



Innst. S. nr. 117

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:8 (2001-2002)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av UDIs saksbehandling i utlendingssaker, statlige asylmottak og måloppnåelsen for integreringstilskuddet

Til Stortinget

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 hvorav vel 1,2 mrd. kroner gikk til drift av statlige asylmottak. Bevilgningen til integreringstilskuddet kom i tillegg og utgjorde i 2000 vel 1,3 mrd. kroner mot 2,7 mrd. kroner i 2002.

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

Et av målene i flyktningpolitikken er rask behandling av asylsaker av hensyn til søkerens rettssikkerhet 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 beboermedvirkning. 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.

2. OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen av UDIs saksbehandling i utlendingsaker er bl.a. 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 mottakene. Undersøkelsen av måloppnåelse for integreringstilskuddet er for det første basert på statistisk analyse av data fra Flyktningsregisteret om flykninger som ble bosatt 1995-2000. Der- nest er den basert på inntektstatistikk for flykninger i perioden 1993-1998 hvor Statistisk sentralbyrå har til- rettelagt grunnlagsdata og tabeller. Det ble også foretatt intervjuer med representanter for KRD og analyse av ulike typer dokumenter som evalueringer og forsk- ningsrapporter for å identifisere årsaker til manglende måloppnåelse.

2.1 UDIs saksbehandling

Undersøkelsen viser at behandlingstiden for asylsa- ker har vært økende i lengre tid. I 1999 og første halvår 2000 kom saksbehandlingstiden opp i 36 uker, mens målet var ni uker. I andre halvår 2000 falt saksbehand- lingstiden ned til 24 uker, for så å stige igjen til 31 uker i første halvår 2001. En årsak til den midlertidige ned- gangen 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. Tidli- gere 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 ved- tak.

I første halvår 2001 var behandlingstidene for andre sakstyper mellom to og fire ganger så lange som de tid- ligere tidsmålene. 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 søkna- dene venter på behandling. Resultatene fra analysen av saksflyten kan tyde på at det er vanskelig å ivareta opp- følgingen av sakene på en tilfredsstillende måte, og at forvaltningslovens krav til at saksbehandlingen skal skje uten ugrunnet opphold, i en del saker ikke blir opp- fylt.

Overføringen av ansvaret for å intervju asylsøkerne 1. juli 2000 ble blant annet gjort for å redusere saksbe- handlingstiden. 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.

Produksjonsmålene angir hvor mange søknader UDI skal behandle hvis det blir fremmet så mange søknader. For 2002 er det blitt satt som mål at 100 pst. av asylsa-

kene skal behandles innen 8 uker, jf. tildelingsbrevet. (Til opplysning oppga departementet i budsjettet en saksbehandlingstid på tolv uker.) Det er imidlertid grunn til å spørre om hvor realistisk dette målet er, når behandlingstiden for 75 pst. av sakene var 31 uker i før- ste halvår 2001. Økningen i behandlingstiden for søk- nader 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.

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

Samarbeidsrådet fungerte etter intensjonen i kun 14 av de 55 mottakene. Det betyr at beboerne i de reste- rende 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 full- makter 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 til 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 leksele- sing for barn på mottaket, og at halvparten av de tolv mottakene med egne avdelinger for enslige mindreå- rige 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 proble- mer. Det er ikke stilt krav til mottakene fra UDIs side om bemanning eller telefonvaktordning utenom ordi- nær arbeidstid. Undersøkelsen viser at halvparten av mottakene verken var betjent eller hadde telefonvakt- ordning i helgene. På kveldstid i uken var hvert tredje mottak verken betjent eller hadde telefonvaktordning.

UDI har et gjennomarbeidet system for hvordan til- synet 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 gjennomgått, 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 tilsyns- rapportene 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

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 pst. i perioden 1997-1999. Andelen som har blitt bosatt innen målet om seks måneder, sank fra om lag 75 pst. i 1997 til 30 pst. 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 pst. innen tre måneder.

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 pst. 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.

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. Undersøkelsen tyder 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 selvhjulpenhet er positiv over tid, men prosessen går langsomt. Det er derfor langt igjen til målet om at flyktninger raskt skal bli selvhjulpne.

Integreringstilskuddet er lite differensiert i forhold til de ulike utfordringene som de forskjellige flyktninggruppene står 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 støna-

den 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 flyktnings yrkesaktivitet, og at et potensial for raskere selvhjulpenhet dermed ikke blir realisert. Utover økt timeramme for norskopplæring for personer uten fullført grunnskole har ikke KR D 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 flyktinger skal inneholde.

3. KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

KRD uttrykker i sine kommentarer 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 KR D. At den eksterne gjennomgangen ble initiert først etter lang tid med dårlig måloppnåelse og urealistiske mål, skyldes ifølge KR D 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.

Når det gjelder rapporten om statlige asylmottak, deler KR D 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. Hvor velfungerende samarbeidsrådene er, avhenger svært ofte av personene og varierer derfor i perioder. I løpet av høsten 2001 ble det gjennomført seminarer om beboermedvirkning for alle ansatte i mottak i alle regioner. Ofte er det 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. KR D 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 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 flyktingenes egne ønsker om kommune skal telle sterkere. 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 flyktinger 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 bosettingsbehov på 7 000-9 000 flyktinger pluss familiegjennforeninger. 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.

Når det gjelder målet om økonomisk selvhjulpenhet, uttaler departementet at statlige føringer for kommunenes integreringsarbeid og bruk av integreringstilskuddet vil kunne gjøre flyktinger 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 flyktinger, 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 tilleggsopplysning-

ger. 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 KRD 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 å 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. 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.

Riksrevisjonen konstaterer at det er en stor utfordring både å få kommunene til å bosette et tilstrekkelig antall flyktinger, 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 selvhjulpenhet 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 KRD har gitt dette arbeidet tilstrekkelig prioritet.

5. KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTETS SVAR

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

"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 restansenedbyggingssjektiv 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 familiejenforeningssaker 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 75000 vedtak i andre utlendingssaker i

2002. Likeså ligger produktiviteten i asylsaksbehandlingen godt i overkant av målet i St.prp. nr. 1 (2001-2002) på 115 saker pr. saksbehandlærårverk. 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 maktet 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 tilsyne-

latende 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 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 lenger 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 bevilgnings 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.

7. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen

og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og Ragna Flotve og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til Dokument nr. 3: 8 (2001-2002) om Riksrevisjonens undersøkelse av UDIs saksbehandling i utlendingssaker, statlige asylmottak og måloppnåelse for integreringstilskuddet. Komiteen vil innledningsvis vise til den korrespondanse mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Riksrevisjonen som viser at Riksrevisjonens merknader i seg selv kan ha virket positivt for å gjøre noe med de områdene hvor Riksrevisjonen har påpekt mangler og kommet med konkrete anbefalinger til oppfølging, jamfør statsrådets kommentar i brev til komiteen av 18. november 2002 som følger vedlagt innstillingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, vil også påpeke at UDI i den perioden som er undersøkt i rapporten var under sterk kritikk fra flere hold. Flertallet er kjent med at det er skjedd store endringer i UDI både i den undersøkte perioden, og etter at rapporten ble utarbeidet.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at det i denne perioden også er gjort flere tiltak i departementet for å sikre en bedre etatsstyring. Disse medlemmer ser at det vil ta noe tid før man har alle systemer på plass som sikrer effektiv drift.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er bekymret for at saksbehandlingstiden i UDI fortsatt er lang. Disse medlemmer vil her vise til svarbrev fra kommunalministeren 10. januar 2003 som viser at behandlingstidsmålet på 8 uker i asylsaker i 2002 ikke er nådd, da behandlingstiden i UDI i 2002 var på 3-4 måneder. Disse medlemmer er bekymret over at saksbehandlingstiden har økt fra 2001 til 2002, dette til tross for at det i svarbrev fra departementet 24. april 2002 heter at saksbehandlingstiden ved alle former for saker er betydelig redusert.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti er bekymret over at saksbehandlingstiden har økt fra 2001 til 2002 i en overgangsperiode. Dette skyldes bl.a. nedarbeidelse av restanser. Disse medlemmer registrerer at saksbehandlingstiden i europeisk sammenheng er forholdsvis kort. Disse medlemmer viser også til at saksbehandlingstiden i ordinære saker enten er stabil eller redusert, tross et økt antall saker til behandling.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, vil i

denne forbindelse vise til Riksrevisjonens bekymring om at gjentatte organisasjonsendringer og andre tiltak i UDI så langt ikke har ført til vesentlige forbedringer, se Riksrevisjonens svarbrev i brev fra Kommunal- og regionaldepartementet 24. april 2002. Flertallet er kjent med at det nå er lagt opp til systemer som gir hurtigere saksbehandling som også skal tilpasses den enkelte søker, og forutsetter at Kommunal- og regionaldepartementet følger opp Riksrevisjonens påpekning om viktigheten av å få på plass et etatsstyringssystem med konsistent resultatrapportering.

Flertallet har merket seg at behandlingstiden for enslige mindreårige asylsøkere er i overkant av 5 måneder fra søknadsdato, og at Regjeringen mener behandlingstiden kan øke i 2003 som følge av innføring av aldersundersøkelser og oppsporing av omsorgspersoner i hjemlandet, jf. svarbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 10. januar 2003 som følger vedlagt innstillingen. Dette er mindreårige personer som hurtigst mulig må få avklart sin søknad slik at opphold i mottak blir kortest mulig. Flertallet mener det er viktig at kravet til saksbehandlingstid i asylsaker etterstrebes spesielt for denne gruppen asylsøkere.

Komiteen vil samtidig peke på viktigheten av tiltak for aldersfastsettelse, blant annet for å kunne sikre gode tilbud til gruppen under 18 år.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, er også kjent med at UDI nå har etablert et nytt system for asylsøkere, hvor en har differensiert saksbehandlingen etter 3 kategorier.

Flertallet har merket seg at dette er et tiltak som kan redusere saksbehandlingstiden og kan medføre økt kapasitet for dem som faktisk har behov for beskyttelse. Flertallet vil her fremheve at kortere saksbehandlingstid og den differensierte asylbehandlingen ikke må gå ut over den enkelte asylsøkers rettsikkerhet.

Flertallet vil påpeke at livet i mottak kan være en vanskelig situasjon for den enkelte asylsøker. Flertallet er kjent med at UDI har utarbeidet et nytt driftreglement som skal gjelde fra 1. januar 2003, for ordinære mottak og mottak med øremerkede plasser for enslige mindreårige asylsøkere, og herunder vurdert Riksrevisjonens oppfordring om krav i forbindelse med bemanning av mottakene. Flertallet er likevel bekymret for tilbudet til dem som av ulike årsaker blir værende lenge i mottakene.

Flertallet er kjent med at UDI i perioden 1995-2001, var relativt langt unna å nå målsetningen når det gjelder bosetting av flyktninger for alle grupper. Flertallet er også kjent med at en ny bosettingsordning ble innført 1. januar 2002, men at denne ordningen alene ikke har medført at man når målsetningen om at alle flyktninger skal bosettes innen 6 måneder etter at de har fått opphold, og at enslige mindreårige må bosettes før det har gått 3 måneder. Flertallet merker seg at Regjeringen fortsatt vurderer tiltak som kan bidra til at målsettingen nåes og at dette gis høy prioritet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er kjent med at man fortsatt er langt unna måloppnåelse når det gjelder bosetting. Boliger, særlig for enslige, er fortsatt en flaskehals. Disse medlemmer ser derfor at dette vil være et naturlig område å sette inn tiltak på.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, merker seg at Regjeringen i sitt svarbrev til komiteen av 10. januar 2003 uttaler at man vil følge arbeidet for å sikre raskere bosetting nøye.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Riksrevisjonens undersøkelse viser at UDIs saksbehandling på mange måter ikke fungerer tilfredsstillende og at det er et stort forbedringspotensial før direktoratet fungerer tilfredsstillende. Undersøkelsen viser også at det er iverksatt en rekke tiltak i UDI som har som formål å forbedre saksbehandlingsrutinene og få saksbehandlingstiden ned.

Disse medlemmer er imidlertid av den oppfatning at det ikke er riktig å gi UDI all skyld for lang saksbehandlingstid. Etter disse medlemmers oppfatning har mottaksapparatet sviktet fordi det føres en snillistisk innvandringspolitikk som medfører store tilstrømninger av asylsøkere. Norske myndigheter har ikke gjort et tilstrekkelig arbeid i forhold til å gi signaler i utlandet om at Norge er et ikke-innvandringsland. I 1997 kom det 2 271 asylsøkere til landet og i 2002 var det forventet et antall på ca. 18 000. En slik formidabel økning i løpet av kort tid medfører selvfølgelig en sprengning av mottakskapasiteten. Disse medlemmer viser til at dersom Fremskrittspartiets innvandringspolitikk hadde vært innført, ville det ha vært et betydelig antall færre asylsøkere, og det ville derfor heller ikke ha vært behov for store ressurser til å behandle slike søknader. Mottaksapparatet ville også ha kunnet gjennomføre sin oppgave. En undersøkelse gjennomført i 2002 viser at Norge ligger på andreplass i Europa når det gjelder innvandring i forhold til folketallet. Dersom en slik masseinnvandring fortsetter, vil problemene i mottaksapparatet fortsette, og UDI vil derfor fortsatt være under et betydelig press. Dessverre ser det ut som om de andre partiene på Stortinget ikke har tatt dette alvorlig innover seg og derfor ikke ønsker å stanse den store tilstrømningen av asylsøkere. Disse medlemmer viser til at forsøket med å informere om norske asylmottak, bl.a. i Bulgaria, har hatt en positiv effekt og redusert innvandringen fra de land hvor slike tiltak er gjennomført. Disse medlemmer er også av den oppfatning at asylsøkere som kommer fra land hvor det er åpenbart at de ikke er utsatt for forfølgelse av politiske årsaker må utvises på grensen og umiddelbart sendes tilbake dit de kommer fra. Nyankomne asylsøkere må også sendes tilbake til de transitland som de har benyttet, da asyl skal søkes i det første land som man kommer til.

Disse medlemmer ser at det er behov for en betydelig forbedring i UDIs saksbehandling og saks-

behandlingstid. Riksrevisjonens undersøkelse har bekreftet de antakelser som disse medlemmer har hatt over lang tid. Disse medlemmer viser til at UDI er langt ifra å oppfylle de mål og krav som er satt for virksomheten. Med den tilstrømmingen av asylsøkere som vi i dag opplever, er ikke UDIs produksjonsmål realistiske dersom det ikke innføres betydelige forenklinger i saksbehandlingen og at antallet søknader begrenses kraftig.

Disse medlemmer viser også til at Riksrevisjonen har konkludert med at det er mangler i driften av asylmottakene. Blant annet fremkommer det at Samarbeidsrådet i asylmottakene ikke fungerer etter intensjonene. Disse medlemmer finner det kritisk at beboerne i asylmottakene ikke deltar aktivt i aktiviteter på mottaket eller deltar aktivt i driften av mottaket. Dette vil vanskeliggjøre en eventuell senere integrering i det norske samfunnet. Det er av avgjørende betydning at nyankomne asylsøkere raskt lærer at man i det norske samfunnet må ta ansvar for sin egen hverdag. Disse medlemmer viser også til at undersøkelsen viser at det er et problem med beboere som begår kriminelle handlinger, er voldelige eller har psykiske problemer.

Disse medlemmer er kjent med at dette fører til uheldige situasjoner i mange norske lokalsamfunn.

Disse medlemmer registrerer at Kommunal- og regionaldepartementet er enig i de fleste av de vurderinger som fremkommer av Riksrevisjonens undersøkelse. Disse medlemmer forventer derfor at det raskt blir iverksatt tiltak som kan avbøte situasjonen.

Disse medlemmer er kjent med at Stortinget i den nærmeste fremtid skal få seg forelagt en evaluering om utlendingsforvaltningens organisering. Dette vil være et riktig tidspunkt til å vedta påkrevde endrings tiltak.

8. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:8 (2001-2002) - Riksrevisjonens undersøkelse av UDIs saksbehandling i utlendingssaker, statlige asylmottak og måloppnåelsen for integreringstilskuddet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 5. februar 2003

Martin Engeset
fung. leder

Siri Hall Arnøy
ordfører

Kjell Engebretsen
sekretær

Vedlegg 1

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 18. november 2002

Vedrørende Dokument 3:8 (2001-2002) fra Riksrevisjonen

Jeg viser til faks fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen av 12. november 2002 vedrørende Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Utlendingsdirektoratet. Komiteen ønsker svar på hva som har skjedd i tiden etter Riksrevisjonens undersøkelse og på hvilke tiltak som er satt i verk for å rette opp de mangler som Riksrevisjonen påpeker.

Riksrevisjonens rapport om UDIs saksbehandling i utlendingssaker, statlige asylmottak og måloppnåelsen for integreringstilskuddet ble forelagt departementet før den ble overlevert Stortinget 28. juni 2002. Rapporten tar for seg perioden 1999 - 1. halvår 2001. Som kjent har det skjedd svært store og omfattende endringer i UDI siden rapporten ble utarbeidet. Dette var også fokus for det svaret jeg ga da saken ble forelagt departementet i april. Svaret står gjengitt i Dokument 3:8 (2001-2002). Rapporten dekker vesentlige deler av UDIs samlede virksomhet i og med at den omhandler både saksbehandling av enkeltsaker, gjennomgang av mottakssystemet og bosettingsiden. Jeg vil derfor trekke frem noen av de viktigste endringene som har funnet sted i løpet av den siste tiden.

UDIs saksbehandling i utlendingssaker

Prognosen for antall asylankomster ble i RNB 2002 økt fra 12 000 til 18 000 ankomster. Som følge av dette ble UDI tilført 37 mill. kr i økt driftsbevilgning blant annet for å fange opp den sterke økningen i antall asylsøkere. Dette har muliggjort en betydelig vekst i bemanningen.

UDI har siden midten av 2001 gjennomført betydelige organisatoriske endringer ved at tidligere Juridisk avdeling er delt i en Asylavdeling og en Oppholdsavdeling. Samtidig er det opprettet en ny avdeling, Strategi- og dokumentasjonsavdelingen. For å styrke toppledelsen i direktoratet, er det etablert en stilling som assisterende direktør og en mindre stab tilknyttet direktøren. Videre er antall nivåer i avdelingene redusert med ett nivå. Hensikten med endringene har blant annet vært å styrke oppfølging og styring av oppgaveløsningen samt bedre å kunne ivareta overordnede oppgaver. Det er også etablert ordninger som bidrar til økt fleksibilitet internt i Asylavdelingen og som gjør det mulig å omdisponere ressurser raskt for å håndtere endringer i ankomstbildet. Dette omfatter både personellmessige ressurser og infrastruktur i form av lokaliteter og teknisk utstyr.

I tillegg til delingen av Juridisk avdeling er det gjennomført en omlegging av asylsaksbehandlingen. Dette innebærer blant annet at saksbehandlingen er differensiert etter tre kategorier, der kategori 1, personer med antatt grunnløse søknader, skilles fra kategori 2, personer med antatt godt begrunnede søknader, og fra kate-

gori 3, øvrige søkere der det trengs mer informasjon og mulighet for å vite hvordan søknaden bør behandles videre. Hensikten med differensieringen er blant annet å sikre rask behandling av søkere i kategori 1, samt å sende et signal om at gevinsten ved å søke asyl i Norge uten å ha behov for beskyttelse, er liten. Samtidig vil en reduksjon i antallet søknader føre til en raskere behandling for dem som trenger beskyttelse. En vesentlig årsak til relativt lange saksbehandlingstider for en del søkere i de to andre kategoriene er behandling i henhold til den såkalte Dublinkonvensjonen, som inkluderer relativt lange svarfrister på tilbakemeldingsanmodninger.

Videre ble asylintervjuordningen omlagt ved årsskiftet 2001/2002, slik at alle asylsøkere nå blir intervjuet før de forlater transittmottaket. I tilknytning til dette ble det opprettet en egen asylintervjuenhet. Samtidig ble det etablert regionale asylintervjuenheter knyttet til regionkontorene som i løpet av 1. halvår 2002 gjennomførte intervju av de asylsøkere som var flyttet ut av transittmottakene før årsskiftet.

Effekten av de ovennevnte tiltakene har vært en reduksjon i saksbehandlingstidene, spesielt for de sakene som defineres inn under kategori 1.

Oppholdsavdelingen, som behandler de øvrige saker etter utlendingsloven og statsborgerskapsloven, har også gjennomgående kortere saksbehandlingstider og høyere produksjon enn i 2001. Dette har dels sammenheng med økt bemanning, men også med organisatoriske tiltak som er satt i verk. Høsten 2001 ble det opprettet et restanseprosjekt som frem til sommeren 2002 i all hovedsak nedbygget restansene på familiegjenforeningssaker til de fastsatte målene. Det blir fortløpende vurdert organisatoriske grep for å øke produktiviteten.

Statlige asylmottak

Den største gruppen lengeventende er personer med avslag på sin asylsøknad. Disse har fått sin sak behandlet, og venter ikke på svar fra myndighetene. De har derimot selv ansvar for å rette seg etter vedtaket og reise hjem på eget initiativ. Politiet har ansvaret for å tvangseffektuerer vedtakene. De viktigste hindringene i forbindelse med uttransportering, er at vedkommende ikke oppgir riktig identitet, at det er vanskelig å verifisere antatt identitet, og at Norge mangler avtaler om tilbaketakelse med enkelte land. For å motivere til hjemreise, har UDI iverksatt reduksjon av økonomiske ytelser for de som har oversittet utreisefristen og som fortsatt bor i mottakene.

Videre får personer som får avslag tilbud om å søke om frivillig retur. Det er inngått avtale med IOM (International Organization for Migration). IOM gir informasjon om programmet, bistår med selve reisen og hjelper med å fremskaffe reisedokumenter ved behov.

Det legges med andre ord vekt på tiltak for at personer skal reise hjem og ikke fortsette å bo i mottak etter at endelig vedtak er fattet.

Når det gjelder driften av de statlige asylmottakene, vil et nytt driftsreglement tre i kraft 1. januar 2003. Riksrevisjonens Dokument 3:8 er et av dokumentene som har ligget til grunn for utarbeidelsen av det nye driftsreglementet med tilhørende kravspesifikasjoner. I det nye driftsreglementet er det blant annet fokusert på driftsoperatørens ansvar ved gjennomføring av tilsyn, ansattes kompetanse, bemanningstid på mottakene, tilgang på ekstern veiledning. Det fokuseres også på mulighetene i selve bygningsmassen i forhold til aktiviteter og bofasiliteter, blant annet med tanke på å øke tryggheten. I forhold til bemanning har det mest vanlige vært at ansatte er til stede i vanlig kontortid, dvs. kl. 08.00 - 16.00. I det nye reglementet legges det opp til at mottakene skal være bemannet 08.00 - 20.00 på hverdager og 11.00 - 15.00 på lørdager. Det skal også være mulig for beboerne å nå ansatte utenom bemanningstiden ved behov. For avdelingene med enslige mindreårige er det døgkontinuerlig bemanning.

På samme måte som det er innført en differensiering i asylsaksgangen, arbeides det med en differensiering i mottakstilbudet. For gruppen med antatt grunnløse søknader er målet at saksbehandlingen gjøres ferdig mens de er i transittmottak. Personer i ordinære mottak som får endelig avslag på sine søknader skal i størst mulig grad flyttes til mottak med et enklere tilbud for å motivere for retur. Vedvarende utfordringer er personer med avslag som ikke kan returneres til hjemlandet, og at bosettingen går tregt. I tillegg til det som fremkommer nedenfor i omtalen av integreringstilskuddet, vil jeg nevne at mottaksansatte og beboerne selv nå har en mer aktiv rolle i bosettingsarbeidet i forhold til å "koble" beboer og kommune. En av målsettingene er å gjøre beboeren mer aktiv og ansvarlig i forhold til sin egen situasjon, og slik gjøre ventetiden mer meningsfull og forhåpentligvis kortere.

Det er videre nedsatt en arbeidsgruppe som vil systematisere og strukturere alt arbeid UDI gjør i forhold til kvalitetssikring av mottaksdrift. Her er tilsyn et viktig element. Andre elementer er økonomikontroll av mottak, den løpende rådgivning og veiledning som gis, opplæringstiltak og møtevirksomhet overfor mottaksansatte og driftsoperatører.

Når det gjelder gjennomføring av tilsyn, har UDI forbedret resultatet når det gjelder å ha tilsynsrapporten ferdig innen en frist på fjorten dager. Av ressursmessige årsaker klarer UDI fortsatt ikke å gjennomføre tilsyn ved alle mottak. Det er imidlertid gjennomtenkt hvilke mottak som får tilsyn og når tilsynene foretas. I 2002 har også uanmeldte tilsyn blitt gjennomført i flere regioner.

UDI har innarbeidet en praksis om at det gis pålegg i tilsynsrapportene i de tilfellene hvor kravene til mottakene ikke er tilfredsstillende oppfylt. Driftsoperatør må gi tilbakemelding til UDI på hvordan kravene blir ivaretatt og fulgt opp. Denne tilbakemeldingen må gis innen en fastsatt frist.

Riksrevisjonen påpeker at UDI, ved store ankomster og stor oppbygging av mottakskapasiteten, ikke raskt nok har gitt kurs for nyansatte i mottak. UDI gjennomfører en "oppstartsdag" med mottaksansatte før etableringen av mottaket. Temadagen inneholder administrative og økonomiske rutiner, herunder penge-reglementet samt gjennomgang av driftsreglementet. Driftsoperatører som driver flere mottak, benytter gjerne den kompetansen som de besitter i organisasjonen på en fleksibel måte ved at mottaksansatte fra mer erfarne mottak bistår de nye mottakene. Dette er også noe UDI initierer fra ett mottak til et annet på tvers av driftsoperatører. En del nyansatte hospiterer også på et mottak, før de begynner å jobbe i det nye mottaket. Videre holder UDI løpende kurs for nyansatte. I de tilfeller hvor det er mange mottak med en helt ny personalgruppe, kan det være problematisk å sende hele personalgruppen på kurs samtidig. Alle nyansatte skal imidlertid ha fått kurs innen rimelig tid. UDI utreder nå en modell med kjernemottak som vil kunne fungere som en "kompetansebase" ved store ankomster og stor oppbygging av mottakskapasiteten. Disse vil kunne bli benyttet til opplæring av nye mottaksansatte.

Måloppnåelsen for integreringstilskuddet

Den nye bosettingsordningen ble innført 1. januar 2002. I tiden etterpå er det blitt jobbet videre med å utvikle og tilpasse den. Kommunenes Sentralforbund (KS) har, i samarbeid med UDI, bidratt til økt kompetanse hos KS lokalt. Tidspunktet for anmodning om bosetting er blitt tilpasset kommunenes budsjettbehandling, og oppfølgingen fra UDI og KS overfor bosettingskommunene har også blitt justert. Den nye bosettingsordningen legger opp til at flere skal bosettes i det sentrale Østlandsområdet. Bosettingsmønsteret er imidlertid ikke blitt særlig annerledes enn tidligere år, fordi de større kommunene på grunn av boligmangel ikke greier å bosette det forventede antallet flyktninger.

Pr. 1. november 2002 er det bosatt 3 571 personer fra mottak og overføringsflyktninger. I tillegg kommer 3 099 familiegjenforente. Til sammen er dette 6 670 personer, 1 236 flere enn i fjor. 1 649 personer i mottak venter på bosetting, 505 av disse har ventet mer enn 6 måneder. Gjennomsnittlig ventetid pr. 1. november for dem som er blitt bosatt er 7,8 måneder. Det er en bedring i forhold til første halvår 2001, hvor gjennomsnittlig ventetid var 9,1 måneder. UDIs regionkontorer har et særlig fokus på flyktninger som har lange oppholdstider i statlige asylmottak. En koordinert gjennomgang av denne gruppen pågår jevnlig for å finne løsninger for den enkelte.

Likevel er man langt unna måloppnåelse når det gjelder bosetting. Boliger, særlig for enslige, er fortsatt flaskehalsen.

For 2003 har kommunene så langt vedtatt å bosette 3 491 personer i 2003. Behovet er beregnet til 7 200. 32 kommuner har svart nei eller satt vilkår for bosetting i 2003. I 2002 sa 22 kommuner nei. De økte ankomstene av familiegjenforente fører til at mange kommuner reduserer bosetting fra mottak og av overføringsflyktninger. UDI har etablert rutiner for å kunne gi

kommunene beskjed når vedtak om familiegjenforening er fattet, slik at kommunene kan starte planlegging og tilrettelegging tidlig.

I tillegg til den nye bosettingsordningen skal også mottakene spille en mer aktiv rolle i bosettingsarbeidet. Dette er blitt videreutviklet i løpet av året, og arbeidet vil fortsette i tiden fremover.

Våren 2002 laget Husbanken og UDI en brosjyre beregnet på kommunene, hvor det ble lagt vekt på gode boligløsninger og finansieringseksemplere på nybygging og kjøp av boliger til flyktninger.

UDI har konkurranseutsatt et prosjekt om informasjonsprogram til overføringsflyktninger om Norge, og om overføringsflyktninger til kommunene. I tillegg er det et kontinuerlig samarbeid med UNHCR om å gi best mulig informasjon om den enkelte overføringsflyktning til kommunene. Basert på funn i forskningsrapporter prøver man å matche overføringsflyktninger

og bosettingskommuner i bedre grad enn tidligere. Tiltakene knyttet til overføringsflyktninger vil bidra positivt til kommunenes arbeid med overføringsflyktninger, og til kvalitativt bedre bosettinger. Overføringsflyktninger blir for øvrig i all hovedsak bosatt innen 6 mnd etter at innreisetilatelse er gitt.

Som jeg påpekte i mitt svar da Dokument 3:8 ble forelagt departementet, blir Riksrevisjonens vurderinger ansett som et viktig bidrag i det kontinuerlige effektiviseringsarbeidet. Mange tiltak er igangsatt siden høsten 2001 for å rette opp de forholdene Riksrevisjonen peker på. UDI er en organisasjon i endring, med stort fokus på effektivitet, kvalitet og god måloppnåelse i alle deler av virksomheten. Det er imidlertid viktig å være klar over at selv om UDI beveger seg i riktig retning, og vi begynner å se de ønskede resultatene, tar det både tid og ressurser å snu en organisasjon av en slik størrelse som UDI.

Vedlegg 2

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 10. januar 2003

Vedrørende Kontroll- og konstitusjonskomiteens spørsmål i forbindelse med behandlingen av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Utlendingsdirektoratet

Jeg viser til Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 3:8 (2001-2002) Riksrevisjonens undersøkelse av UDIs saksbehandling i utlendingssaker, statlige asylmottak og måloppnåelsen for integreringstilskuddet. Nedenfor følger mitt svar på komiteens spørsmål. Kopi av svaret sendes også til de berørte fagkomiteene.

Asylsaker generelt

1. Målet for 2002 er at 100 pst. av asylsakene skal behandles innen 12 uker. Hvordan ligger UDI an i forhold til denne målsetting?

Kravet til saksbehandlingstid i asylsaker i 2002 var 8 uker etter at saken er mottatt i UDI. Målet ble ikke nådd i løpet av 2002. Gjennomsnittlig alder på asylsaker til behandling i UDI var pr. 01.12.02 litt i overkant av 7 måneder fra søknad ble fremmet. Dette baserer seg på manuelle tellinger. Erfaringsmessig mottar UDI sakene fra politiet i snitt først 3-4 måneder etter at søknaden er fremmet. Det betyr at behandlingstiden i UDI også er 3-4 måneder. Nevnte oversendelsestid fra politiet til UDI har dels oppstått som følge av kapasitetsproblemer i politiet og dels at saker ligger i påvente av svar fra land som er tilknyttet Dublinkonvensjonen. Når det gjelder registreringsproblematikken er det iverksatt strakstiltak for å redusere oversendelsestiden.

Den gjennomsnittlige alderen på asylsaker i UDI reduseres fra måned til måned. Direktoratet arbeider

for at mål om 2 ukers gjennomsnittlig behandlingstid og 4 ukers total behandlingstid i UDI i antatt grunnløse saker, 8 ukers behandlingstid i antatt begrunnede saker og 12 ukers behandlingstid i de øvrige sakene, skal nås i løpet av første halvår i 2003. Videre igangsetter UDI behandling av søknader fra enslige mindreårige asylsøkere og andre prioriterte grupper, for eksempel der det er mistanke om kriminalitet, umiddelbart etter at sakene er innkommet direktoratet.

I 2002 ble antallet asylvedtak økt med ca. 25 pst. i forhold til resultatet i 2001, men saksbehandlingstiden var lengre i 2002 enn i 2001. Dette skyldes bl.a. en nedgang i antallet antatt grunnløse asylsaker. Disse sakene er mindre tidkrevende å behandle enn mer kompliserte asylsaker. Antall vedtak, både i asylsaker og i andre type saker, har økt mer enn økningen i bevilgningen skulle tilsi, slik at UDI har hatt en produktivitetsøkning. Produktivitetsøkningen var imidlertid lavere enn forutsatt i tildelingsbrevet.

2. Behandlingstiden for alle typer saker har økt fra 1996-2001. Samtidig oppgir KRD at UDI har de ressursene de har bedt om. Hva er gjort for å skaffe UDI planleggingsverktøy som kan gjøre etaten i stand til å beregne det reelle behovet for ressurser?

KRD har gitt pålegg om at UDI må kunne dokumentere produktivitet på sin oppgaveløsning. UDI er nå i ferd med å slutføre forhandlinger om anskaffelse/utvikling av et ledelsesinformasjonssystem hvor et sentralt element er innføring av tidsregistrering. Dette vil muliggjøre relativt presise produktivitetsberegninger som er en viktig forutsetning for å kunne koble ressursbehov og oppgavemengder.

3. *Svingingene i asyl- og flyktningstrømmene kan være store og avhengige av ytre forhold som Norge ikke kan påvirke. Hvilke tiltak gjøres for at UDI kan få ressurser slik at både UDI og mottak kan arbeide kontinuerlig med viktige oppgaver, også i perioder med plutselige tilstrømminger?*

Som komiteen bemerker, er det vanskelig å forutsi plutselige endringer i tilstrømmingen av asylsøkere til landet. Budsjettet på programkategori 13.20 Innvandring er bl.a. basert på en vurdering av antallet asylsøkere de siste månedene før budsjettforslaget utarbeides, erfaringer fra tidligere år, endringer i andre lands regelverk og den internasjonale flyktnings situasjonen. Kravet til realistisk budsjettering gjør at det i budsjettprosessen ikke kan tas høyde for konsekvensene av en eventuell økt tilstrømming.

4. *I svarbrev fra KRD 24. april 2002 viser KRD til at saksbehandlingstiden ved alle former for saker er betydelig redusert. I budsjettet for 2002 er det vist til at antall avslag i asylsaker er økt. På hvilken måte er rettsikkerheten til den enkelte asylsøker blitt ivaretatt som følge av kortere saksbehandlingstid? Komiteen viser til at ansvaret for asylintervjuet ble overført til UDI for å redusere saksbehandlingstiden for asylsaker, styrke rettsikkerheten for asylsøkere og sørge for at asylsøkere føler seg tryggere (St.meld. nr. 17 (2000-2001)).*

Antall avslag og innvilgelser er for en stor del avhengig av sammensetningen av saksporteføljen. I perioder der det kommer et prosentvis stort antall antatt grunnløse asylsaker, vil avslagsprosenten gå opp.

Målsettingen om redusert saksbehandlingstid har ikke svekket rettsikkerheten til asylsøkerne, og alle gis en individuell behandling. Målet er å redusere liggetiden for sakene, ikke den reelle tiden UDI jobber med dem. UDI har i 2002 hatt fokus på kompetanseutvikling hos saksbehandlerne, igangsatt arbeid for å gjøre informasjonen til asylsøkerne bedre, samt arbeidet aktivt for å forbedre kvaliteten på asylintervjuene, bl.a. gjennom etablering av en egen intervjuenhet.

I motsetning til i 2001 intervjuer nå UDI alle nyankomne asylsøkere innen 3 uker. Det er videre fokus på å fatte vedtak innen kort tid i asylsøknader som er åpenbart grunnløse, bl.a. ved ikke å foreta undersøkelser i andre medlemsland innen Dublin-samarbeidet i mange av disse sakene. UDI har videre redusert saksbehandlingstiden i asylsaker ved å redusere ventetiden før vedtak fattes i direktoratet.

Det er for øvrig lagt inn 18 mill. kr i vedtatt budsjett for 2003 til en styrking og kvalitetssikring av tolketjenestene.

Enslige mindreårige asylsøkere

5. *Hva er behandlingstiden for enslige mindreårige asylsøkere pr. 01.11.02?*

Gjennomsnittlig alder på søknader om asyl til behandling i direktoratet fra enslige mindreårige

asylsøkere er pr. 01.12.02 litt i overkant av 5 måneder fra søknadsdato.

Innføring av aldersundersøkelser og oppsporing av omsorgspersoner i hjemlandet fra 2003 vil kunne medføre at behandlingstiden blir noe forlenget.

6. *Hvor lang tid går det fra vedtak er fattet for enslige mindreårige asylsøkere til de blir bosatt i kommunene? Komiteen ønsker situasjonen belyst pr. 01.11.02.*

Pr. 01.11.02 var det 5 mnd. gjennomsnittlig oppholdstid i mottak for enslige mindreårige under 18 år. Dette inkluderer både personer som har vedtak før de blir bosatt og personer som er direktebosatt før vedtak i asylsak er fattet. For personer som har fylt 18 år etter ankomst til Norge, er gjennomsnittlig oppholdstid nærmere 13 mnd.

7. *Nyere opplysninger viser at UDI har problemer med å bosette enslige mindreårige asylsøkere. Hva gjør UDI for å løse disse problemene?*

UDI har tett kontakt med kommunene i bosettingsarbeidet, og i alt 229 kommuner er anmodet om bosetting. Det er etablert en særskilt kontakt med Kommunenes Sentralforbund i dette arbeidet, og det er gjennomført ekstraordinære møter med kommuner i alle landets regioner. Ved UDIs regionkontorer er det etablert egne team for økt innsats i bosettingsarbeidet.

Det er pr. 01.12.02 bosatt 250 enslige mindreårige. Det er 69 flere enn på samme tidspunkt i fjor, men tallet er fortsatt for lavt i forhold til behovet. På grunn av økte ankomster i 2002 ble måltallet for bosetting oppjustert fra 370 til 470. Det oppjusterte måltallet kan være for høyt, fordi mange av de ankomne antas å være voksne. Det er derfor satt i gang eget system for aldersvurdering av personer der man er i tvil om riktig alder. Dette vil ha konsekvenser for bosettingssituasjonen.

Vi viser forøvrig til vedtatt budsjett for 2003, der det ble lagt inn midler til tiltak for enslige mindreårige.

8. *I hvilken grad er barnevernet involvert ved opphold på asylmottak og etter bosetting i kommunene? Hva er omfanget av bekymringsmeldinger i forhold til antall enslige mindreårige asylsøkere?*

Asylmottakene skal rutinemessig varsle barneverntjenesten i kommunen der mottaket er plassert om at det er ankommet en enslig mindreårig. Denne varslingen er ikke å betrakte som en bekymringsmelding etter lov om barneverntjenester § 4-2. Dersom mottaket er bekymret for situasjonen til en enkelt enslig mindreårig og mener det er behov for tiltak utover det mottaket selv kan gi, skal barneverntjenesten følge opp en melding fra mottaket etter samme prosedyrer og kriterier som gjelder for andre barnevernsaker. Barne- og familiedepartementet har ikke tall som viser i hvilket omfang barneverntjenesten er involvert ved opphold i asylmottak. Tilbakemeldinger fra praksisfeltet tyder imidlertid på at barnevernet får enkelte bekymrings-

meldinger også fra asylmottak, og iverksetter barneverntiltak også for disse enslige mindreårige.

Ved bosetting er det den enkelte kommune som selv avgjør hvordan arbeidet med enslige mindreårige skal organiseres. Det er Barne- og familiedepartementets inntrykk at mange kommuner har lagt alt arbeid og ansvar til barneverntjenesten. Dette har bl.a. sammenheng med refusjonsordningen i forhold til utgifter hjemlet i lov om barnevern. Andre kommuner har funnet det mest hensiktsmessig å forankre arbeidet til flyktningkontor/-konsulent, sosialkontor eller lignende tjenesteenheter.

Både siste års forskning og tilbakemeldinger fra praksisfeltet tyder på at det er behov for å styrke barneverntjenestens rolle i arbeidet, noe også regjeringen har signalisert i St.meld. nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet.

Barnevernstatistikken viser at barneverntjenesten starter mange nye undersøkelsessaker pr. år. I 2001 var tallet 18 655. Bekymringsmeldinger i fht. enslige mindreårige skiller imidlertid ikke ut i denne statistikken.

Familiegjenforeningssaker

9. Statsråden oppgir i brev av 24. april til Riksrevisjonen at behandlingstiden for familiegjenforeningssaker er redusert fra 15 måneder til 6 måneder. Hva er behandlingstiden pr. 01.11.02?

Fra 01.07.02 til 31.10.02 ble det fattet vedtak i 4 713 familiegjenforeningssaker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for disse var 189 dager, dvs. så vidt over 6 måneder. 61 pst. av sakene var yngre enn seks måneder da vedtak ble fattet.

Det er en rekke årsaker til at 39 pst. av sakene ble mer enn 6 måneder gamle ved vedtak. Det dreier seg for det meste om søkere fra land der det er en rekke problemer forbundet med bl.a. ID-spørsmål og verifisering av dokumenter. Søknadene er ofte svært dårlig opplyst og dokumentert når UDI mottar dem. Det er ofte tidkrevende å innhente dokumentasjon og opplysninger, enten dette går gjennom en utenriksstasjon eller politiet i Norge. Både søkere og referansepersoner kan være vanskelige å komme i kontakt med. Ved tilbud om DNA-testing vil den tiden det tar å innhente blodprøve av søkere og referanser, og å analysere disse, komme i tillegg til tiden brukt for å opplyse saken for øvrig.

Mottak

10. Hva er situasjonen for de som blir sittende lenge i mottak, for eksempel statsløse flyktninger og asylsøkere som av andre grunner ikke kan sendes tilbake til hjemlandet? Hva er deres muligheter for arbeid og deltakelse i program, inkludert norskundervisning?

Fra 01.01.03 vil rett til norskopplæring være knyttet til status på vedtak. Beboere over 18 år uten innvilget opphold vil da ikke ha rett til norskopplæring.

Beboere i statlige mottak vil fortsatt kunne delta i følgende arbeid og aktiviteter uten at det medfører krav om for eksempel arbeidstillatelse:

- Aktiviteter som inngår i Program for informasjon og aktiviteter (informasjonsprogrammet). 60 timers deltakelse er obligatorisk. Deltakelse utover dette er frivillig.
- Aktiviteter som er å betrakte som husordensoppgaver. Dette gjelder for eksempel renhold av innendørs fellesarealer og dugnad på mottaket.
- Frivillige aktiviteter, som for eksempel fritidsaktiviteter, solidaritets- og hjelpearbeid, avlastningstilbud for barn m.m.

Beboerne kan også utføre arbeid for mottaket, uten at det er nødvendig med arbeidstillatelse dersom følgende forutsetninger er til stede:

- Arbeidsoppgavene og deltakelse i aktivitetene er frivillige.
- Aktivitetene og virksomheten retter seg mot beboerne på mottaket.
- Varer og tjenester som det koster penger å produsere, produseres til selvkost.
- Ingen skal avlønnes verken i lønn eller naturalia.
- Aktiviteter som etableres tilhører mottaket.

11. Hvilke krav settes til beskyttelse av kvinner i mottak? I hvilken grad krever UDI at det tilrettelegges for egne kvinnegrupper/kvinnerom?

I det reviderte driftsreglementet med tilhørende kravspesifikasjoner som gjøres gjeldende fra 01.01.03 stilles det flere krav med relevans til beskyttelse av kvinner i mottaksfasen. UDI stiller for eksempel krav om at kvinner skal skjermes mot uønsket oppmerksomhet fra menn, og at mottakene skal ha et særlig fokus på kvinners rettigheter og behov. Mottakene skal også ha rutiner for håndtering av vold og overgrep mot kvinner, og dersom det er snakk om kriminelle handlinger, skal kvinnen ha bistand til å anmelde forholdet til politiet dersom hun ønsker det.

Når det gjelder fellesarealer, skal mottakene ha atskilte bad og toaletter for kvinner og menn, og kvinner skal kunne disponere egne rom for sosialt samvær. UDI stiller også krav om at det skal legges til rette for en egen kvinnegruppe.

Bosetting og integrering

12. Kommuner opplyser at mangel på boliger er den viktigste hindring for bosetting. Hvor mange søknader til bygging av boliger til asyl- og flyktninger har Husbanken i 2002, og hvor mange er innvilget pr. 01.11.02?

Omtalen nedenfor baserer seg på Husbankens statistikk pr. 30.11.02, og det legges til grunn at det er antall etablerte utleieboliger som er den interessante størrelsen, dvs. at både bygging av nye utleieboliger samt kjøp av brukte boliger, inngår i tallene som er gjengitt nedenfor.

Ved utgangen av november måned er det gitt tilsagn om boligtilskudd til etablering til 481 utleieboliger beregnet for flyktninger. Dette er en økning på 82 pst. i

forhold til i fjor. De 481 boligene er fordelt på 64 ulike kommuner. Flest tilsagn er gitt Oslo med 48 utleieboliger til flyktninger. Gjennomsnittlig tilskuddsbeløp til utleieboliger for flyktninger var ved utgangen av november er vel 298 000 kr pr. bolig. Dette utgjør ca. 32 pst. av totalkostnaden.

I tillegg til disse utleieboligene som allerede ved prosjektstart er bestemt for flyktninger, vil også en stor andel av de 444 utleieboligene, som blir gruppert som "Åpen brukergruppe", gå til flyktninger. Dette er boliger som i utgangspunktet ikke er beregnet for en spesiell brukergruppe, men vil, når boligene er etablert, bli tildelt til de som kommunene da anser å være de mest vanskeligstilte på boligmarkedet, bl.a. flyktninger.

Når det gjelder Husbankens mottatte søknader om boligtilskudd til etablering, blir ikke disse på søknadstidspunktet kategorisert nærmere etter målgruppe, for eksempel flyktninger. Totalt har Husbanken pr. 30.11.02 mottatt søknader om boligtilskudd til etablering til 1 623 boliger. Dette omfatter også søknader fra enkeltpersoner i kommuner som ikke videreformidler boligtilskudd selv. Husbanken *anslår* at om lag 760 av disse søknadene er knyttet til utleieboliger til flyktninger.

Departementet har i tildelingsbrev til Husbanken både i januar og juli 2002 gitt beskjed om at boligprosjekter for flyktninger skal prioriteres høyt.

13. I Riksrevisjonens uttalelse til innstillingen 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 i forhold til integreringstilskuddets sentrale målsettinger. Hvilke tiltak vil Regjeringen vurdere å sette i verk for å få en raskere bosetting av flyktninger?

I Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere foreslår regjeringen å knytte en ny stønad til deltakelse i individuelt tilpassede kvalifiseringsprogram med en varighet på inntil to år. Den nye stønaden skal vri inntektssikringen for nyankomne innvandrere fra passiv sosialstøtte til aktive kvalifiseringstiltak, og på den måten bidra til at flere raskere kommer ut i ordinært arbeid eller utdanning. Introduksjonsordningen foreslås finansiert gjennom en omstrukturering av integreringstilskuddet. Deltakerne vil få en stønad tilsvarende to ganger grunnbeløpet i folketrygden, og vil i tillegg bli omfattet av Husbankens bostøtteordning. Ordningen vil bli obligatorisk for kommunene å tilby, og en rett for den enkelte med behov for grunnleggende kvalifisering. På den måten sikres en bedre målretting av integreringstilskuddet og et mer strukturert og tilpasset kvalifiseringstilbud til nyankomne innvandrere.

Introduksjonsordningen som regjeringen nå foreslår, har lenge vært ønsket av kommunene. Den vil gi kommunene et bedre redskap i integreringsarbeidet, og regjeringen forventer at det vil bidra til en raskere og mer stabil bosetting av flyktninger. I tillegg vil Utlendingsdirektoratet fortsette samarbeidet med Kommunenes Sentralforbund for å skape større forståelse for

betydningen av rask bosetting av de som får opphold i Norge, og formidle erfaringer fra interkommunalt samarbeid om bosettings- og kvalifiseringsarbeid. For å stimulere kommunene til igangsetting og videreutvikling av introduksjonsordning for nyankomne, har regjeringen foreslått å bruke 30 mill. kr til prosjekter på dette feltet, noe Stortinget har sluttet seg til. Regjeringen har så langt ikke vurdert andre tiltak for å få en raskere bosetting av flyktninger, men vil følge utviklingen på dette området nøye.

14. En viktig forutsetning for integrering er arbeid. Hva gjøres for å verifisere realkompetansen som flyktninger, asylsøkere og andre som får opphold, har opparbeidet ved tidligere yrkespraksis i hjemlandet?

Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) har ansvar for godkjenning av realkompetanse for personer som ikke har dokumentasjon på utdanning og arbeidspraksis fra utlandet. I Ot.prp. nr. 25 (2002-2003) foreslår regjeringen at personer med rett til videregående utdanning, men som ønsker å gå ut i arbeid, nå skal få rett til å få dokumentert sin realkompetanse. Begrepet realkompetanse omfatter all formell og uformell kompetanse et menneske har, uavhengig av hvor og hvordan den er tilegnet.

Personer som mangler dokumentasjon på sin realkompetanse har ofte vanskelig for å finne arbeid relatert til sine kvalifikasjoner. Problemer med å få godkjent utdanning og yrkeserfaring fra utlandet fører til at mange enten må ta hele utdanningen på nytt i Norge, eller at de får tilbud om jobber som ikke er relevant i forhold til kvalifikasjoner. Med de foreslåtte endringene i Opplæringsloven får voksne som har rett til videregående opplæring, også rett til vurdering av sin realkompetanse og til kompetansebevis. Personer som ikke får en rett til realkompetansevurdering, vil kunne få det ved at enten kommunen, arbeidsmarkedsetaten eller trygdeetaten kjøper denne tjenesten av fylkeskommunen, som er ansvarlig for den praktiske gjennomføringen og utsteder kompetansebevis.

Siktemålet med lovendringen er å åpne for bruk av realkompetansevurdering når formålet ikke er videre utdanning. På den måten vil også personer som ønsker å dokumentere yrkeskompetansen sin med sikte på arbeid, få mulighet til det. Yrkesprøving er en metode for vurdering av realkompetanse som har vist seg godt egnet til å vurdere en persons konkrete evner til å utøve et yrke.

Andre forhold

15. Komiteen viser til presseoppslag som beskriver politiets framgangsmåte i forbindelse med utsendinger av barnefamilier. Hva er regelverket for politiets framgangsmåte i utsendingssaker? Hvilke kontroll- og reaksjonstiltak følges dersom reglene ikke følges? Hvilke hensyn tas det dersom barn er involvert?

Det grunnleggende regelverket er Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (Politiinstruksen). Denne instruksjonen regulerer generelt blant annet forholdet til

publikum. Instruksen regulerer også politiets transporter. Rundskriv G-64/2000 "Uttransportering av utlendinger etter vedtak truffet i medhold av utlendingslovgivningen" regulerer politiets fremgangsmåte under uttransporteringen.

Utlendingsforskriften § 130 regulerer at det skal skrives en rapport fra uttransporteringen. Punkt 10 i rundskriv G 64/2000 sier at det i forbindelse med enhver uttransportering skal skrives en egen uttransporteringsrapport hvor alle omstendigheter av betydning for uttransporteringsoppdraget skal fremgå. Det skal benyttes en standardmal for rapportering av uttransporteringer til UDI. Denne rapporten benyttes også for kontroll innen politiet. Hvis regelverket ikke følges, benyttes reglene i Personalreglement for tjenestemenn i politi- og lensmannsetaten (rundskriv G-72/96) og Lov om statens tjenestemenn av 04.03.1983.

Generelt skal politiet ta de nødvendige hensyn ved uttransportering hvis det er barn involvert. Det er ikke noe annet regelverk for dette enn for uttransportering

av enslige mindreårige asylsøkere i rundskriv G-64/2000.

De generelle reglene i politiinstruksen skal benyttes og det skal som i all annen polititjeneste tas nødvendig hensyn til barna i slike tilfeller. Hvis det er mulig, og dersom det er hensiktsmessig, skal familien varsles på forhånd ved uttransportering.

Det er også foreldrenes oppgave å ta de nødvendige hensyn og forberede utreisen. Dette er noe foreldrene forventes å gjøre, og også noe de får mulighet til, ved at de blir varslet om avslaget i god tid før det er aktuelt å reise fra Norge. De får også en bestemt frist for når de skal være utreist. Dersom utreisefristen ikke overholdes, er det politiets oppgave å gjennomføre uttransporteringen.

Det er opprettet et internat for bruk ved uttransporteringer som også benyttes av familier med barn. Internatet er innrettet med tanke på at barnefamilier skal ha så gode forhold som mulig i perioden før tvangsmessig uttransportering.