-sju års botid har i gjennomsnitt ikke vesentlig lavere overføringer enn enkeltpersoner med bare ett års botid i Norge.

Det kunne tenkes at forskjellene i nivåene for gjennomsnittlige overføringer mellom flyktninger og tilsvarende grupper i hele befolkningen skyldtes en mindre gruppe individer med særlig store problemer på arbeidsmarkedet og som derfor ville trekke opp gjennomsnittet for hele kullet. Undersøkelsen viser imidlertid at andelen som mottar sosialhjelp, er høy for mange kull, også for dem som har bodd i landet en del år. Over halvparten av flyktningfamiliene som ble bosatt i 1992, mottok sosialhjelp seks år etterpå. Selv om tendensen er positiv ved at flyktninger i gjennomsnitt blir mer selvhjulpne for hvert år

de bor i Norge, er det uheldig både ut fra individuelle og samfunnsmessige hensyn at prosessen mot økonomisk selvhjulpnet går så vidt langsomt.

5.3.2 Faktorer som påvirker graden av økonomisk selvhjulpnet

En rekke forhold virker inn på flyktingers sannsynlighet for å være integrert i arbeidsmarkedet og dermed bli økonomisk selvhjulpne. Det er stor variasjon i graden av selvhjulpnet mellom personer og grupper av flyktninger. Undersøkelsen viser at graden av økonomisk selvhjulpnet varierer med lengden på botiden i Norge, familiesituasjon og landbakgrunn. Undersøkelsen viser til funn som tyder på at det gjenstår betydelige forskjeller mellom flyktninger med ulik landbakgrunn, selv om en tar hensyn til andre egenskaper som er viktige for sannsynligheten for å være yrkesaktiv, slik som kjønn, alder, botid og utdanning. Andre kjennetegn ved disse gruppene, eller måten de behandles på i arbeidsmarkedet, bidrar til å skape klare forskjeller i yrkesdeltakelse og inntekt. Integreringstilskuddet og de øvrige virkemidlene for integrering er imidlertid lite differensierte og synes å være lite tilpasset ulike utfordringer som de forskjellige flyktninggruppene står overfor når det gjelder å bli integrert i arbeidsmarkedet. Undersøkelsen viser at det for enkelte grupper i gjennomsnitt går hele 10–11 år før yrkesinntekten overstiger offentlige overføringer og 5–6 år før yrkesinntekten overstiger sosialstønad. Slik kunnskap burde ha foranlediget nærmere vurderinger av en mer differensiert virkemiddelbruk. Det kan synes som om KRD har tatt lite hensyn til variasjonen mellom grupper og i meget beskjeden grad vurdert mer differensierte virkemidler og tiltak for å bedre måloppnåelsen.

Undersøkelsen viser også til funn som indikerer at egenskaper ved kommunenes integreringsarbeid har effekt på flyktingenes yrkesaktivitet. Kommuner som praktiserer parallell språkopplæring og arbeidspraksis og tett oppfølging, der den økonomiske stønaden er knyttet til deltakelse i kvalifiseringsprogram, kan vise til klart større yrkesaktivitet blant flyktingene enn kommuner som ikke har et slikt opplegg. Effekten av kommunenes kvalifiseringsarbeid på yrkesdeltakelse ser dessuten også ut til å være størst for de nasjonalitetsgruppene som har lavest yrkesaktivitet. Når oppnåelsen av målet om økonomisk selvhjulpnet er relativt lav og enkelte flyktninggrupper har betydelige problemer med å bli integrert i arbeidsmarkedet, og det samtidig er kjent at visse innretninger av det kommunale integreringsarbeidet gir klart høyere yrkesaktivitet, kan det derfor være grunn til å spørre om ikke KRD burde ha vurdert, foreslått eller iverksatt tiltak med sterkere bindinger på kommunenes integreringsarbeid enn det som har vært tilfelle til nå.

Undersøkelsen viser samtidig at KRD gjennom

UDIs kommuneundersøkelse har fått kjennskap til at mange kommuner ikke benytter metoder i integreringsarbeidet som har vist seg å virke positivt på flyktningers yrkesaktivitet. Det kan derfor se ut som om at man ikke godt nok realiserer et kjent potensial for bedre måloppnåelse. KRD viser til at de politiske retningslinjene legger klare begrensninger på når staten kan innføre bindende regler for kommunal tjensteproduksjon. Slike regler skal unngås hvis ikke sterke argumenter tilsier noe annet. Det er likevel grunn til å spørre om ikke KRD burde ha vurdert om økt måloppnåelse og raskere selvhjulpne flyktninger er et tungt nok argument til å rettferdiggjøre statlige regler og retningslinjer for bruken av integreringstilskuddet og innholdet i kommunenes integreringsarbeid.

Introduksjonsprogrammet for kvalifisering av

nyankomne flyktninger inneholder komponenter som har vist seg å ha positiv effekt på sannsynligheten for å være i arbeid. Det har likevel tatt relativt lang tid å utvikle forslaget til et slikt program, og det er fortsatt ikke systematisk iverksatt. Man kan spørre om KRD har gitt dette arbeidet tilstrekkelig prioritet. Det kan i denne forbindelse være grunn til å peke på at det i St.meld. nr. 17 (1996–97) ble varslet om at det skulle utredes nærmere hvordan kvalifiseringen av nyankomne flyktninger kunne forbedres. I sin behandling av denne meldingen uttrykte kommunalkomiteen tilfredshet med «at Regjeringen vil sørge for at nødvendig kvalifisering for arbeid skal skje effektivt og uten dødtid i kvalifiseringsperioden.»⁵⁶ Komiteen understreket også betydningen av praksisrelatert språkopplæring for å stimulere integreringsprosessen.

⁵⁶ Innst. S. nr. 225 (1996–97), s. 23.

Vedlegg**Integreringstilskuddets størrelse**

Tabell A viser utviklingen i bevilgningen til integreringstilskudd i perioden 1991–2001.

Tabell A Utviklingen i bevilgningen til integreringstilskudd (kap. 521, post 60), saldert budsjett, i perioden 1991–2001. Millioner kroner

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bevilgning i mill. kroner	1440	1450	1423	1724	2050	1626	1429	1317	1251	1592	2016

Kilde: KRDs tildelingsbrev til UDI, 1991–2001.

I tillegg ble det i 2000 og 2001 bevilget henholdsvis 100 og 109 millioner kroner over kapittel 571, post 68 som del av et forsøk med å tildele øremerkede tilskudd som rammetilskudd i 20 kommuner.

Tabell B viser utviklingen i integreringstilskuddets satser i perioden 1991–2001 og foreslåtte satser for 2002.

Tabell B Integreringstilskuddets satser fra 1991 til 2002. Etter antall år bosatt i Norge. Kroner

Utbetalingsår	Totalt	1. år	2. år	3. år	4. år	5. år	Antall personer
1991	240 000	80 000	40 000	40 000	40 000	40 000	4 200
1992	283 000	78 500	70 000	45 000	45 000	45 000	3 800
1993	270 000	67 500	67 500	45 000	45 000	45 000	3 200
1994	280 000	65 000	65 000	50 000	50 000	50 000	11 900
1995	280 000	65 000	65 000	50 000	50 000	50 000	5 600
1996	280 000	65 000	65 000	50 000	50 000	50 000	2 600
1997	280 000	65 000	65 000	50 000	50 000	50 000	2 700
1998	280 000	65 000	65 000	50 000	50 000	50 000	3 000
1999	280 000	70 000	65 000	55 000	50 000	50 000	6 700
2000	300 000	75 000	65 000	60 000	50 000	50 000	6 337
2001	365 000	85 000	75 000	75 000	65 000	65 000	
2002*	376 000	87 000	77 000	77 000	68 000	67 000	

*: Forslag i St.prp. 1 (2001–2002) for KRD.

Kilde: Sluttrapport fra Beregningsutvalget, mai 2000, og St.prp. nr. 1 (2001–2002) for KRD.

I tillegg til de ovennevnte satsene utbetales det et engangstilskudd på 105 000 kroner ved bosetting av personer over 60 år og personer med kjente funksjonshemninger. Etter søknad kan det gis ytterligere inntil 150 000 kroner ved bosetting av funksjonshemmede som krever en ekstraordinær innsats fra kommunenes side. Kommuner som bosetter personer med meget alvorlige funksjonshemninger, kan i tillegg til dette få innvilget inntil 500 000 kroner i inntil fem år til dekning av en ekstraordinær innsats.⁵⁷ For bosetting av enslige mindreårige utbetales det i tillegg til integreringstilskuddet et særskilt tilskudd på 90 000 kroner per år inntil fylte 20 år.

Datagrunnlag for å beregne ventetider

Tabellene C og D viser hvordan datagrunnlaget for beregningen av ventetider er framkommet. Øverste del av tabell C viser antall bosatte hvert år og hvordan antallet fordeler seg mellom bosatte med vedtak og bosatte uten vedtak i saken. Deretter vises fordelingen av de bosatte med vedtak på følgende undergrupper: bosatte med positivt vedtak om asyl eller opphold på humanitært grunnlag, bosatte med midlertidig vedtak om opphold, bosatte som fikk avslag med mer, og bosatte med vedtak i saken, men hvor vedtaksstatus er ukjent.

⁵⁷ KRDs tildelingsbrev til Utlendingsdirektoratet for 2001.

Tabell C Utvalg til beregning av ventetider på bosetting etter år for bosetting

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Totalt antall bosatte	5291	2518	2787	3075	6588	5894
Bosatte med vedtak	5098	2388	2395	2393	5304	3976
Bosatte uten vedtak	193	130	392	682	1284	1918
Bosatte med vedtak:						
Bosatte med positive vedtak ⁵⁸	2386	1058	1313	1849	4017	3019
Bosatte med vedtak om midlertidig opphold	2446	905	420	194	771	702
Bosatte med avslag med mer	15	18	30	43	195	93
Bosatte med ukjent status	251	407	632	307	321	162
Sum bosatte med vedtak	5098	2388	2395	2393	5304	3976

Tabell D viser hvordan de som er bosatt og har positivt vedtak om opphold, fordeler seg mellom flyktninger som er bosatt med og uten offentlig hjelp. For hver av disse gruppene vises også fordelingen mellom dem som ble bosatt *før* vedtaket ble fattet, og dem som ble bosatt etter at vedtaket ble fattet. Dette er gjort for tre grupper: 1. voksne asylsø-

kere og personer med opphold på humanitært grunnlag, 2. enslige mindreårige, og 3. eldre og funksjonshemmede flyktninger. De to første gruppene er gjensidig utelukkende, mens eldre og funksjonshemmede flyktninger også er med i gruppa av voksne asylsøkere og personer med opphold på humanitært grunnlag.

⁵⁸ Grunnlaget for beregning av ventetid på bosetting.

Tabell D Bosatte med positivt vedtak om asyl/opphold på humanitært grunnlag etter om de er bosatt med eller uten offentlig hjelp, og etter om de er bosatt før eller etter vedtaket om asyl/opphold

Voksne asylsøkere og personer med opphold på humanitært grunnlag:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Direktebosatte med offentlig hjelp (før vedtak)	19	17	15	12	56	34
Bosatte med offentlig hjelp etter vedtak ..	1923	582	430	933	2248	2183
Sum bosatte med offentlig hjelp ⁵⁹	1942	599	445	945	2304	2217
Direktebosatte uten hjelp (før vedtak)	91	89	76	68	71	28
Bosatte uten hjelp etter vedtak	68	1				
Sum bosatte uten offentlig hjelp	91	90	76	68	71	28
Totalt	2033	689	521	1013	2375	2245

Enslige mindreårige:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Direkte bosatte med offentlig hjelp (før vedtak)	68			4	11	11
Bosatte med offentlig hjelp etter vedtak ...	47	30	32	81	112	172
Sum bosatte med offentlig hjelp ⁶⁰	47	30	32	85	123	183
Direktebosatt uten offentlig hjelp (før vedtak)	8	19	44	79	63	45
Bosatt uten offentlig hjelp etter vedtak	68				1	
Sum bosatte uten offentlig hjelp	8	19	44	79	64	45
Totalt	55	49	76	164	187	228

Eldre og funksjonshemmede:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Direktebosatte med offentlig hjelp (før vedtak)	1	2	3	1	5	3
Bosatte med offentlig hjelp etter vedtak ..	68	22	29	31	54	43
Sum bosatte med offentlig hjelp ⁶¹	61	24	32	32	59	46
Bosatt uten offentlig hjelp etter vedtak	3	9	5	5	2	1
Totalt	64	33	37	37	61	47

Ventetider i mottak

Tabell E viser andelene enslige mindreårige som ble bosatt innen 3 måneder, 3–6 måneder, 6–9 måneder,

og mer enn 9 måneder etter positiv vedtak for perioden 1995–1. halvår 2001 samt utviklingen i gjennomsnittlig ventetid.

⁵⁹ Beregningsgrunnlag for måloppnåelse når det gjelder bosetting av personer med innvilget asyl og opphold på humanitært grunnlag.

⁶⁰ Beregningsgrunnlag for måloppnåelse når det gjelder bosetting av enslige mindreårige asylsøkere.

⁶¹ Beregningsgrunnlag for måloppnåelse når det gjelder bosetting av eldre og funksjonshemmede med innvilget asyl og opphold på humanitært grunnlag. Denne gruppa inngår også i beregningsgrunnlaget for asylsakene.

Tabell E Ventetid for enslige mindreårige med positivt vedtak om asyl eller opphold på humanitært grunnlag: prosentandel som ble bosatt innen henholdsvis 3 måneder, 3–6 måneder, 6–9 måneder, og mer enn 9 måneder etter positivt vedtak og gjennomsnittlig ventetid i måneder

Ventetid	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1. halvår 2001
0–3 md.	23	57	50	54	32	30	35
3–6 md.	32	27	38	28	30	32	16
6–9 md.	26		6	13	22	21	18
Mer enn 9 md.	19	17	6	5	16	17	30
Gjennomsnitt	5,9	4,3	3,6	3,6	5,2	5,6	
N	47	30	32	85	123	183	79

Kilder: 1995–2000: Riksrevisjonen basert på FLYREG; 2001: UDIs virksomhetsrapport per 30. juni 2001.

Tabell F viser andelen av eldre og funksjonshemmede flyktninger som ble bosatt innen henholdsvis 6 måneder, 6–12 måneder og over 12 måneder

etter positivt vedtak samt gjennomsnittlig ventetid.

Tabell F Ventetider for bosetting for eldre og funksjonshemmede flyktninger. Prosentandeler som ble bosatt innen 6 måneder, 6–12 måneder og mer enn 12 måneder etter positivt vedtak

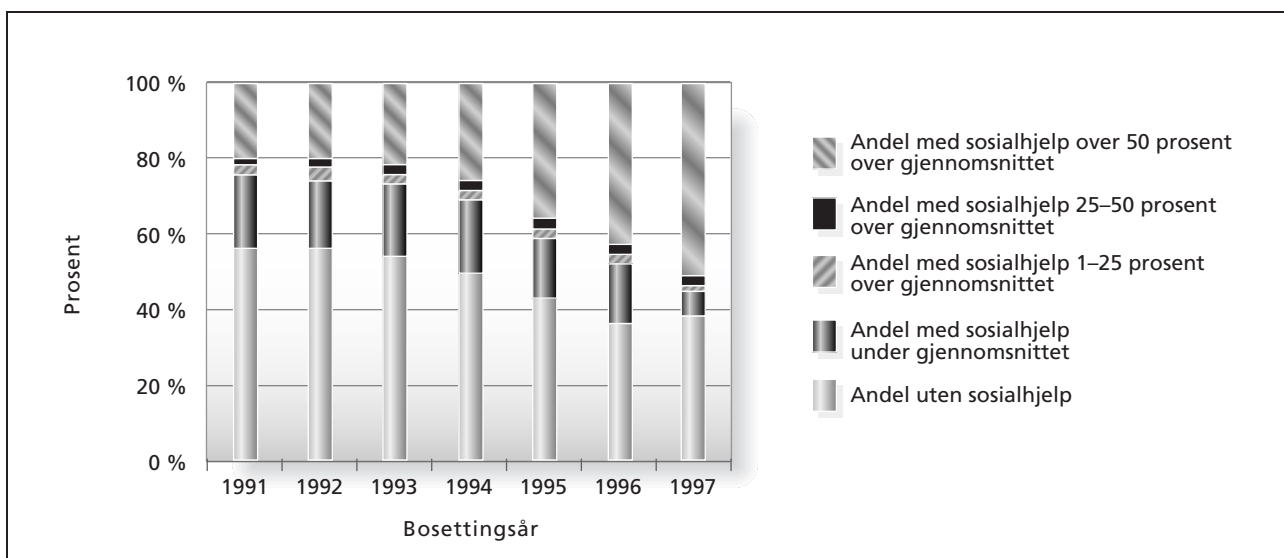
Ventetid	1995	1996	1997	1998	1999	2000
0–6 md.	18	54	59	69	58	46
6–12 md.	64	29	19	28	36	35
Mer enn 12 md.	18	17	22	3	7	20
Gjennomsnitt	8,9	6,9	7,8	4,7	5,9	7,6
N	61	24	32	32	59	46

Kilde: Riksrevisjonen basert på FLYREG.

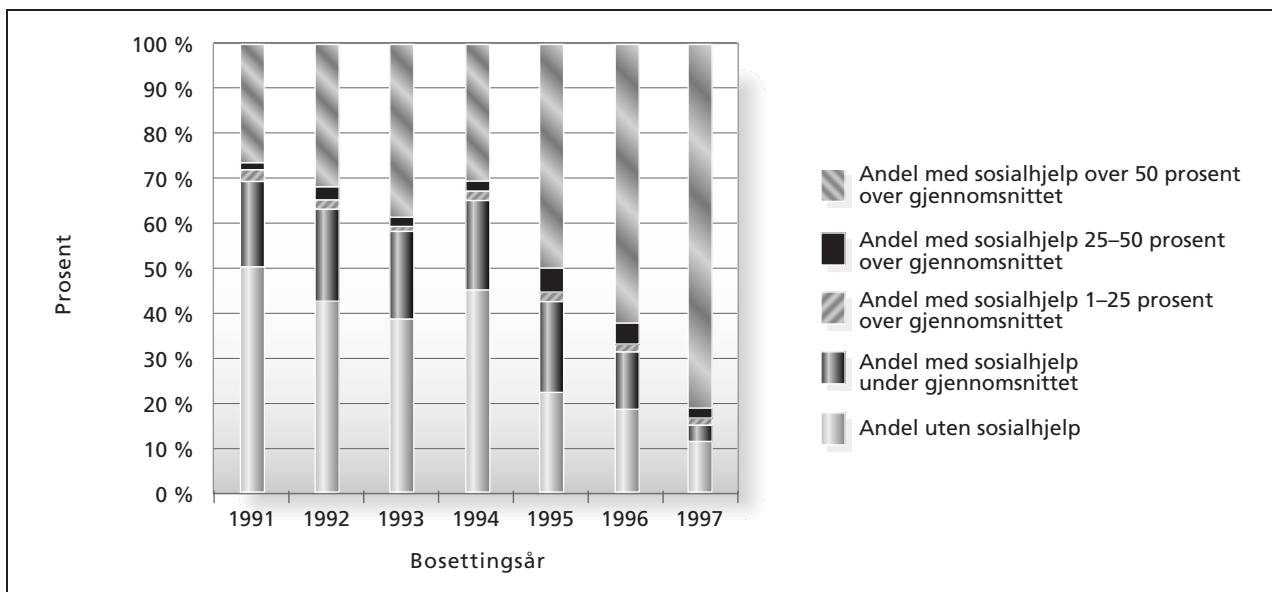
Utviklingen i sosialhjelsandelen for flyktninger

Figur A viser hvilke andeler av enkeltpersoner etter bosettingsår som mottar henholdsvis over 50 prosent, 25–50 prosent og 1–25 prosent mer sosialhjelp enn tilsvarende gruppe (med hensyn til alder og fa-

miliesituasjon) i hele befolkningen, samt andelen som mottar mindre sosialhjelp enn gjennomsnittet. Tallene gjelder for inntektsåret 1998. Figur B viser tilsvarende andeler for familier.



Figur A Oversikt over sosialhjelsandelen for enkeltpersoner etter bosettingsår. Andel som ikke mottar sosialhjelp, andel som mottar henholdsvis mindre enn gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling og 1–25 prosent, 25–50 prosent og mer enn 50 prosent mer enn gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling i befolkningen.inntektsåret 1998



Figur B Oversikt over sosialhjelpsandelen for familier etter bosettingsår. Andel som ikke mottar sosialhjelp, andel som mottar henholdsvis mindre enn gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling og 1–25 prosent, 25–50 prosent og mer enn 50 prosent mer enn gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling i befolkningen. Inntektsåret 1998