

Rapport:

**Forholdet mellom politiet og UDI i behandlingen av
søknader om opphold**

Oslo, 19. januar 2005

Innhold

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INNLEDNING | 4 |
| 1.1 | BAKGRUNN | 4 |
| 1.2 | PROBLEMSTILLINGER | 4 |
| 1.3 | GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET | 5 |
| 1.4 | KORT OM ARBEIDSDELINGEN INNEN OPPHOLDSOMRÅDET | 5 |
| 1.5 | SAKSMENGDE | 7 |
| 2 | OVERORDNEDE VURDERINGER | 9 |
| 2.1 | ORGANISERING OG ANSVARSDELING | 9 |
| 2.2 | PRIORITERING OG STYRING I POLITIET | 10 |
| 2.3 | SAKSMENGDE OG KOORDINERING | 11 |
| 2.4 | DOBBELTARBEID/FLASKEHALSER | 11 |
| 2.5 | SAMHANDLING | 11 |
| 2.6 | KOMPETANSE | 12 |
| 2.7 | PRODUKTIVITET | 12 |
| 2.8 | IT-SYSTEMER | 13 |
| 2.9 | HOVEDKONKLUSJONER | 14 |
| 3 | OBSERVASJONER KNYTTET TIL PROBLEMSTILLINGENE | 16 |
| 3.1 | HVORDAN ER SAKSMENGDEN OG SAKSFLYT I POLITIET OG I UDI? | 16 |
| 3.1.1 | <i>Oslo politidistrikt</i> | 16 |
| 3.1.2 | <i>Hedmark politidistrikt</i> | 17 |
| 3.1.3 | <i>Søndre Buskerud politidistrikt</i> | 17 |
| 3.1.4 | <i>Sør-Trøndelag politidistrikt</i> | 17 |
| 3.1.5 | <i>Agder politidistrikt</i> | 18 |
| 3.1.6 | <i>Oppsummering/konklusjon</i> | 18 |
| 3.2 | FLASKEHALSER | 18 |
| 3.2.1 | <i>Saksmengden</i> | 19 |
| 3.2.2 | <i>Kontakt med UDI i saksarbeidet</i> | 19 |
| 3.2.3 | <i>Saksbehandlingskvalitet</i> | 19 |
| 3.2.4 | <i>Innføring av nye prosesser og rutiner</i> | 20 |
| 3.2.5 | <i>Antall søknadsskjemaer</i> | 20 |
| 3.2.6 | <i>Stadige omorganiseringer i UDI</i> | 21 |
| 3.2.7 | <i>Manglende kunnskap om politiets arbeidsmetoder i UDI</i> | 21 |
| 3.2.8 | <i>Konklusjon</i> | 21 |
| 3.3 | HVORDAN BRUKER POLITIET SINE FULLMAKTER TIL Å FATTE VEDTAK I SAKER? | 21 |
| 3.3.1 | <i>Konklusjon</i> | 22 |
| 3.4 | HVORDAN ER RESSURSBRUKEN I OG KOMPETANSEN I ALLE LEDD I SAKSKJEDEN? | 22 |
| 3.4.1 | <i>Oslo politidistrikt</i> | 22 |
| 3.4.2 | <i>Hedmark politidistrikt</i> | 23 |
| 3.4.3 | <i>Søndre Buskerud politidistrikt</i> | 23 |
| 3.4.4 | <i>Sør-Trøndelag politidistrikt</i> | 23 |
| 3.4.5 | <i>Agder politidistrikt</i> | 23 |
| 3.4.6 | <i>Generelt</i> | 23 |
| 3.4.7 | <i>Konklusjon</i> | 24 |
| 3.5 | HVORDAN SAMHANDLER POLITIET OG UDI? | 24 |
| 3.5.1 | <i>Samhandling mellom politiet og UDI</i> | 24 |
| 3.5.2 | <i>Samhandling mellom Politidirektoratet og politidistriktene</i> | 24 |
| 3.5.3 | <i>Samhandling mellom politidistriktene</i> | 25 |
| 3.5.4 | <i>Regelverksforståelse</i> | 25 |
| 3.5.5 | <i>Konklusjon</i> | 25 |
| 3.6 | PROBLEMSTILLINGER KNYTTET TIL IT-LØSNINGER | 26 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.6.1 | Datasystem for utlendings- og flykningesaker (DUF)..... | 26 |
| 3.6.2 | Øvrige forhold knyttet til IT..... | 26 |
| 3.6.3 | Konklusjon..... | 26 |
| 4 | SAKSFLYT | 27 |
| 4.1 | HOVEDPROSESS | 27 |
| 4.2 | MOTTA OG REGISTRERE SAK (POLITIET)..... | 27 |
| 4.2.1 | Overordnet beskrivelse..... | 28 |
| 4.3 | FORBEREDE SAK (POLITIET) | 29 |
| 4.3.1 | Overordnet beskrivelse av prosessen..... | 29 |
| 4.4 | FATTE VEDTAK (POLITIET) | 31 |
| 4.4.1 | Overordnet beskrivelse av prosessen..... | 31 |
| | EFFEKTUERE VEDTAK (POLITIET) | 32 |
| 4.4.2 | Overordnet beskrivelse av prosessen..... | 32 |
| 4.5 | MOTTA OG REGISTRERE SAK (UDI)..... | 33 |
| 4.5.1 | Overordnet beskrivelse av prosessen..... | 33 |
| 4.6 | FORBEREDE SAK (UDI) | 34 |
| 4.6.1 | Overordnet beskrivelse av prosessen..... | 34 |
| 4.7 | FATTE VEDTAK (UDI) | 36 |
| 4.7.1 | Overordnet beskrivelse av prosessen..... | 36 |

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I forbindelse med en bred vurdering av hvordan utlendingsforvaltningen fungerer og løser sine oppgaver, ønsker UDI å vurdere ulike sider ved forholdet mellom direktoratet og dets samarbeidspartner. En slik viktig samarbeidspartner er politiet. Det er derfor naturlig å gjennomføre en helhetlig vurdering av hvordan politiet og UDI deler oppgavene på utlendingsfeltet seg imellom.

I dette arbeidet ønsket UDI bistand til en utredning av samhandling og saksbehandling innen oppholdssaker. Resultatet av utredningen skal danne bakgrunn for eventuelle vurderinger av nye måter å organisere oppgavene på for å forbedre samhandlingsprosessene mellom politiet og UDI.

Siden dagens utlendingslov trådte i kraft i 1991, har stadig flere oppgaver på utlendingsfeltet blitt lagt til politiet. Det har i liten grad vært drøftet hvilke fordeler og ulemper en slik arbeidsdeling medfører. UDI ser derfor et økende behov for en helhetlig gjennomgang av hvordan politiet og UDI deler oppgavene på utlendingsfeltet seg imellom.

Følgende sakstyper er omfattet av denne utredningen:

- Visum
- Opphold (for eksempel som student)
- Arbeid
- Familiегjenforening
- EØS-tillatelse
- Bosettingstillatelse
- Norsk statsborgerskap
- Reisedokumenter
- Fornyelse av alle tillatelser
- Tilbakekall av gitt tillatelse

Følgende sakstyper faller utenfor problemstillingene som er reist i denne rapporten:

- Asyl
- Registrering av asylsøkere
- Bortvisning og utvisning
- Politiets iverksetting av vedtak som innebærer at søkeren må forlate Norge

1.2 Problemstillinger

Målet med denne utredningen er først og fremst å belyse en del sentrale problemstillinger i samhandlingen mellom politiet og UDI innen de definerte sakstypene på oppholdsområdet:

1. Hvordan bruker politiet sine fullmakter til å fatte vedtak i saker?
2. Hvordan samhandler politiet og UDI?
3. Hvordan er ressursbruken og kompetansen i alle ledd av sakskjeden?
4. Hvordan er saksflyten mellom politiet og UDI?

5. Hvordan er saksvolumet både i politiet og UDI?
6. Problemstillinger knyttet til IT-løsninger

1.3 Gjennomføring av prosjektet

Utredningen er gjennomført av PricewaterhouseCoopers i tidsrommet medio oktober – desember 2004. I denne perioden er det gjennomført intervjuer med et relativt bredt utvalg av personer i UDI og i politiet som arbeider med disse sakene daglig.

Det er gjennomført flere intervjuer og samtaler med representanter fra ulike funksjoner og nivåer i Oppholdsavdelingen i UDI (OPA).

I tillegg har vi snakket med sentrale personer som arbeider med aktuelle problemstillinger innen IT/DUF og innen utrednings- analyse og regelverksarbeidet i UDI.

Det er gjennomført samtaler med sentrale personer i Politidirektoratet som overordnet administrativt nivå i politiet.

Utredningen baserer seg også på besøk og intervjuer ved fem politidistrikt:

- Hedmark
- Søndre Buskerud
- Oslo
- Sør-Trøndelag
- Agder

I tillegg er det bearbeidet materiale fra ulike dokumenter og ikke minst statistisk informasjon innen sakstypene.

1.4 Kort om arbeidsdelingen innen oppholdsområdet

Hovedregel er at personer som bor i utlandet, må søke om en tillatelse etter utlendingsloven via norsk utenriksstasjon. Personer som har rett til å søke fra Norge, leverer søknaden til politiet. Den videre saksbehandlingen, inkludert hvilken instans i utlendingsforvaltningen som har myndighet til å behandle ulike typer utlendingssaker, er regulert i utlendingsforskriften.

Utenriksstasjonene behandler de fleste av visumsøknadene. Visumsøknader som ikke behandles ved utenriksstasjonene, og alle øvrige søknader, oversendes UDI.

Politiet har ansvar for utlendingskontrollen og har også andre oppgaver på utlendingsfeltet. Politiet har videre ansvar for grensekontroll, landets sikkerhet, terrorbekjempelse og generell kriminalitetsbekjempelse.

Politiets virksomhet på utlendingsfeltet består av følgende oppgaver:

- a) registrering av asylsøkere, inkl. signalering, og etterforskning med sikte på å avklare identitet, reiserute mv.
- b) mottak av søknader og forberedende saksbehandling der UDI er førsteinstans.
- c) førsteinstansbehandling av enkelte typer utlendingssaker.
- d) utstedelse og/eller føring av innvilgede tillatelser i reisedokumenter
- e) retur av personer uten gyldig oppholdsgrunnlag som ikke reiser frivillig.

- f) generell utlendingskontroll, inkl. grensekontroll og innenlands kontroll, fengslinger etter §37 og §41, utvisninger/ bortvisninger
- g) etterforskning av menneskesmugling og andre brudd på straffebestemmelser i utlendingsloven.
- h) sikkerhetstiltak mot terrorisme mv.
- i) bekjempelse av kriminalitet blant utlendinger mv.

Hvilken myndighet som er delegert til politiet er gjenstand for løpende vurdering. De seinere årene har politiet blitt delegert myndighet for å kunne behandle noen typer kurante utlendingssaker, i første rekke bosettingstillatelser. Nye forskriftsendringer fra 1.1.2002 gir dessuten politiet fullmakt til å avgjøre søknader om foreløpig arbeidstillatelse til spesialister. På den annen side gikk overføringen av ansvar i motsatt retning da asylintervjuer ble overført fra politiet til UDI i 2000.

Politiet har myndighet til å innvilge søknader som gjelder bosettingstillatelse og sesongarbeidstillatelse og behandle søknader om foreløpig arbeidstillatelse. Øvrige utlendingssaker og statsborgersaker forberedes for behandling i UDI. Politiet har ansvar for registrering av asylsøkere. Staten har også ansvar for å føre tillatelser inn i reisedokumenter, utstedte norske reisedokumenter og for å iverksette vedtak - fattet av UDI eller UNE - som innebærer at en utlending må forlate landet. Om nødvendig skjer reisen med politifølge, helt eller delvis fram til hjemlandet.

Politiet kan i dag innvilge tillatelse til:

- foreløpig opphold og arbeid
- ektefelle, samboer og barn til norsk borger, nordisk borger og utlending med bosettingstillatelse
- varig opphold (bosettingstillatelse)
- sesongarbeid
- korttidsspesialist
- arbeidende gjest i norsk landbruk
- skoleelev invitert av norsk kommune
- person med minst én norsk forelder på fødselstidspunktet
- ansatt i norsk rederi de siste fire årene
- de aller fleste fornyelser

Vedtaksmyndigheten er begrenset til de saker hvor søknadene innvilges. Søknader som politiet mener ligger an til *avslag* blir sendt UDI til avgjørelse. Det samme gjelder søknader der politiet er i *tvil* om utfallet.

Hvis søknaden er fremmet fra norsk utenriksstasjon, medvirker politiet i å forberede saken for UDI. Gjennom direkte kontakt med søkeren selv, arbeidsgiver eller familie osv i Norge, sørger politiet for å innhente nødvendige opplysninger og dokumenter.

UDI behandler saker utenriksstasjon eller politi ikke avgjør. Under sin behandling av ulike søknader tar UDI ofte kontakt med utenriksstasjon eller politiet for å innhente ytterligere dokumentasjon. I en del saker gjøres det rutinemessig. Saksdokumentene vil da vanligvis bli sendt mellom instansene. Når et vedtak er fattet, vil søker bli underrettet via utenriksstasjonen eller av politiet dersom søkeren er i Norge.

Klagesaker forberedes av den instans som har fattet det vedtaket som er påklaget. Det betyr at UDI forbereder alle saker som skal behandles i Utlendingsnemnda, og utenriksstasjon eller politiet forbereder klager som skal avgjøres av UDI. Den forberedende instansen kan, dersom det foreligger nye opplysninger, omgjøre sitt vedtak slik at klagen ikke går videre. Når en klage er behandlet av klageinstansen, vil vedtaket bli meddelt klageren via advokat, eventuelt av politi eller utenriksstasjon, avhengig av hvor klager befinner seg. I statsborgersaker er KRD klageinstans.

1.5 Saksmengde

Det har ikke vært praktisk hensiktsmessig å lage statistikk over saksmengden innen de aktuelle kategoriene av saker over tid. Nedenfor er saksmengden i de aktuelle kategorier saker for 2003 presentert. Vi har trukket ut de fem politidistriktene som blir omtalt i denne rapporten. Statistikken viser i hovedtrekk at politiet i stor grad benytter sin vedtakskompetanse, slik også UDI og politidistriktene mener at situasjonen er.

Tabell 1: Saksmengde 2003

| SAKSTYPE | DATA | Agder | Hedmark | Oslo | Søndre Buskerud | Sør-Trøndelag |
|--|----------------------|-------|---------|--------|-----------------|---------------|
| Arbeid | Totalt antall saker | 1325 | 2369 | 5774 | 3156 | 1543 |
| | Totalt antall vedtak | 1283 | 2351 | 5707 | 3134 | 1515 |
| | Vedtak politiet | 1197 | 2291 | 4437 | 2978 | 1318 |
| | Vedtak UDI | 86 | 60 | 1270 | 156 | 197 |
| | Vedtak UDI positive | 45 | 19 | 656 | 80 | 125 |
| | Vedtak UDI negative | 41 | 35 | 581 | 75 | 67 |
| Bosetting | Totalt antall saker | 785 | 387 | 3387 | 646 | 539 |
| | Totalt antall vedtak | 771 | 373 | 3292 | 626 | 531 |
| | Vedtak politiet | 696 | 344 | 2223 | 534 | 398 |
| | Vedtak UDI | 75 | 29 | 1069 | 92 | 133 |
| | Vedtak UDI positive | 58 | 23 | 697 | 71 | 90 |
| | Vedtak UDI negative | 17 | 6 | 351 | 20 | 35 |
| Familie | Totalt antall saker | 1457 | 692 | 7260 | 1205 | 1181 |
| | Totalt antall vedtak | 1424 | 677 | 7156 | 1191 | 1161 |
| | Vedtak politiet | 1246 | 595 | 5573 | 1009 | 929 |
| | Vedtak UDI | 178 | 82 | 1583 | 182 | 232 |
| | Vedtak UDI positive | 109 | 52 | 963 | 106 | 171 |
| | Vedtak UDI negative | 63 | 27 | 576 | 69 | 55 |
| Opphold | Totalt antall saker | 234 | 124 | 1609 | 308 | 651 |
| | Totalt antall vedtak | 230 | 114 | 1601 | 298 | 645 |
| | Vedtak politiet | 201 | 107 | 1230 | 260 | 504 |
| | Vedtak UDI | 29 | 7 | 371 | 38 | 141 |
| | Vedtak UDI positive | 19 | 5 | 226 | 27 | 117 |
| | Vedtak UDI negative | 9 | 2 | 135 | 11 | 24 |
| Reisedok. | Totalt antall saker | 326 | 214 | 1201 | 185 | 204 |
| | Totalt antall vedtak | 307 | 200 | 1156 | 183 | 197 |
| | Vedtak politiet | 76 | 44 | 299 | 38 | 43 |
| | Vedtak UDI | 231 | 156 | 857 | 145 | 154 |
| | Vedtak UDI positive | 102 | 97 | 579 | 61 | 111 |
| | Vedtak UDI negative | 128 | 57 | 272 | 83 | 39 |
| Statsborgerskap | Totalt antall saker | 372 | 152 | 2717 | 473 | 308 |
| | Totalt antall vedtak | 329 | 138 | 2226 | 406 | 284 |
| | Vedtak politiet | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Vedtak UDI | 325 | 137 | 2204 | 404 | 282 |
| | Vedtak UDI positive | 286 | 123 | 1896 | 370 | 248 |
| | Vedtak UDI negative | 36 | 13 | 308 | 34 | 33 |
| Utdanning | Totalt antall saker | 155 | 47 | 1008 | 50 | 522 |
| | Totalt antall vedtak | 153 | 47 | 1002 | 50 | 519 |
| | Vedtak politiet | 125 | 32 | 546 | 37 | 378 |
| | Vedtak UDI | 28 | 15 | 456 | 13 | 141 |
| | Vedtak UDI positive | 16 | 9 | 327 | 4 | 122 |
| | Vedtak UDI negative | 12 | 5 | 124 | 9 | 19 |
| Visum | Totalt antall saker | 8 | 7 | 182 | 12 | 6 |
| | Totalt antall vedtak | 8 | 7 | 182 | 11 | 5 |
| | Vedtak politiet | 5 | | 60 | 6 | 4 |
| | Vedtak UDI | 3 | 7 | 122 | 5 | 1 |
| | Vedtak UDI positive | 1 | 0 | 33 | 1 | 0 |
| | Vedtak UDI negative | 2 | 6 | 87 | 4 | 1 |
| Totalt antall saker for de 5 politidistriktene: | | 3 546 | 3 413 | 14 368 | 4 862 | 3 574 |
| Totalt antall saker for UDI knyttet til disse 5: | | 955 | 493 | 7 932 | 1 035 | 1 281 |

Ved oppsummering av antallet positive og negative vedtak i UDI vil man for enkelte distrikt se at det blir avvik i forhold til det totale antall saker som er oppgitt som vedtatt i UDI. Det skal i følge UDI være to grunner til dette:

1. Det fattes vedtak som verken er positive eller negative (vi har ikke fått nærmere beskrivelse av hvilke type vedtak dette kan være.
2. Enkelte søknader kan mottas og behandles av UDI for så å bli sendt tilbake til politiet, som da fatter vedtaket. I tilknytning til dette kan det bli enkelte avvik i registreringer i DUF.

Tabell 2: Prosentvis fordeling av vedtak i politidistriktene og UDI.

| SAKSTYPE | DATA | Agder | Hedmark | Oslo | Søndre Buskerud | Sor-Trøndelag | Gjennomsnitt |
|-----------------|------------------------------|-------|---------|------|-----------------|---------------|--------------|
| Arbeid | Totalt antall saker | 1325 | 2369 | 5774 | 3156 | 1543 | |
| | Totalt antall vedtak | 1283 | 2351 | 5707 | 3134 | 1515 | |
| | Vedtak politiet i % av total | 93 | 97 | 78 | 95 | 87 | 90 |
| | Vedtak UDI i % av total | 7 | 3 | 22 | 5 | 13 | 10 |
| | Andel positive vedtak UDI | 52 | 32 | 52 | 51 | 63 | 50 |
| | Andel negative vedtak UDI | 48 | 68 | 48 | 49 | 47 | 52 |
| Bosetting | Totalt antall saker | 785 | 387 | 3387 | 646 | 539 | |
| | Totalt antall vedtak | 771 | 373 | 3292 | 626 | 531 | |
| | Vedtak politiet i % av total | 90 | 92 | 68 | 85 | 75 | 82 |
| | Vedtak UDI i % av total | 10 | 8 | 32 | 15 | 25 | 18 |
| | Andel positive vedtak UDI | 77 | 79 | 65 | 77 | 68 | 73,2 |
| | Andel negative vedtak UDI | 23 | 21 | 35 | 23 | 32 | 26,8 |
| Familie | Totalt antall saker | 1457 | 692 | 7260 | 1205 | 1181 | |
| | Totalt antall vedtak | 1424 | 677 | 7156 | 1191 | 1161 | |
| | Vedtak politiet i % av total | 88 | 88 | 78 | 85 | 80 | 83,8 |
| | Vedtak UDI i % av total | 12 | 12 | 22 | 15 | 20 | 16,2 |
| | Andel positive vedtak UDI | 61 | 63 | 61 | 58 | 74 | 63,4 |
| | Andel negative vedtak UDI | 39 | 37 | 39 | 42 | 26 | 36,6 |
| Opphold | Totalt antall saker | 234 | 124 | 1609 | 308 | 651 | |
| | Totalt antall vedtak | 230 | 114 | 1601 | 298 | 645 | |
| | Vedtak politiet i % av total | 87 | 94 | 77 | 87 | 78 | 84,6 |
| | Vedtak UDI i % av total | 13 | 6 | 23 | 13 | 22 | 15,4 |
| | Andel positive vedtak UDI | 66 | 71 | 61 | 71 | 83 | 70,4 |
| | Andel negative vedtak UDI | 34 | 29 | 39 | 29 | 17 | 29,6 |
| Reisedok. | Totalt antall saker | 326 | 214 | 1201 | 185 | 204 | |
| | Totalt antall vedtak | 307 | 200 | 1156 | 183 | 197 | |
| | Vedtak politiet i % av total | 25 | 22 | 26 | 21 | 22 | 23,2 |
| | Vedtak UDI i % av total | 75 | 78 | 74 | 79 | 78 | 76,8 |
| | Andel positive vedtak UDI | 44 | 62 | 68 | 42 | 72 | 57,6 |
| | Andel negative vedtak UDI | 56 | 38 | 32 | 58 | 28 | 42,4 |
| Statsborgerskap | Totalt antall saker | 372 | 152 | 2717 | 473 | 308 | |
| | Totalt antall vedtak | 329 | 138 | 2226 | 406 | 284 | |
| | Vedtak politiet i % av total | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0,6 |
| | Vedtak UDI i % av total | 99 | 100 | 99 | 100 | 99 | 99,4 |
| | Andel positive vedtak UDI | 88 | 90 | 86 | 92 | 88 | 88,8 |
| | Andel negative vedtak UDI | 12 | 10 | 14 | 8 | 12 | 11,2 |
| Utdanning | Totalt antall saker | 155 | 47 | 1008 | 50 | 522 | |
| | Totalt antall vedtak | 153 | 47 | 1002 | 50 | 519 | |
| | Vedtak politiet i % av total | 82 | 68 | 54 | 74 | 73 | 70,2 |
| | Vedtak UDI i % av total | 18 | 32 | 46 | 26 | 27 | 29,8 |
| | Andel positive vedtak UDI | 57 | 60 | 72 | 31 | 87 | 61,4 |
| | Andel negative vedtak UDI | 43 | 40 | 28 | 69 | 13 | 38,6 |
| Visum | Totalt antall saker | 8 | 7 | 182 | 12 | 6 | |
| | Totalt antall vedtak | 8 | 7 | 182 | 11 | 5 | |
| | Vedtak politiet i % av total | 63 | 0 | 33 | 55 | 80 | 46,2 |
| | Vedtak UDI i % av total | 37 | 100 | 67 | 45 | 20 | 53,8 |
| | Andel positive vedtak UDI | 33 | 0 | 27 | 20 | 0 | 16 |
| | Andel negative vedtak UDI | 67 | 100 | 73 | 80 | 100 | 84 |

2 Overordnede vurderinger

I det følgende trekker vi frem noen hovedvurderinger basert på den mer detaljerte gjennomgangen (jf. Kap. 3) av observasjoner, statistikk og intervjuer som er gjennomført knyttet til de enkelte problemstillingene i prosjektet.

2.1 Organisering og ansvarsdeling

Oppgavedelingen mellom UDI og politiet innen oppholdsområdet er særlig begrunnet i at politiet har et landsdekkende og desentralt kontor/stasjonsnett som gjør publikumskontakt mulig over hele landet. Dette gir en god service til alle søkere i nærheten av bosted. I tillegg gir de rene forvaltningsoppgavene innen oppholdsområdet politiet mulighet til å samordne og overvåke utlendingsfeltet mht informasjon og bakgrunnskunnskap som kan ha betydning for "kjerneoppgavene" innen arbeidet med å bekjempe kriminalitet.

UDI har et regionalt nettverk som ikke er dimensjonert for denne type oppgaver, og som heller ikke har en så desentral struktur som politiets tilstedeværelse.

Det er gjennomført flere vurderinger av hensktmessigheten av denne oppgavedelingen.¹ Her er ikke minst problemstillinger knyttet til samordning, prioritering, kompetanse, flaskehals og dobbeltarbeid behandlet. Slik vi ser det er disse problemstillingene fortsatt aktuelle. Oppgavedelingen mellom politiet og UDI skaper betydelige utfordringer:

UDI "eier" oppgavene og har det overordnede ansvaret for utlendingsforvaltningen og resultater inne hele oppholdsområdet. For store deler av saksbehandlingen er det politiet som "eier" ressursene og som har ansvar for ressurstildeling, prioritering, koordinering og politiets resultatkrav gjennom sin etatsstyring og prioriteringer innen det enkelte politidistrikt. I stor grad kan UDI kun styre den faglige kvaliteten på politiets arbeid gjennom regelverk og rundskriv om hvordan de ulike saker skal behandles. UDI kan ikke (eller i svært begrenset grad) påvirke oppgavedeling, organisering, kompetanse og ressursbruk knyttet til politiets kapasitet, produktivitet og saksbehandlingstider.

Dette gir særlige utfordringer når oppgavemengden svinger, og ikke minst når ulike politidistrikt har problemer med voksende oppgavemengde, eller manglende kompetanse/kapasitet til å behandle økte oppgavemengder. En slik styringsmessig ansvarsdeling gir få muligheter til en helhetlig prioritering, koordinering og eventuell oppgavefordeling i tråd med svingninger eller ulik belastning mellom politidistriktene.

En slik samordning og prioriteringsdiskusjon må i stor grad foregå på direktoratsnivå mellom UDI og Politidirektoratet (POD). Dette forutsetter at direktoratene samhandler relativt tett i planlegging og oppfølging gjennom felles analyser av resultater og planlegging av korrektive tiltak der oppgaveløsningen ikke er tilfredstillende, eller der oppgavemengden svinger i utakt med ressurser og prioriteringer. Slik styringsmessig dialog mellom direktoratene gjennomføres i begrenset grad, og det foreligger dessuten begrenset styringsinformasjon som gir tilstrekkelig grunnlag til å gjennomføre en helhetlig vurdering av problemstillingene innen området (jf. Kap 2.7).

Samhandlingen mellom OPA som har det løpende ansvaret for saksbehandlingen innen oppholdsområdet og de operative enheten i politiet (distriktene), er i stor grad kun rettet mot

¹ Jf særlig "Bedre organisering på utlendingsfeltet"

regelverksformidling og løpende spørsmål på saksbehandlernivå. OPA har få muligheter til å styre saksproduksjon gjennom løpende vurdering av ressursinnsats og koordinering relatert til analyser av saksmengde, svigninger og problemstillinger som dukker opp. Det fører til at OPA innen viktige områder på sitt ansvarsområde i begrenset grad kan påvirke resultatene gjennom "taktiske" disposisjoner av organiseringsmessig eller ressursmessig art.

2.2 Prioritering og styring i politiet

Politiets saksbehandlere i distriktene opplever både et ressursproblem og et styringsproblem. Ressursproblemene er etter vår oppfatning avledet av styringsproblemet som ikke minst er knyttet til at resultatkrav på forvaltningsoppgavene innen utlendingsfeltet er fraværende i Justisdepartementets styring av POD.

For St.prp. nr 1 2005 står følgende om utlendingssakene:

Den øvrige utlendingsforvaltning i politiet har fått en stadig større arbeidsmengde. Saksbehandling av søknader om opphold, familiegjennforening, arbeidstillatelse, bosetting, statsborgerskap med mer har økt blant annet som en følge av innvandringen til Norge, økt reisevirksomhet og utvidelsen av EU. I mai 2004 ble det innført overgangsregler for borgere fra de nye medlemslandene i EU. I denne forbindelse bisto Utlendingsdirektoratet åtte politidistrikt med personell sommeren 2004.

POD har heller ikke gjennom tildelingsbrevene formulert krav til politimesteren når det gjelder resultater eller ressurser.

I tildelingsbrevet fra Justisdepartementet til Politidirektoratet står det under "sentrale utfordringer" at Politidirektoratet skal prioritere arbeidet med asyl- og utlendingsforvaltningen. Resten omhandler uttransporteringsvolum og reduksjon i kostnader ved registrering av asylsøkere og uttransportering.

Under punktet "Asyl- og utlendingsforvaltning" i den spesielle delen er ikke utlendingsforvaltningen utenom asylområdet og Politiets utlendingsenhet omhandlet.

I Politidirektoratets disponeringsskriv til politidistriktene og særorganene omtales asylfeltet og Politiets utlendingsenhet. Den øvrige utlendingsforvaltningen i politiet er ikke omhandlet.

Dette svake fokus fra POD, kombinert med at Riksadvokatens prioriteringsskriv til politimesterene (naturlig nok) ikke inneholder krav på utlendingsfeltet, har ikke politimesteren og det enkelte politidistrikt overordnede styringskrav som verker politimesteren eller distriktet blir målt eller evaluert etter. Utlendingsfeltet synes heller ikke å være noe tema i etatsstyringssamtalene mellom POD og det enkelte politidistrikt. Dette er ytterligere forsterket ved at politimesteren har et resultatelement i sin avlønning, noe som setter et ytterligere fokus mot de delene av politiarbeidet som er forankret i resultatkrav fra POD.

Det enkelte politidistrikt har derimot klare resultatkrav på svært mange andre områder knyttet til oppklaringsprosent, innsats på spesielle kriminalitetsområder etc. Dette er satsninger som mange politimestere i utgangspunktet føler har for få ressurser. Det tilsier at oppgavene innen oppholdsfeltet ikke blir prioritert høyest i distriktene.

Politimesteren er suveren i fordelingen av midlene i sitt politidistrikt, noe som også fører til liten samordning eller felles krav/normer for forvaltningsoppgavene innen oppholdsområdet som helhet. Koordineringen av ressursinnsats mellom politidistriktene blir ikke ivaretatt i en slik modell. Det vil lett kunne føre til at det enkelte distrikt er sårbart for eventuelle svigninger i oppgavebildet.

2.3 Saksmengde og koordinering

Ved enkelte politidistrikt synes det å være et grunnleggende misforhold mellom saksmengde og kapasitet/kompetanse/produktivitet. UDI/OPA opplever tilsvarende problemer innen visse deler av oppgavetyperne.

Når saksmengden er større en kapasiteten/produktiviteten, slår dette ut i selvforsterkende problemer fordi ressursinnsatsen som er nødvendig pr. sak ofte øker når saken har ligget lenge i påvente av behandling. Lang saksbehandlingstid fører til merarbeid med administrasjon av voksende bunker, innhenting av nye/oppdaterte opplysninger, publikumskontakt for å besvare spørsmål om saken, mv. I enkelte politidistrikt gir denne problemstillingen så store utslag at man til tider kun har kapasitet til å administrere sakene (mottak, registrering, noe sortering, mv). Ettersom saksbehandlingen innen disse sakene blir mest effektiv med rask sortering (f.eks kurant /"vanskelig"), slik at man raskt kan løse de kurante sakene å starte behandlingen av de mer kompliserte mens vedlagte opplysninger er nye, vil en forsinkelse medføre betydelig merarbeid, og dermed forsterke problemene med å holde kort saksbehandlingstid og høy produktivitet.

Behovet for samordnet og fleksibel ressursinnsats er derfor relativt stor. Det vil si at det kan reageres relativt raskt på svingninger i oppgavemengde ved enten å forflytte saksbehandlingskapasitet eller endre oppgavedeling. Begge disse virkemidlene er vanskelig så lenge ressursene og oppgavene er fordelt desentralt uten særlige muligheter for omfordeling i takt med svingende behov.

Fordelen med desentral saksbehandling er særlig knyttet til at saker som er kurante kan avgjøres raskt og gjerne på stedet (i skranken). Denne fordelene kan fort bli utvisket dersom sakene kun blir lagt i bunker i påvente av saksbehandling "backoffice".

2.4 Dobbeltarbeid/flaskehals

Dobbeltarbeid og flaskehals i saksbehandlingen henger slik vi ser det nøye sammen med punktene/utfordringene som er beskrevet ovenfor. I utgangspunktet er det lite i selve saksflyt og saksbehandlingsrutiner som medfører dobbeltarbeid. Det er særlig når saker blir liggende lenge at det oppstår unødvendig dobbeltarbeid (i vesentlig omfang). I tillegg vil det kunne oppstå dobbeltarbeid ved at saken ikke er tilstrekkelig belyst i den saksforberedende fasen (riktige, tilstrekkelige og nøyaktige opplysninger). Verken UDI eller politidistriktene mener at kvaliteten på denne delen av arbeidet er et omfattende problem som skaper mye dobbeltarbeid. Flere politidistrikt påpeker imidlertid at det skaper unødig dobbeltarbeid dersom sakene blir liggende for lenge i UDI for så å bli sendt tilbake til politiet for å innhente oppdaterte opplysninger (passkopier, oversikt over reisevirksomhet, dokumentasjon på underhold, attester, mv).

Flaskehalsene i saksbehandlingen er særlig knyttet til innhenting av opplysninger. Det vil si at sakene blir liggende i påvente av nødvendige dokumenter og/eller gjennomføring av intervjuer der dette er påkrevet. De fleste sakene krever relativt kort arbeidsinnsats, men kan bli liggende lenge i påvente av opplysninger. Arbeid med å sikre at søknadene inneholder riktige, fullstendige og tilstrekkelige opplysninger når de kommer inn til politiet, er derfor viktig for en effektiv og rask saksbehandling. Ikke minst vil dette kunne gjøres ved opprydding i søknadsskjemater og godt tilrettelagt informasjon på websidene.

2.5 Samhandling

Både UDI og politiet mener stort sett at samhandlingen på saksnivå mellom saksbehandlere i OPA og i distriktene går bra. Politiet kan i noen grad etterlyse større likhet/konsistens i de svar man får fra ulike saksbehandlere i OPA, men påpeker at dette ikke er noe stort problem.

Politiet er stort sett fornøyd med regelverksdatabasen som verktøy og støtte i saksbehandlingen, selv om det kan være en omfattende oppgave å følge med på alle endringsmeldinger som kommer. Dette er et større problem for politiet enn for UDI, ettersom de fleste politidistriktene må være generalister (følge med på hele saksområdet), mens det større miljøet i UDI kan operere mer spesialisert på saksområdene.

Både politiets og UDIs saksbehandlere etterlyser mer anledning til kompetanseoverføring ved fastere samhandlingsmøter, kurs eller opplæring. At man er to etater med atskilte budsjetter, prioriteringer og styring gjør dette noe komplisert, og det foregår relativt lite fast samhandling mellom etatene på saksbehandler og ledernivåer.

Dette fører i noen grad til at etatene på ulike nivåer kjenner relativt lite til hverandres arbeidsmåter og problemstillinger. Ikke minst på saksbehandlernivå kan dette lett føre til for dårlig kunnskap om hverandres praksis, arbeidsrutiner og synsmåter. I noen grad ser vi at dette kan skape unødvendig ”støy” i samhandlingen, ved at faglige spørsmål som ses ulikt kunne vært oppklart ved en tettere dialog (f.eks spørsmålet om hva som er nødvendige bevis for å fastslå proforma ekteskap). I stor grad er samhandlingen knyttet til ad-hoc veiledning og opplæring via kontakt på saksbehandlernivå, eller ved at det arrangeres enkelte opplærings/veiledningsmøter mellom UDI og det enkelte distrikt.

På ledernivå er det relativt lite faste samhandlingsmøter, eller lignende. Dette gjør det vanskelig å gjennomføre en felles dialog om resultater (f.eks felles forståelse av resultatkrav og status) og planlegge eventuelle tiltak.

2.6 Kompetanse

Kompetanse innen de saksområdene som er behandlet her er i stor grad knyttet til faglig skoleing gjennom erfaring og praksis. Saksområdet er omfattende i bredde, men for de fleste sakstyper ikke spesielt krevende i seg selv. Det vil i stor grad si at det er mengden av informasjon innen regelverket, mv som er særlig utfordrende for politidistriktene. Ikke minst blir dette krevende når saksbehandlerne kun behandler få saker innen de enkelte sakstypene, altså at man må sette seg inn i regelverk og oppdateringer på et stort antall sakstyper.

En svært desentral saksbehandling gjør dette selvsagt utfordrende for generalistene som skal behandle en stor bredde av saker, og i mindre grad kan fordype seg kompetansemessig og erfaringsmessig innen sakstyper og/eller landkunnskap.

Politidistriktene har noe ulik kompetanseprofil på det personellet som benyttes. Oslo med sitt relativt store miljø har til dels samme kompetanseprofil som OPA (dvs. mange høyt utdannede ”sivilt” ansatte), mens de fleste andre politidistriktene benytter polititjenestemenn og i større og mindre grad kontorpersonale i saksbehandlingen.

Slik vi ser det vil produktivitet innen dette området henge nøye sammen med kompetanse. Med kompetanse mener vi ikke kun formell utdanningsmessig bakgrunn, men i første rekke erfaringsmessig kompetanse (praksis) innen saksområdene. For mange politidistrikter vil det være en stor utfordring å opprettholde høy kompetanse innen hele bredden av saksområdene.

2.7 Produktivitet

Politidistriktene har ikke tidsregistrering eller god statistikk som viser ressursbruk på området. Oppfølging av produktivitet i form av fast rapportering foregår kun i begrenset grad. Distriktene har

heller ikke særlig pålitelig statistikk som viser restanser og utvikling av saksbehandlingstider eller produktivitet over tid.

Dette gjør det svært vanskelig å sammenligne ressursbruk og produktivitet mellom distriktene. Uten en fast rapportering på saksmengde, saksbehandlingstider og produktivitet, er det også svært vanskelig å drive overordnet styring og ressursplanlegging over tid. Manglende kunnskap om hvordan situasjonen er i det enkelte distrikt, medfører også begrenset mulighet til å gjennomføre korrektive tiltak dersom situasjonen endrer seg i de enkelte distrikt (økt saksmengde, færre ressurser, bortfall av kompetanse, mer kompliserte sakstyper, mv).

Politidistriktene fordeler og prioriterer ressursinnsats uten fast rapportering i forhold til mål/resultater, og det er litrn overordnet oppfølging av det enkelte distrikt på oppgaveløsning og produktivitet innen dette området.

Med det tallmaterialet som foreligger, er det vanskelig å sammenligne ressursinnsats og saksmengde. Tabellen nedenfor må derfor leses med mange forbehold. Vi mener allikevel den gir visse indikasjoner på relativt stor variasjon i ressursinnsats mellom politidistriktene.

| | Oslo | Hedmark | Søndre Buskerud | Sør-Trøndelag | Agder | Gjennomsnitt |
|---------------------------------|--------------|-------------|-----------------|---------------|-------------|--------------|
| Totalt antall saker | 14 368 | 3 413 | 4 862 | 3 574 | 3 546 | |
| Totalt antall årsverk | 56 | 9 | 10 | 9 | 8 | |
| Antall søkn. per årsverk | 257 | 379 | 486 | 397 | 443 | 392 |
| %-vis avvik fra gj.snitt | -34,6 | -3,4 | 23,9 | 1,2 | 12,9 | |

I denne tabellen er det ikke skilt mellom saksbehandlere og ansatte i ekspedisjon, kontor, mv. særlig Oslo har mange årsverk i ekspedisjon, arkiv, mv (22 av 56). Det er heller ikke gjennomført en konkret kartlegging av om distriktene kan ha store variasjoner mht enkle/kompliserte/arbeidskrevende saker. Det er imidlertid grunn til å anta at Oslo har flere "tyngre" saker enn andre distrikter.

I dag er det ikke utviklet faste (felles) rapportuttrekk fra DUF som viser situasjonen i UDI og pilitidistriktene. Det gjør det svært vanskelig å følge opp saksmengde, produksjon, saksbehandlingstider og restanser totalt sett på området. En slik manglende felles rapportering gjør det også vanskelig å gjennomføre konkret oppfølging i felles møter mellom politiet og UDI, basert på faktisk kunnskap om den løpende utviklingen.

2.8 IT-systemer

Både politiet og UDI benytter DUF som verktøy i registrering og saksbehandling. Politiet har også tilgang til UDIs regelverksdatabase.

Dette gjør at politiet og UDI har en integrert plattform i både saksbehandling og rapportuttak. Det vil si at begge etater benytter felles datakilder og felles saksbehandlingsverktøy.

Selv om det har forekommet enkelte problemer med responstid og driftsstabilitet, er både UDI og politiet relativt tilfreds med DUF som system.

Den store utfordringen fremover vil være knyttet til å utvikle integrasjonen med andre systemer og datakilder, og ikke minst legge forholdene til rette for mer elektronisk saksbehandling. Det vil i første rekke si papirløs saksbehandling, med den fleksibilitet det vil kunne gi for hvor saker fysisk behandles.

Med elektronisk saksbehandling vil det være mulig å behandle saker effektivt hvor som helst i landet, selv om saken mottas og registreres ved et lokalt kontor. Det vil si at man vil ha større mulighet til å

organisere saksbehandlingen mer fleksibelt for best mulig ressursutnyttelse. Ikke minst vil det gjøre det mulig å skille mer mellom mottak og publikumskontakt i en desentral publikumsportal på lokalt nivå, og saksbehandling uavhengig av geografiske barrierer.

Utvikling av IT-systemene vil også kunne endre/forbedre selve publikumsportalen ved at flere saker (som i realiteten har karakter av å være ekspedisjoner) kan gjennomføres elektronisk der søkeren selv i større grad "saksbehandler" egen sak.

Det er imidlertid relativt langt frem til en slik løsning er på plass, og man vil i flere år fremover være avhengig av å sende saker fysisk ved postgang.

2.9 Hovedkonklusjoner

I det følgende vil vi trekke frem noen hovedkonklusjoner og prioriterte tiltak som etter vår mening bør gjennomføres for å forbedre styring, dialog, saksflyt og rapportering innen området.

| | |
|---------------------------|---|
| Overordnet styring | Fastere dialog mellom direktoratene om utvikling innen oppholds- og migrasjonsområdet, mål og resultater, ressursdisponering, prioritering, kompetanseoppbygging, oppgaveløsning og rapportering. |
| Rapportering | Definere rapporteringsrutiner med felles og periodiske rapportuttrekk innen saksmengde/sakstyper, saksbehandlingstider, produktivitet, osv. Dersom man skal forbedre styringen og skape mulighet for dialog om utviklingen innen saksområdet, vil det være nødvendig å bygge på konkret kunnskap og felles forståelse av situasjonen innen sakstypene og mellom UDI og politidistriktene. |
| Samhandling | Gjennomføre faste samhandlingsmøter mellom OPA og politidistriktene for å drøfte utfordringer og eventuelle uenigheter om praksis, saksflyt, kommunikasjon, mv. De fleste problemstillinger som i dag skaper "støy" i kommunikasjonen mellom UDI og politidistriktene bør kunne løses ved tettere dialog og kunnskap om hverandres behov og synspunkter. |
| Kompetanseoverføring | I tillegg til den kompetanseoverføring som gjennomføres via regelverksdatabasen, meldinger, mv, bør det gjennomføres noe mer opplæringsaktiviteter, temamøter mv. |
| Flaskehals – saksflyt, mv | Den vesentligste årsaken til dobbeltarbeid og flaskehals er liggetid og oppdatering av nødvendige opplysninger. Det er derfor viktig at saksmengde/produktivitet ikke fører til voksende bunker av ubehandlede saker som legges i silo uten særlig god sortering ved mottak. Gjennom bedre rapportering bør det være et mål at både UDI og politiet har mulighet til å reagere relativt raskt med korrektive tiltak dersom endringer i saksmengde/ressurser fører til lengre saksbehandlings-tider i UDI eller ved enkelte |

| | |
|----------------------------|--|
| | <p>politidistrikt.</p> <p>For å sikre/forbedre kvaliteten på de opplysningene som ligger ved saken ved mottak/registrering, bør det gjennomføres en felles utredning om tiltak som kan forbedre søkerens evne til å frembringe tilstrekkelige og korrekte opplysninger på søknadstidspunktet, samt ekspedisjonenes evne til å sikre at tilstrekkelige opplysninger ligger ved saken.</p> |
| Elektronisk saksbehandling | <p>Utvikling av IT-systemene i retning av elektronisk saksbehandling vil i første rekke bety større frihet til å organisere saksbehandlingen mer fleksibelt, både ved å utvikle større grad av søkermedvirkning i ekspedisjonssaker og mulighet til å gjennomføre "tyngre" saksbehandling ved spesialisering uavhengig av sted/geografi. Selv om slike løsninger vil kunne redusere tidsbruk i forhold til postgang mellom etatene, mv, vil det antakelig særlig være muligheten til å kunne utnytte ressurser og kompetanse mer hensiktsmessig som vil kunne resultere i økt produktivitet og kvalitet.</p> |

3 Observasjoner knyttet til problemstillingene

I forbindelse med gjennomføringen av prosjektet skulle PwC innhente informasjon fra politidistriktene vedrørende deres behandling av oppholdssaker. Det var Politidirektoratet (POD) som valgte ut de 5 distriktene vi har gjennomført intervjuer hos. De 5 distriktene vi har besøkt er:

- Hedmark
- Søndre Buskerud
- Oslo
- Sør-Trøndelag
- Agder

Det er en del variasjon mellom distriktene når det gjelder organisering av utlendingsarbeidet. Variasjonen gjelder både grad av sentralisering av saksbehandlingen og bruken av tjenestemenn/sivilt ansatte. På spørsmål om hva som kan være årsakene til dette ser det ut til at det er to svar. For det første er det store forskjeller på hvordan distriktene strekker seg ut rent geografisk. For det andre kommer det lite/ingen retningslinjer fra den enkelte politimester vedrørende organisering og bruk av kompetanse. Denne forklaringen fremheves i flere distrikter.

Utlendingsarbeid er ikke en prioritert oppgave i noen av distriktene. Arbeidet blir ansett som en forvaltningsoppgave som enkelte steder anses å ligge på kanten av det politiet skal arbeide med. Nesten samtlige distrikter har allikevel fremhevet at dette arbeidet fremskaffer en god del informasjon som kan nyttiggjøres i øvrig politiarbeid. Ikke minst gjelder dette informasjon som avdekkes i intervjuer av søkerne.

3.1 Hvordan er saksmengden og saksflyt i politiet og i UDI?

Det er den totale saksmengden som er den største utfordringen for politiet. De fleste distriktene påpeker at det har vært en statig vekst i antallet saker, men at ressursene knyttet til saksbehandlingen har vært relativt konstant.

Når det gjelder produktiviteten i saksbehandlingen har det vært vanskelig å skille de forskjellige sakstypene fra hverandre på en fornuftig måte. Politiet har ikke statistikk tilgjengelig som kan benyttes til dette formålet og vi har derfor konsentrert oss om å prøve å avdekke hva distriktene selv mener om sin produktivitet og hva som eventuelt hindrer dem fra å øke produktiviteten ytterligere.

Organiseringen av arbeidet med utlendingssaker varierer mye innenfor de fem distriktene vi har besøkt. Dette gjelder både den organisatoriske plasseringen av de medarbeiderne som arbeider med utlendingssaker, samt hvordan selve mottaket og gjennomføringen av saksbehandlingen er lagt opp.

3.1.1 Oslo politidistrikt

I Oslo politidistrikt er arbeidet med oppholdssøknader lagt til Saksbehandlingsavsnittet i Utlendingsseksjonen. Dette avsnittet er igjen delt opp i 3 saksbehandlergrupper, en gruppe for arkiv/journal, samt ekspedisjonen.

Saksbehandlingsgruppene er delt inne etter geografiske områder:

- Gruppe 1: Europa/Amerika
- Gruppe 2: Midt-Østen/Afrika
- Gruppe 3: Asia/Oseania

Mottak og behandling av søknader er sentralisert til politiets enhet i Storgaten. Her har man en egen ekspedisjon og postmottak for saker som gjelder opphold. Saksbehandlerne er også lokalisert på det samme stedet.

3.1.2 Hedmark politidistrikt

Hedmark politidistrikt har organisert arbeidet med oppholdssaker til PST/Utlendingsenheten. Bemanningen innenfor denne enheten er delt på oppgaver knyttet til PST og utlendingsarbeidet. Denne enheten har lokalisert seg på Hamar, Elverum og Kongsvinger. Lederen for enheten sitter på Hamar og det er her det faglige ansvaret for utlendingsarbeidet er lagt.

Søkere i Hedmark kan levere sine søknader på de tre nevnte setder i tillegg til alle lensmannskontorene i distriktet. Saksbehandlingen foregår på en av de tre lokasjonene hvor Utlendingsenheten er lokalisert.

3.1.3 Søndre Buskerud politidistrikt

Utlendingsarbeidet er sentralisert til to steder i distriktet; Drammen og Kongsberg. Mottak og behandling av søknader gjøres kun på disse to lokasjonene. Begrunnelsen for denne organiseringen var at et lensmannskontor ikke ville kunne opparbeide den kunnskap og erfaring som vil være nødvendig for å yte tilstrekkelig service overfor søkerne, samt foreta en "riktig" saksbehandling.

3.1.4 Sør-Trøndelag politidistrikt

Sør-Trøndelag politidistrikt har i dag organisert utlendingsarbeidet slik at mottak av søknad gjøres ute på lensmannskontorene i distriktet. Disse kontorene gjør ikke annet enn å motta søknaden, kontrollere at nødvendig dokumentasjon er lagt ved og sende sakspapirene videre til sentrum politistasjon. På politistasjonen sitter Utlendingsseksjonen som foretar mottak av søknader fra distriktet, samt mottak direkte fra søker i egen ekspedisjon, og registrering av søknader i DUF. Det er Utlendingsseksjonen som per i dag foretar all saksbehandling i Sør-Trøndelag politidistrikt.

Distriktet er i ferd med å omorganisere arbeidet med utlendingsaker og ønsket med denne omorganiseringen er at all registrering av søknader skal skje ute i distriktet, samt at en del av saksbehandlingen flyttes ut. Gjennomføring av dette skal gjøres ved at det differensieres mellom de forskjellige lensmannskontorene, i tillegg til at det differensieres på type saker. Begrunnelsen for denne omorganiseringen er at man er så presset på ressurser sentralt at man ikke greier å ta unna den økende saksmengden sentralt. Ved å overføre oppgaver ut i distriktet er håpet at man får en avlastning i saksbehandlingen og således får flere saker unna.

Fagansvaret for skabehandlingen vil ligge hos Utlendingsseksjonen sentralt og det vil være denne enhetens oppgave å drive opplæring og veiledning av saksbehandlere ute i distriktet. Desentraliseringen stiller krav til at alle lensmannskontor får fulle tilganger til bruk av DUF.

3.1.5 Agder politidistrikt

I Agder politidistrikt ser det per i dag ut til at organiseringen av utlendingsarbeidet i noen grad fortsatt gjøres innenfor rammen av de "gamle" politidistriktene, men hovedsete for utlendingsarbeidet er lagt til Sentrum politistasjon i Kristiansand. Her er utlendingsarbeidet organisert i Utlendingsseksjonen som er en del av Forvaltningsavdelingen. Denne seksjonen har det faglige ansvaret for utlendingsarbeidet i distriktet og er delt opp i tre grupper:

- Kontorgruppen
- Saksgruppen
- Kontrollgruppen

Kontorgruppen driver ekspedisjonen hvor mottak av søknader gjøres, i tillegg til at man her driver saksbehandling. I de tilfellene hvor man er avhengig av intervjuer eller andre undersøkelser blir saken sendt over til saksgruppen. De fleste saker som skal sendes over til UDI for videre saksbehandling går via saksbehandlergruppen. Kontrollgruppen har ansvaret for utøvelse av kontrollene knyttet til utlendingsfeltet, herunder havna i Kristiansand og Kjevik lufthavn. Denne gruppen benyttes ikke til saksbehandlingsarbeide.

I dag sender de enhetene i Agder som fortar saksbehandling sine saker direkte til UDI i tilfellene hvor de ikke har vedtaksmyndighet. Når sakene så kommer tilbake fra UDI sendes de via kontorgruppen i Kristiansand. Her blir søknadene fordelt og registrert i DUF før de sendes tilbake til det kontoret som saken har sin opprinnelse.

Alle lensmannskontorer i Agder tar i mot søknader, men det er ikke alle som foretar opprettelse av saker i DUF. Fra 1. januar 2005 skal utlendingsarbeidet i Agder omorganiseres. Det skal da opprettes 8 driftsenheter som skal foreta saksbehandling, men det er fortsatt noe uklart om man etter dette skal kunne levere inn søknader til alle lensmannskontorer i distriktet. Utlendingsseksjonen vil uansett ha det faglige ansvaret for utlendingsarbeidet og vil i forbindelse med omorganiseringen drive en del opplæring av andre saksbehandlere i de 8 driftsenhetene.

3.1.6 Oppsummering/konklusjon

Saksflyten mellom politiet og UDI varierer fra distrikt til distrikt. Årsaken til dette er at utlendingsarbeidet er organisert på forskjellige måter i distriktene. Det ser ut til at de forskjellige distriktenes valg av organisering ikke gjøres ut i fra samhandlingen med UDI, men i forsøk på å håndtere saksmengden og servicen overfor søkerne. Resultatet er at enkelte distrikter velger en sentral organisering av arbeidet og andre velger desentrale løsninger. Et interessant funn i dette er at de samme argumentene er brukt for både sentral/desentral løsning i forskjellige distrikter. Retningslinjer/anbefalinger knyttet til organisering av arbeidet er ikke gitt fra overordnet myndighet.

3.2 Flaskehalser

I det følgende vil vi beskrive de forholdene som har blitt påpekt som flaskehalser i saksbehandlingen. Det bildet av situasjonen som tegnes avviker noe fra distrikt til distrikt. Vi har derfor prøvd å vektlegge de flaskehalsene i saksflyten som ser ut til å være relativt generelle, men enkeltkommentarer er også tatt med i tilfellene hvor vi mener de er viktige for å belyse saken.

3.2.1 Saksmengden

Det alle distriktene mener er den største flaskehalsen er antallet saker i forhold til de ressursene som er avsatt til dette området. Saksmengden er på enkelte steder så stor at man tvinges til å jobbe på lite effektive måter. Eksempel på dette kan være at man må splitte opp arbeidsoppgavene i flere forsinkende ledd;

- ved mottak rekker man ikke å registrere sakene inn i DUF slik at disse blir liggende i "siloeer" i påvente av registrering,
- saker registreres så inn i DUF uten at man har kapasitet til å behandle den, noe som medfører at man må sette seg inn i saken minst to ganger (både ved registrering og ved saksbehandling)
- saksdokumenter foreldes i påvente av at saksbehandlingen starter og man må innhente oppdatert dokumentasjon

I enkelte tilfeller medfører denne saksmengden et så stort press på medarbeidere at det medfører sykemeldinger som kan bli langvarige, noe som igjen fører til et ytterligere press på de som er igjen på jobb.

3.2.2 Kontakt med UDI i saksarbeidet

Det er i følge politiet ikke etablert noen faste kontaktpunkter som politiets saksbehandlere kan benytte seg av i den løpende saksbehandlingen. I dette ligger det at ved behov for å få svar på spørsmål i enkeltsaker er det vanskelig å komme i kontakt med ønsket person hos UDI. Dette ser det ut til at de mest erfarne saksbehandlerne hos politiet har løst ved at de har funnet sine faste medarbeidere i UDI som de forholder seg til. Spesielt utfordrende blir dette i situasjoner hvor man har behov for umiddelbare/raske avklaringer eller svar. Det ble også påpekt i enkelte distrikter at dette virker belastende for politiet som har den personlige kontakten med søkerne.

Enkelte har også påpekt at telefontjenesten hos UDI fungerer mindre godt og at søkerne i stede henvender seg til politiet for å få avklaring på spørsmål som de i utgangspunktet burde fått svar på hos UDI.

De fleste distriktene har påpekt at det er et problem at det går for lang tid fra UDI har fattet vedtak til disse vedtakene blir tilgjengelige for politiet. Problemene rundt dette kunne antagelig vært løst ved at politiet hadde fått elektronisk tilgang (lese) til de vedtakene som er gjort i UDI.

3.2.3 Saksbehandlingskvalitet

Mange av distriktene har påpekt at det er varierende kvalitet i den saksbehandlingen som gjennomføres og de beslutningene som fattes i UDI.

Når det gjelder kvaliteten i saksbehandlingen går dette i stor grad ut på at saker sendes tilbake til politiet for innhenting av informasjon som allerede er dokumentert i saksmappen. Eksempler på dette kan være attester som ligger vedlagt eller intervjuer som allerede er gjennomført. Grunnen til at dette skjer er ikke kartlagt, men det har fra politiets side blitt påpekt som et relativt stort problem som medfører en forlenget saksbehandlingstid.

På grunn av lang saksbehandlingstid hos UDI blir en del av den dokumentasjonen som politiet har sendt med sakene foreldet. I enkelte distrikt har man i denne type tilfeller valgt å sende saken tilbake til UDI

med beskjed om at dette er noe de selv er skyld i og således må innhente oppdatert informasjon/dokumentasjon. Eneste unntak vil være politiattest som bare kan utstedes av politiet.

Det kan være et problem at UDI ved tilbakesending av saker til politiet benytter seg av standard skjemaer for hva søknader skal inneholde.

I visse tilfeller blir søknader innvilget i UDI med forutsetning om at ytterligere dokumentasjon skal fremlegges. Det vil i disse tilfellene være politiet som i etterkant må sørge for at denne dokumentasjonen blir fremskaffet. Tilbakemeldingen fra enkelte distrikt er at de ikke har ressurser til å følge opp slike saker, med den konsekvensen at søknaden effektueres uten den dokumentasjonen som UDI har forutsatt.

Kvaliteten i beslutningene er et området som flere har påpekt som en utfordring. Innspillene her går på at det i tilsynelatende identiske saker blir gitt innvilgelse og avslag, avhengig av hvilken saksbehandler i UDI som har hatt saken. Flere har i denne sammenhengen kommentert at det gis forskjellige svar på konkrete spørsmål avhengig av hvem man forholder seg til i UDI. Dette oppleves som et problem i de tilfellene hvor søkere som oppfatter sine saker som identiske, får ulike utfall på sine søknader for deretter å ta kontakt med politiet som ikke kan gi noen god forklaring.

3.2.4 Innføring av nye prosesser og rutiner

Det er spesielt tre forhold som har blitt kommentert når det gjelder innføring av nye rutiner/prosesser på utlendingsfeltet; igangsetting av DUF, søknadsgebyrer og maskinlesbare pass/Schengen etiketter. Felles for disse endringene har i følge politiet vært at de ikke i tilstrekkelig grad har kunnet forberedes, som følge av sen informasjon fra UDI.

Selve innføringen av DUF førte for mange til at saksbehandlingen gikk spesielt tregt i en periode, med den konsekvensen at restansene bygget seg opp. Arbeidet for å få redusert disse restansene har for mange av distriktene vært krevende. DUF som system har fått mange gode tilbakemeldinger, men responstiden i systemet er for dårlig i forhold til det tidligere systemet (Fremkon). Årsaken til den lange responstiden er i følge UDI at politidistriktene i mange tilfeller har for dårlig linjekapasitet og at problemet således ikke kan knyttes direkte til DUF som system.

Innføringen av gebyrer for søknader har skapt en del hodebry for politiet. Dette knytter seg spesielt til regnskapsføring av innbetalingene og muligheter for betalingsterminaler.

Rundskriv UDI 2004-025 OPA vedrørende endringer i visumetiketter er et eksempel på en endring som innføres med svært korte frister for politiet til å tilpasse seg. Rundskrivet er datert 3. juni og er gyldig fra 15. juni. Som følge av dette rundskrivet måtte politiet anskaffe nye skrivere som kunne behandle de nye etikettene. I følge politiet hadde de ikke fått tid til å forberede denne endringen. Det ble også kommentert at det ikke fulgte penger med dette rundskrivet til dekning av kostnader i forbindelse med anskaffelsen av nye skrivere.

3.2.5 Antall søknadsskjemaer

Vi har ikke foretatt en telling av antall skjemaer som benyttes i forbindelse med søknad om opphold, men i følge en saksbehandler hos politiet skal antallet være 43. Dette kan ha følgende konsekvenser:

- Stor sannsynlighet for at søker benytter seg av feil skjema og at politiet må bruke tid på å forklare/rette opp i dette.
- Politiet bruker mye tid på å veilede søkerne i hvilket skjema som skal benyttes for den aktuelle søker.

Det har kommet innspill på at de i Danmark kun benytter 4 forskjellige skjema og at det på dette området burde foretas en forenkling. Denne forenklingen ville ikke bare komme søkerne til gode, men også bidra til en enklere hverdag for de medarbeiderne hos politiet som bare en sjelden gang mottar søknader om opphold.

3.2.6 Stadige omorganiseringer i UDI

Enkelte har kommentert at stadige omorganiseringer i UDI medfører en flaskehals i saksbehandlingen. Grunnen til dette er at avdelinger endres/fjernes, telefonnumre endres og kontaktpersoner bytter avdeling/enhet, med den konsekvensen at politiets saksbehandlere ikke vet hvilken avdeling/person de skal forholde seg til etter omorganiseringene. I tillegg til dette påpekes det at omorganiseringene krever så mye tid og ressurser av UDIs egne saksbehandlere at saksbehandlingstiden påvirkes.

3.2.7 Manglende kunnskap om politiets arbeidsmetoder i UDI

Våre intervjuer har avdekket at enkelte saker kommer i retur til politiet fordi UDI mener de ikke er tilstrekkelig forberedt. Politiet på sin side mener at deres arbeide skulle være tilstrekkelig godt til at UDI kan fatte vedtak. Årsaken til denne uenigheten ligger etter det vi forstår i manglende kunnskap om politiets arbeidsmetoder. Et av politidistriktene har hatt medarbeidere fra UDI på hospitering. Dette opplegget medførte at vedkommende saksbehandlere i mye større grad fikk forståelse for politiets hverdag og arbeidsmetoder. Dersom denne erfaringen kunne benyttes i større grad, ville en del forsendelser av saker mellom etatene kunne unngås.

3.2.8 Konklusjon

Det er avdekket flere flaskehals knyttet til saksbehandlingsarbeidet i politiet, men deres tilstedeværelse og omfang varierer mellom distriktene for uten saksmengden som påpekes av alle. Enkelte av disse flaskehalsene kan løses/bedres uten omfattende inngrep. Det er allikevel viktig å merke seg at den grunnleggende årsaken til disse problemene kan knyttes opp til de utfordringene som påpekes i kap. 2.

3.3 Hvordan bruker politiet sine fullmakter til å fatte vedtak i saker?

Samtlige distrikter sier at de utnytter de tildelte fullmakter fullt ut, med unntak av foreløpig tillatelse til spesialister.

Politiet kan innvilge foreløpig arbeidstillatelse til spesialister, men ved enkelte politidistrikt oppfatter man spesialistbegrepet så uklart at de ikke ønsker å gi disse tillatelsene. Søknader i denne kategorien sendes derfor videre til UDI for avgjørelse. Enkelte av saksbehandlerne i politiet mener de får forskjellige svar på hvilken kompetanse som omfattes av spesialistbegrepet avhengig av hvem i UDI de spør. Andre distrikt oppfatter regelverket og praktiseringen av dette som uproblematisk og innvilger midlertidige godkjenninger.

Det er kun et politidistrikt som har ytret et ønske om at politiet tilføres ytterligere kompetanse til å fatte vedtak. Ønsket var at politiet kunne tilføres fullmakter til å avslå søknader som åpenbart ikke ville innvilges hos UDI. Enkelte andre distrikter har sagt seg negative til at de får ytterligere fullmakter. En av begrunnelsene til at politiet ikke ønsker negativ vedtaksmyndighet er at man får en blanding av roller ved at det er politiet som skal foreta utvisning/bortvisning av utlendingene.

Alle saksbehandlere hos politiet er av den oppfatning at i de sakene hvor de har vedtaksmyndighet, men som følge av at de ikke fatte negative vedtak sendes videre til UDI, får søker i det alt vesentlige avslag.

3.3.1 Konklusjon

Politiet er kun tildelt fullmakt til å fatte positive vedtak. Dersom utfallet av søknaden blir negativt eller politiet er i tvil skal saken således oversendes UDI for videre saksbehandling. På bakgrunn av intervjuer med saksbehandlere i UDI og den statistikken som presenteres i Tabell 2: Prosentvis fordeling av vedtak i politidistriktene og UDI., ser det ut til at politiet i stor grad utnytter de tildelte fullmakter. UDI foretar ingen evalueringer av de positive vedtakene politiet fatter og vi vet derfor ikke om politiet innvilger flere søknader enn det de strengt tatt burde.

3.4 Hvordan er ressursbruken i og kompetansen i alle ledd i sakskjeden?

De fleste politidistriktene har en organisering av utlendingsarbeidet som betyr at de medarbeiderne som arbeider på feltet både har saksbehandlings- og kontrolloppgaver. I flere distrikter ble det sagt at det fra politimesterens side er gitt signaler om at saksbehandling må prioriteres. Resultat er at de ”typiske politioppgavene” blir nedprioritert både med tanke på tid medarbeidere bruker på dette, samt når det gjelder ressurser i form av penger.

I tabellen under har vi satt opp en overordnet oversikt over saksbehandlere (årsverk) hos de fem politidistriktene.

| | Oslo | Hedmark | Søndre Buskerud | Sør-Trøndelag | Agder 2) |
|--------------------------|-----------|----------|-----------------|---------------|----------|
| Betjenter | | 6 | 6 | 4 | 3 |
| ”Kontor-medarbeidere” 1) | 23 | 3 | 3,5 | 5 | 5 |
| Øvrige 1) | 33 | | 0,5 | | |
| Totalt | 56 | 9 | 10 | 9 | 8 |

- 1) I kategorien kontormedarbeider har vi plassert de som behandler oppholdssaker, men som ikke har relevant høyskolekompetanse eller tilsvarende. ”Øvrige” er sivilt ansatte med relevant høyskolekompetanse.
- 2) Som følge av organiseringen i Agder politidistrikt gjelder denne oversikten bare Utlendingsseksjonen på sentrum politistasjon. Antallet som arbeider med utlendingssaker i hele distriktet er ikke nærmere kartlagt, da en del mindre politistasjoner og lensmannskontor har medarbeider som arbeider med forskjellige forvaltningssaker, herunder oppholdssøknader, i tillegg til ordenstjeneste.

3.4.1 Oslo politidistrikt

I Oslo har man utelukkende sivilt ansatte som utfører saksbehandling. Her benytter man seg av de polititjenestemannsressursene som finnes til gjennomføring av intervjuer og til kontrollformål.

3.4.2 Hedmark politidistrikt

Som tidligere beskrevet har dette distriktet fordelt behandlingen av oppholdssaker på tre steder; Hamar, Kongsvinger og Elverum. Vi har ikke kartlagt hvordan man har organisert arbeidet på de to sistnevnte stedene, men på Hamar har man i ekspedisjonens åpningstid tilstrebet å ha en tjenestemann tilgjengelig. Mottak og behandling er således fordelt på betjenter og sivilt ansatte. Intervjuer og besøk/kontroller hos søkere utføres av tjenestemenn.

3.4.3 Søndre Buskerud politidistrikt

Det arbeidet som gjøres på politistasjonen i Drammen er organisert slik at det er sivilt ansatte som bemanner ekspedisjonen som mottar alle søknadene. Opprettelse av saker i DUF gjøres av de sivilt ansatte i ekspedisjonen. I fornyelsessaker er det som hovedregel sivilt ansatte som foretar saksbehandlingen. Øvrig saksbehandling gjøres av tjenestemenn. Alle intervjuer og kontroller knyttet til saksfeltet utføres av tjenestemenn.

3.4.4 Sør-Trøndelag politidistrikt

Som en motsetning til hvordan Søndre Buskerud har man i dette distriktet bemannet ekspedisjonen med tjenestemenn. De sivilt ansatte blir benyttet til registrering i DUF og generell saksbehandling av de samme typer saker som tjenestemennene.

3.4.5 Agder politidistrikt

Det er kontorgruppen i Utlendingsseksjonen som foretar mottak og registrering av alle søknader som mottas på sentrum politistasjon, samt de søknadene som sendes inn fra distriktets lensmannskontorer. Kontorgruppen som bare består av sivilt ansatte foretar også det meste av saksbehandlingen. Gjennomføring av intervjuer/kontroller gjøres av tjenestemenn. Tjenestemennene forbereder de sakene hvor det er foretatt intervjuer av søkere. De fleste sakene som forberedes av tjenestemennene blir sendt videre til UDI for avgjørelse.

3.4.6 Generelt

Vi har ikke greid å finnes de store forskjellene mellom de forskjellige typer saker. Politiets bruk av ressurser og kompetanse ser ut til å være relativt lik for alle saker. Tjenestemenn og sivilt ansatte foretar det meste av saksbehandlingen innenfor alle saker, med unntak av intervjuer og kontroller som forbeholdes tjenestemenn.

Den eneste sakstypen som skiller seg noe ut fra de andre er familiegjenforening. Her stilles det ofte store krav til at det gjennomføres intervjuer av og besøk hos søkerne. Ikke minst gjelder dette i saker hvor det kan være snakk om proforma forhold. I disse sakene der det ut til at det utelukkende er tjenestemenn som foretar saksbehandlingen. Dette følger også naturlig av at man ved gjennomføring av bostedsbesøk og lignende er avhengig av å benyttes seg av personer som har politimyndighet.

Fornyelsessaker er i de fleste tilfeller relativt enkle å behandle og en del av distriktene benytter seg av sivilt ansatte eller mindre erfarne tjenestemenn til dette arbeidet.

På spørsmål om hvor lang tid det tar å opparbeide tilstrekkelig kompetanse for å foreta saksbehandling på selvstendig grunnlag har vi fått ett år som entydig svar fra alle de spurte. Resultatet av dette blir at det ved store restanser ikke bare kan hentes inn ressurser fra andre enheter for å bistå i saksbehandlingen.

3.4.7 Konklusjon

Oslo politidistrikt har en kompetanseprofil på sine medarbeidere som i stor grad ligner den profilen UDI har i OPA. Dette gjør at Oslo klart skiller seg fra de øvrige fire distriktene vi har kartlagt, ved at formalia kompetansen generelt er høyere når det gjelder sivilt ansatte. De øvrige distriktene er relativt homogene når det gjelder kompetanseprofil, i det de har en blanding av sivile med mindre utdanning og tjenestemenn som utfører arbeidet. Det ser også ut til at mange av de som arbeider innenfor utlendingsfeltet i disse distriktene har mange års erfaring fra denne type arbeid.

3.5 Hvordan samhandler politiet og UDI?

3.5.1 Samhandling mellom politiet og UDI

Utover den kontakten som er nødvendig i forbindelse med saksbehandling er det lite eller ingen samhandling mellom saksbehandlere i politiet og UDI. Det har vært noen enkeltstående tilfeller hvor man har hatt kontakt i forbindelse med kurs og konferanser. Vi har fått beskrevet enkelttilfeller hvor politidistriktet har hatt besøk av erfarne personer fra UDI som har gjennomført en begrenset opplæring/kompetanseoverføring. De som har hatt denne type kontakt med UDI gir veldig gode tilbakemeldinger.

Det er ikke etablert noen form for arena hvor eksempelvis saksbehandlere fra UDI og politiet kommer sammen. Samtlige av de vi har snakket med har ytret et ønske om at det etableres en form for møteplass mellom etatene. Frekvensen på disse samlingene bør være minimum to ganger per år. Samlingene kunne inneholde gjennomgang av nyheter og endringer på området og gjennomgang av spesielle problemstillinger. Det er også foreslått at UDI avholder kurs som strekker seg over 2 til 3 dager hvor temaet er områder som UDI oppfatter politiet til å være svake på.

En hospiteringsordning hvor medarbeidere fra UDI kommer ut til politidistriktene for en periode har blitt fremmet som et forslag fra flere. Ordningen ville kunne bidra til økt forståelse for politiets situasjon og arbeidsmetoder, i tillegg til at kompetanse kunne overføres fra UDI til politiet. Et av distriktene dro dette forslaget ende lenger ved at de mente det UDI kunne utplassere en jurist i hvert av politidistriktene. Fra UDI sin side er det sagt at den beste kompetanseoverføringen sannsynligvis gjøres ved at erfarne saksbehandlere fra UDI kommer ut i distriktene og gjennomfører saksbehandlingen sammen med politiets egne saksbehandlere. I tillegg til kompetanseoverføringen ville dette kunne være et virkemiddel for å fjerne restanser innenfor gitte sakstyper.

Signalet fra de fleste distriktene er at delingen av utlendingsforvaltningen mellom to departement og to direktorat kommer tydelig til syne på saksbehandler nivå. Der føler flere ledere at UDI stiller stadig nye krav, men at det ikke tilføres tilstrekkelig med midler til å utføre de nye oppgavene. POD som fordeler de midlene som er gitt til politiet har ikke forståelsen for de utfordringene dette saksfeltet medfører for politidistriktene (se under).

3.5.2 Samhandling mellom Politidirektoratet og politidistriktene

På området utlendingssaker generelt og oppholdssaker spesielt har alle distriktene kommentert at POD er fraværende. Fraværet gjelder både i styringsdialogen og fagfeltet utlendingssaker. Påstandene har vært så sterke som at POD knapt vet at politiet arbeider med denne type saker. Som følge av at politiets

tildelingsbrev er unntatt offentligheten har vi ikke hatt tilgang til disse, men vi har fra POD fått gjengitt det som er skrevet om utlendingsfeltet. Denne gjengivelsen bekrefter påstandene om at man i styringsdialogen ikke tar for seg dette feltet. Resultatet blir at styring og oppfølging i form av rapportering i det alt vesentlige er fraværende, og at de få gangene det blir bedt om data vedrørende saksbehandlingen er dette i de tilfellene pressen har tatt opp forhold knyttet til utlendingsforvaltningen i politiet.

Utover ønske om et økt fokus fra POD på disse sakene har vi ikke fått konkrete innspill på hvordan denne samhandlingen kan forbedres. Uansett vil det være vanskelig for den enkelte politimester å øke fokuset på disse sakene så området holdes utenfor de krav som stilles i styringsdialogen.

3.5.3 Samhandling mellom politidistriktene

Samhandlingen mellom de enkelte distriktene er begrenset. Det er ikke etablert noen faste kontaktpunkter, men som følge av sin størrelse og kompetanse har Oslo noe kontakt med de nærmeste distriktene. På Hamar er det imidlertid tatt et initiativ til å få etablert en form for samarbeid på tvers av distriktene, men det har foreløpig ikke kommet til konkrete datoer for gjennomføring. Flere har sagt at et samarbeid på tvers av distriktene kunne vært nyttig, men at UDI burde være en naturlig deltager for å heve nivået ytterligere.

3.5.4 Regelverksforståelse

Vårt generelle inntrykk er at Regelverksbasen (RVB) fungerer tilfredsstillende og at det er den som i stor grad benyttes i arbeidet med oppholdssaker. Et problem er imidlertid at politiet oppfatter oppdateringen av rundskriv til å være tregere i RVB enn på UDIs nettsider. Konsekvensen av dette har i enkelte tilfeller blitt at det har kommet søkere som er mer oppdatert på regelverket enn det politiets egne saksbehandlere er. I følge ansvarlige hos UDI skal oppdatering av RVB skje før eller på samme tidspunkt som nettsidene oppdateres. Utfordringen ligger sannsynligvis i at antallet rundskriv er stort og at politiet ikke rekker å oppdatere seg på hvilke nye rundskriv som er innført. Nesten samtlige av de intervjuede sier at de ikke har tilstrekkelig tid til å lese alle rundskriv som sendes ut.

Når det gjelder etterlevelsen av regelverket mener politiet at de følger de gitt retningslinjer, men at det som følge av knapphet på tid ikke får lest alle rundskrivene som sendes ut, kanskje kan gå glipp av viktig informasjon. På enkelte områder stiller UDI absolutte krav for at politiet skal kunne innvilge søknader. Eksempel på dette kan være underhold. Det kan se ut til at politiet her utøver noe skjønn ved innvilgelse av søknader.

3.5.5 Konklusjon

Det er i svært liten grad samhandling mellom politiet og UDI, POD og politidistriktene, samt på tvers av de enkelte distrikt. Den samhandlingen som er gjennomført har vært på ad hoc basis, men når det først har vært samhandling mellom UDI og politidistriktene er erfaringene stort sett svært positive. Samtlige av distriktene uttrykte et sterkt ønske om økt samhandling med UDI.

3.6 Problemstillinger knyttet til IT-løsninger

3.6.1 Datasystem for utlendings- og flykningesaker (DUF)

Politiet begynte å bruke DUF i mai 2003 og som nevnt tidligere i dette dokumentet har det vært en del oppstartsproblemer knyttet til dette. Etter hvert har man imidlertid lært seg å bruke programmet og problemene har blitt færre.

DUFs mest positive konsekvens er at saksbehandlerne tvinges til å arbeide systematisk. Systemet legger opp arbeidsprosessene på en fornuftig og grundig måte. Når det gjelder negative sider ved DUF sier flere at saksbehandlingstiden forlenges i forhold til tidligere hvor man brukte FREMKON. Årsaken til dette er at responstiden er svært dårlig. Politiet har ikke gitt noen spesiell forklaring på årsaken til denne responstiden, men i samtale med IT-personell hos UDI har vi fått forklart at den mest sannsynlige årsaken er linjehastigheten hos politiet og ikke DUF.

Politiet og UDI bruker ikke det samme verktøyet når det gjelder uttrekk av data fra DUF. Politiet benytter seg av et system som har fått navnet PAL. Vi har ikke gått langt inn i kartleggingen av disse uttrekksverktøyene, men det viser seg at politiets og UDIs statistikker avviker fra hverandre i mange tilfeller. Årsaken til dette skal blant annet være måten man henter ut data fra DUF på. Konsekvensen er at politiet ikke har tillit til de statistikker de selv tar ut i fra DUF. I forbindelse med at UDI utplasserte ekstrabemanninger hos enkelte distrikter i fjor sommer ble de pålagt å utarbeide rapportering på antall saker disse behandlet. Enkelte distrikt har fortalt at de da ikke hadde tillit til de data de hentet fra DUF og i stede etablerte manuelle systemer for dette formålet. Sammenligning i ettertid har vist til dels store differanser mellom de manuelle systemene (som politiet visste var riktige) og rapporter tatt ut fra DUF.

Flere har i tillegg til det ovennevnte sagt at de kunne ønske seg tilgang til de vedtak som fattes i UDI. Dette ville forenklet saksbehandlingen betydelig som følge av at politiet ikke hadde hatt behov for å vente på de fysiske papirene fra UDI.

3.6.2 Øvrige forhold knyttet til IT

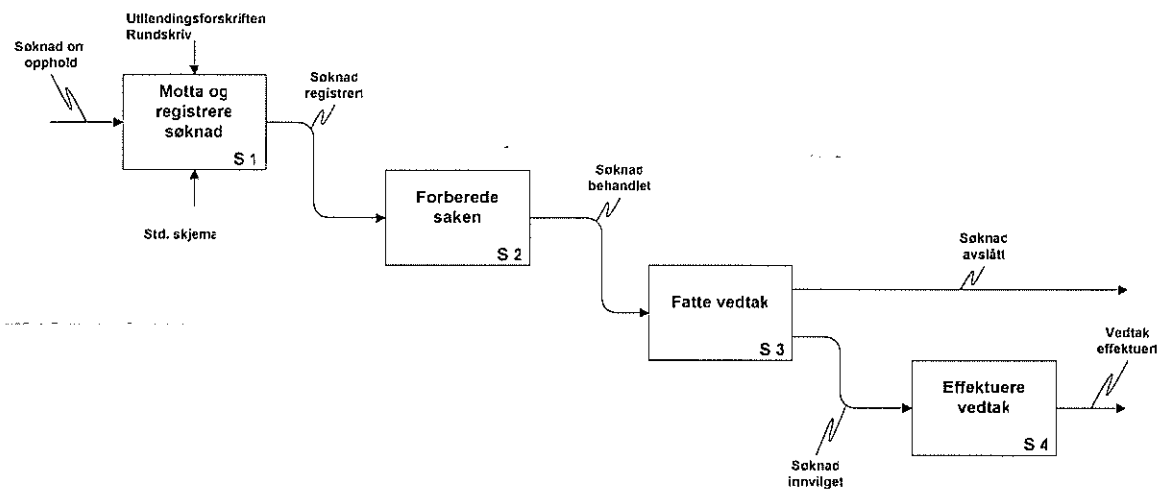
Det har ikke fremkommet spesielle ønsker knyttet til IT-støtte i saksbehandlingen hos politiet. Alle mener at dagens systemer fungerer mer eller mindre tilfredsstillende og at det er den totale saksmengden som virker hemmende.

3.6.3 Konklusjon

Politiet har ingen spesielle og sterke ønsker knyttet til IT systemene som benyttes i utlendingsarbeidet, noe som skulle tyde på at de er relativt godt fornøyd med dagens løsninger. Det er imidlertid et vesentlig problem at politiet og UDI ikke får ut de samme statistikkene fra DUF som følge av at de benytter seg av ulike verktøy til uttrekk. Politiet har ingen tillit til de data som hentes ut fra DUF, noe som blir et problem dersom man skulle etablere måleparametere hentet fra DUF til styringen av utlendingsarbeidet.

4 Saksflyt

4.1 Hovedprosessen



4.2 Motta og registrere sak (politiet)

Politi 1: Motta og registrere sak

