



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 15/05513-39

Dato: 25.02.2016

UDIs årsrapport for 2015

Vedlagt følger UDIs årsrapport for 2015 med vedlegg.

Med hilsen

Frode Forfang
direktør

Aleksander Åsheim
fungerende avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.

Vedlegg: Årsrapport for 2015 med seks vedlegg

Kopi: Riksrevisjonen



Årsrapport 2015 for Utlendingsdirektoratet

Innhold

1.	Leders beretning	3
2.	Introduksjon til virksomheten og hovedtall	7
2.1	Bemanning og organisering	7
2.2	Ressursbruk 2015	9
3.	Aktiviteter og resultater per 3. tertial 2015	14
3.1	Samlet vurdering av resultater, måloppnåelse og ressursbruk	14
3.2	Hovedmål: Færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov	14
3.3	Hovedmål: Raskere retur	22
3.4	Hovedmål: Raskere avklaring av identitet	34
3.5	Oppholdssaker	35
3.6	Mottak	44
3.7	Utvikling av organisasjonen	47
3.8	Forskning, analyse og utvikling	49
3.9	Fellesføringer fra Regjeringen: Tidstyver	50
3.10	Fellesføringer fra JD til egne virksomheter	52
3.11	Personalpolitikk og likestilling	57
3.12	Effektrapportering 2015	58
4.	Styring og kontroll i virksomheten	59
4.1	UDIs virksomhetsplan	59
4.2	UDIs overordnede risikovurdering	59
5.	Årsregnskap	67
5.1	Ledelseskommentar årsregnskapet 2015	67
	Vedlegg	83

1. Leders beretning

Utlendingsdirektoratets håndtering av økningen i antall asylsøkere høsten 2015

Det rekordhøye antallet asylsøkere til Norge dominerte arbeidet i Utlendingsdirektoratet (UDI) og i den øvrige utlendingsforvaltningen høsten 2015. Totalt kom det i fjor 31 145 asylsøkere til Norge, og over 70 prosent av disse kom i perioden september til desember.

Vi stod fra august overfor en svært krevende situasjon som det ordinære systemet ikke kunne håndtere, og vi måtte ta i bruk nye løsninger og arbeidsformer for å ivareta våre oppgaver. Den 9. september 2015 satte derfor UDI beredskap på grunn av den ekstraordinære situasjonen, og vi etablerte en beredskapsorganisasjon. Økningen i antall asylsøkere berørte hele samfunnet og mange sektorer. Behovet for koordinering og samarbeid var derfor stort. Det ble etablert liaison-funksjoner og faste koordineringsmøter med blant annet Politidirektoratet (POD) og Politiets utlendingsenhet (PU), Helsedirektoratet og med fylkesmennene. UDI hadde også behov for bistand fra andre aktører, og fikk dette fra blant annet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Sivilforsvaret og Forsvaret.

Store deler av UDIs virksomhet ble berørt av situasjonen, ikke bare mottaksetablering og asylsaksbehandling, men også arbeidet knyttet til blant annet anskaffelser, budsjett, økonomi, arkiv og innsynsbegjæringer, rapportering og prognoser økte betydelig i omfang. Medietrykket og informasjonsbehovet både hos publikum og samarbeidspartnere var dessuten svært stort. Arbeidet knyttet til dette ble prioritert både av direktøren og resten av organisasjonen for å imøtekomme offentlighetens behov for løpende oppdatering av situasjonen og våre vurderinger.

Vi omdisponerte ressurser for å håndtere beredskapssituasjonen, noe som gjorde at andre oppgaver ble nedprioritert, både på oppholdssiden, deler av returarbeidet, innen IKT-området, analyseoppgaver og regelverksarbeid. Situasjonen krevde svært mye av våre medarbeidere, og det ble lagt ned en betydelig innsats fra UDIs ansatte for å håndtere situasjonen. Mange utførte oppgaver i et omfang langt utover det som kan forventes.

Takket være denne innsatsen klarte vi å ivareta det som var vår viktigste oppgaven i den akutte situasjonen – å gi innkvartering til alle asylsøkere som kom til Norge. Da økningen begynte i månedsskiftet juli/august, hadde vi en mottakskapasitet som var tilpasset et ankomstnivå på 11 000. Fra august og ut året måtte vi etablere nye mottaksplasser i et svært høyt tempo, og vi var nødt til å gå til anskaffelse av midlertidige og akutte løsninger for innkvartering. Det ble også etablert enkelte større mottaksløsninger ved ombygging av eksisterende bygg. Fra 1. august til 31. desember etablerte vi om lag 28 000 plasser i ulike typer mottak og innkvarteringsløsninger.

Det ble tidlig klart at det var store utfordringer i ankomstfasen. PU hadde ikke kapasitet til fortløpende å registrere alle som kom til PUs lokaler i Oslo, og det oppstod behov for innkvartering av søkere før registrering. Denne oppgaven ble gitt UDI, og vi måtte i all hovedsak benytte hotellplasser til dette formålet. UDIs transittmottak ble dessuten raskt fulle, og det ble vanskelig å gjennomføre nødvendige helseundersøkelser. For å møte disse

utfordringene måtte det etableres nye løsninger. I oktober etablerte UDI og PU, med hjelp fra Sivilforsvaret, Ankomstsenter Østfold. Ankomstsenteret skal tilrettelegge for politiets registrering av asylsøkere, gjennomføring av lovpålagt helseundersøkelse i samarbeid med offentlige helseinstitusjoner og sørge for innkvartering av søkerne de første dagene.

Ankomstsenter Finnmark ble senere etablert, etter samme modell som Ankomstsenter Østfold, som følge av de store ankomstene over Storskog. Om lag 5 450 av asylsøkerne som kom til Norge i 2015 kom over den russisk-norske grensen. Dette var en særlig krevende situasjon for alle berørte aktører og for lokalsamfunnet. For å håndtere situasjonen måtte UDI ha en tilstedeværelse i Kirkenes, både for å ivareta innkvartering og transport av asylsøkere, og for å følge opp ny instruks og praksis for behandling av søknader fra personer som kom over Storskog. Dette ble gitt høyeste prioritet hos oss.

I midten av desember var antall asylsøkere tilbake på et normalt nivå for årstiden, og UDI avviklet beredskapen 13. januar 2016. Selv om vi ikke lenger har en ekstraordinær ankomstsituasjon, er UDI og andre deler av forvaltningen fortsatt i en krevende situasjon. På mottaksområdet arbeider vi nå med å avvikle alle akuttinnkvarteringsplasser så raskt som mulig. Vi arbeider dessuten for å etablere et tilstrekkelig antall ordinære mottaksplasser, og forberede oss på en eventuell ny økning i ankomstene.

Når det gjelder asylsaksbehandling, var det per 31. desember 2015 om lag 24 000 personer som ventet på å få sin asylsøknad behandlet. Rundt 16 000 av disse hadde kun vært gjennom en innledende registrering hos politiet. Mangelfull informasjon i registreringene gjør det betydelig vanskeligere å ha en god porteføljestyring og å differensiere sakene. Ved utgangen av 2015 bodde dessuten mange av søkerne på akuttmottak hvor det kan være vanskelig å nå søker. Samlet vil disse forholdene påvirke vår produktivitet negativt. Fordi vi mangler informasjon om sakene, er det krevende å identifisere og prioritere mellom porteføljer og typer av saker.

Det vil ta tid å bygge ned asylrestansene, avhengig av hvor høye asylankomster det blir fremover. Vi ansetter i vinter i overkant av 200 nye saksbehandlere. Flere saksbehandlere vil ansettes rundt 1. juni. I tillegg til nyansettelser ser vi på andre måter å øke produksjonen og produktiviteten på. UDI og PU samarbeider om hvordan den store porteføljen av søknader som nå kun er innledende registrert skal håndteres. Politiet og UDI samarbeider også om piloten knyttet til endret saksløp i syriasaker, og piloten er utvidet slik at den omfatter alle nye syriasaker. PU skal klargjøre flest mulig av syriasakene for vedtak, slik at det ikke er behov for at UDI gjennomfører intervju. Videre arbeider UDI blant annet med å få best mulig oversikt over egen portefølje og best mulig flyt i innhenting av søkere til intervju.

Ankomstsituasjonen skapte også budsjettmessige utfordringer da gjeldende budsjettforutsetninger med årssatser og beleggskrav ikke var tilstrekkelig for å håndtere situasjonen. Budsjettløpet knyttet til Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen (BGU) ble benyttet til å håndtere de budsjettmessige utfordringene for mottakspostene, mens UDI mottok tilleggsbevilgning på post 01 for å håndtere akutte behov for oppbemanning og starte en større oppbygging av organisasjonen i 2016.

Samlet sett ble økningen i antall asylsøkere etter vår vurdering håndtert på en god måte av UDI. Samtidig har situasjonen avdekket svakheter og utfordringer i dagens system. Det er viktig at vi lærer av det vi har gjort i høst og benytter denne erfaringen og kunnskapen i arbeidet med å sette oss i stand til å møte tilsvarende situasjoner i fremtiden. UDI

gjennomfører derfor en egenevaluering av vår håndtering av situasjonen, og vi har dialog med viktige samarbeidspartnere som PU og DSB. Vi samarbeider også med andre berørte virksomheter i et arbeid der vi ser på hvordan ulike ankomstszenarioer kan håndteres. Samlet vil dette gi et viktig grunnlag for å revidere våre beredskapsplaner. Det er svært stor usikkerhet knyttet til hvor mange asylsøkere som kommer til Norge i 2016. UDI vil benytte vinteren til å planlegge for en så god beredskap som mulig. Dette er imidlertid ikke et ansvar som ligger på UDI alene. Vi ser det som nødvendig at Norge har beredskapsløsninger for å håndtere et ankomstnivå opp mot 50–60 000 søkere, i en situasjon der vi heller kan utelukke at ankomstene blir vesentlig lavere.

Behandlingen av oppholdssaker

I den krevende situasjonen i siste halvår 2015 forsøkte UDI så langt det var mulig å opprettholde ordinær drift i de delene av organisasjonen som var minst berørt av asylsituasjonen. Samtidig var det som nevnt helt nødvendig å overføre noe ressurser til arbeidet med å etablere innkvarteringsplasser.

Antallet oppholdssaker til behandling er om lag det samme ved inngangen til 2016 som ved årsskiftet 2014/2015. Vi har imidlertid oppnådd gode resultater på utvisningsfeltet, der vi har behandlet om lag 900 flere utvisningssaker enn det vi anslo etter tilleggsbevilgningen i revidert nasjonalbudsjett (RNB). Antallet ubehandlede utvisningssaker har gått fra 3 900 til 2 400 i løpet av 2015, og vi har nå god kontroll på de ubehandlede sakene, både i omfang og alder. Vi har arbeidet systematisk og effektivt med opplæring og porteføljestyling for å få til dette. UDI vil fortsette å prioritere utvisningssakene høyt slik at vi fortsatt har kontroll på denne porteføljen.

På familieinnvandringsområdet har imidlertid antall saker til behandling ikke gått ned siden årsskiftet 2014/15, men etter en økning i de første åtte månedene av 2015, har vi sett en nedgang i restansene i høst. Vi har totalt sett ikke behandlet så mange familieinnvandringssaker som vi tidligere har forutsatt. En lavere andel saker har dessuten blitt behandlet innen seks måneder enn i 2014, men vi har kortere forventet saksbehandlingstid innenfor flere av de prioriterte porteføljene. Det er flere årsaker til at vi ikke har behandlet så mange saker som forutsatt. Vi ser at vi i tidligere anslag har vært for optimistiske når det gjelder antall vedtak og produktivitetutvikling.

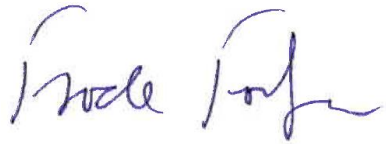
Assistert retur

I 2015 har det reist 1 167 personer med assistert retur. Vi har i hele 2015 vært tydelige på at måltallet på 2 300 assisterte returer ikke var realistisk. I tertialrapporten for andre tertial anslo vi 1 100 returer.

Vi har i en tid hatt stadig færre utreisepliktige i mottak, en større andel lengeværende og en større andel fra land det er vanskelig å motivere for retur til. Dette er nå i ferd med å endres. Vi har en voksende gruppe asylsøkere i mottak som nylig har fått avslag og en stor gruppe som ligger an til å få det. Vi ser allerede i tredje tertial 2015 en tydelig økning i antallet asylsøkere som søker assistert retur før de har fått et vedtak med en utreisefrist.

UDI har i 2015, som tidligere rapportert, gjennomført flere informasjonstiltak og kampanjer om endringene i returstøtten som ble innført fra første september. Dette medførte en økning i antallet søknader om assistert retur i tredje tertial.

Oslo, 25. februar 2016

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Frode Forfang'.

Frode Forfang
direktør

2. Introduksjon til virksomheten og hovedtall

UDI ble opprettet i 1988 og er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen.

UDI skal gjennomføre regjeringens innvandrings- og flyktningspolitikk. Vi skal:

- legge til rette for lovlig innvandring
- gi beskyttelse til dem som fyller kravene
- gi tilbud om innkvartering til asylsøkere
- hindre misbruk av innvandringsregelverket
- bidra til raske returer av personer uten lovlig opphold
- gi faglige innspill til utviklingen av politikken

UDI behandler søknader om besøksvisum, familieinnvandring, oppholdstillatelser for å arbeide og studere, statsborgerskap, permanent oppholdstillatelse og reisedokumenter. Vi fattet også vedtak om bortvisning og utvisning. For korthets skyld betegnes dette arbeidsområdet for oppholdsområdet.

Vi behandler også søknader om beskyttelse (asylområdet).

I tillegg har vi ansvar for at alle asylsøkere får tilbud om et sted å bo mens de venter på at vi skal behandle søknadene deres (mottaksområdet), og for å finne gode løsninger for de som vil reise tilbake til hjemlandet sitt (returområdet).

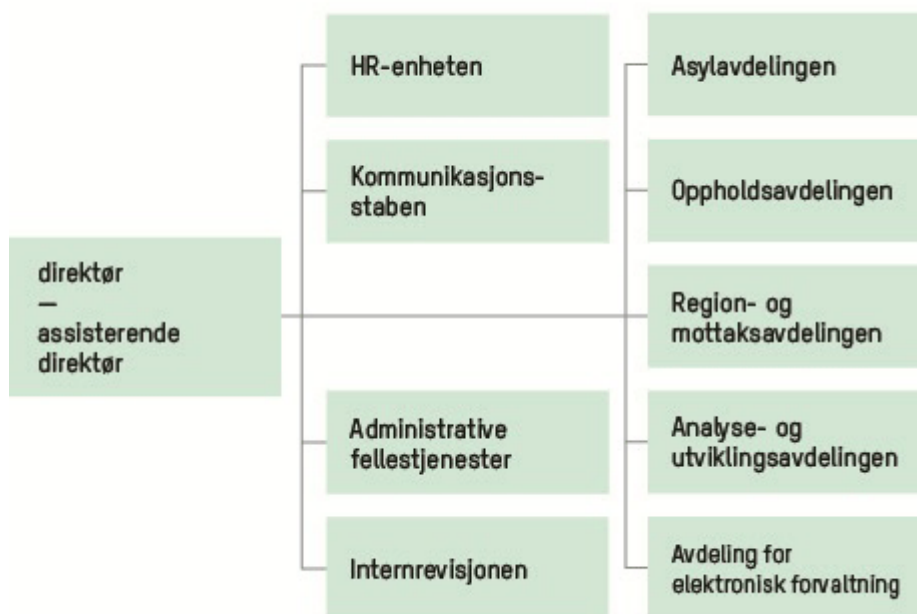
2.1 Bemanning og organisering

UDI har hovedkontor og regionkontor i Oslo og i tillegg regionkontorer i Narvik, Trondheim, Bergen, Kristiansand og Gjøvik.

Frode Forfang er direktør i UDI. Birgitte Lange er assisterende direktør.

Figuren nedenfor viser Utlendingsdirektoratets organisasjonskart. UDI hadde i 2015 i gjennomsnitt 927. I dette tallet er også fravær inkludert.

Figur 1: UDIs organisasjonskart



Tabellen nedenfor viser volumtall (antall vedtak, intervjuer og mottaksplasser) for UDI for de tre siste årene.

Tabell 1: Utvalgte volumtall 2013–2015¹

	2013	2014	2015
EØS-saker	1 250	2 261	1 499
Arbeidssaker	11 069	11 763	12 413
Familieinnvandringssaker	20 958	18 980	21 640
Visumsaker	3 772	3 835	4 333
Studie- og au pair-saker	8 701	11 218	9 626
Statsborgerskapssaker	15 793	18 248	14 521
Utvisningssaker	6 459	7 537	10 624
Permanent opphold	4 292	3 410	3 563
Reisedokument	3 994	3 264	2 956
Andre oppholdssaker	4 378	4 069	3 784
Assisterte returer (personer)	1 889	1 622	1 167
Intervju	8 482	6 553	8 377
Asylvedtak	9 054	7 368	9 669
Dublinsaker	3 296	2 481	2 089
Overføringsflyktninger	954	1 267	2 488
Mottaksplasser (årgjennomsnitt)	16 026	15 263	23 431

¹ Tabellen viser produserte tjenester (fattede vedtak, tilbudte mottaksdøgn osv.). Tallene avviker fra andre volumtall i årsrapporten fordi definisjonene her er noe annerledes og fordi tallene inneholder etterregistreringer.

Tabellen nedenfor viser utvalgte nøkkeltall fra årsregnskapet. Regnskapstallene kommenteres nedenfor.

Tabell 2: Nøkkeltall fra årsregnskapet 2013–2015

	2013	2014	2015
Antall årsverk	949	913	927
Samlet bevilgning Post 01 Driftsutgifter (millioner kroner)	821	847	919
Utnyttelsesgrad Post 01*	103 %	103 %	99 %
Driftsutgifter (millioner kroner)	847	876	913
Lønnsandel av driftsutgifter	64 %	62 %	61 %
Lønnsutgifter pr. årsverk (kroner)	568 884	596 899	603 338
Konsulentsandel av driftsutgifter**	10 %	8 %	7 %

* Driftsutgifter i prosent av bevilgning. I tillegg til bevilgning kan UDI disponere refusjoner.

** Artskonti på post 01 knyttet til konsulentbistand i prosent av driftsutgifter. Tallene for 2012 og 2013 er ikke helt sammenlignbare med tallet for 2014, fordi UDI gikk over til standard kontoplan fra 1. januar 2014.

2.2 Ressursbruk 2015

Her presenterer vi informasjon om Utlendingsdirektoratets ressursramme og ressursbruk i 2015 og kommenterer noen nøkkeltall fra årsregnskapet. I tillegg viser vi hvordan UDIs ressurser har vært prioritert mellom volumvariable tjenester, faste direktoratsoppgaver, IKT-tjenester og virksomhetsdrift i 2015 sammenlignet med året før.

Bevilgning etter post

UDIs samlede bevilgning (post 01–75) økte med 46 prosent i 2015 sammenliknet med 2014 og utgjorde 5 245 millioner kroner. I tillegg mottok UDI refusjoner fra NAV. Mottatte og avgitte belastningsfullmakter påvirket også direktoratets totale disponible ramme. Vi viser til kapittel 5 Årsregnskap for nærmere forklaringer og vurderinger av vesentlige forhold ved vårt årsregnskap.

Tabellen nedenfor omfatter de midler som er stilt til disposisjon for direktoratet gjennom tildelingsbrevet for 2015, samt tillegg nr. 1, 2, 3, 4 og 5 til tildelingsbrevet. Bevilgninger som er disponert og regnskapsført av departementet er ikke medtatt. Dette gjelder post 01 og 72.

Tabell 3: Totaloversikt kap. 490 Utlendingsdirektoratet (1000 kr.)

Kapittel/post	2015 TDB	Budsjett 31.12	Regnskap 31.12	Avvik TDB/ regnskap
Utgifter				
490/01 Driftsutgifter	901 008	918 936*	900 688**	320**
490/21 Statlige mottak	3 288 100	3 288 100	3 310 921***	22 821***
490/22 Tolk og oversettelse	42 477	42 477	43 329	852
490/23 Kunnskaps- utvikling, migrasjon	6 320	6 320	6 239	-81
490/60 Vertskommunetilskudd	372 204	372 204	341 274	-30 930
490/70 Pengereglementsytelser	456 533	456 533	499 936	43 403
490/71 Tilskudd til aktivitetstiltak for barn mv	22 467	22 467	21 044	-1 423
490/72 Retur og tilbakevending	102 768	102 768	65 172	-37 596
490/73 Gjenbosetting av flyktninger	17 607	17 607	17 607	0
490/75 Reiseutgifter for flyktninger	18 339	18 339	17 113	-1 226

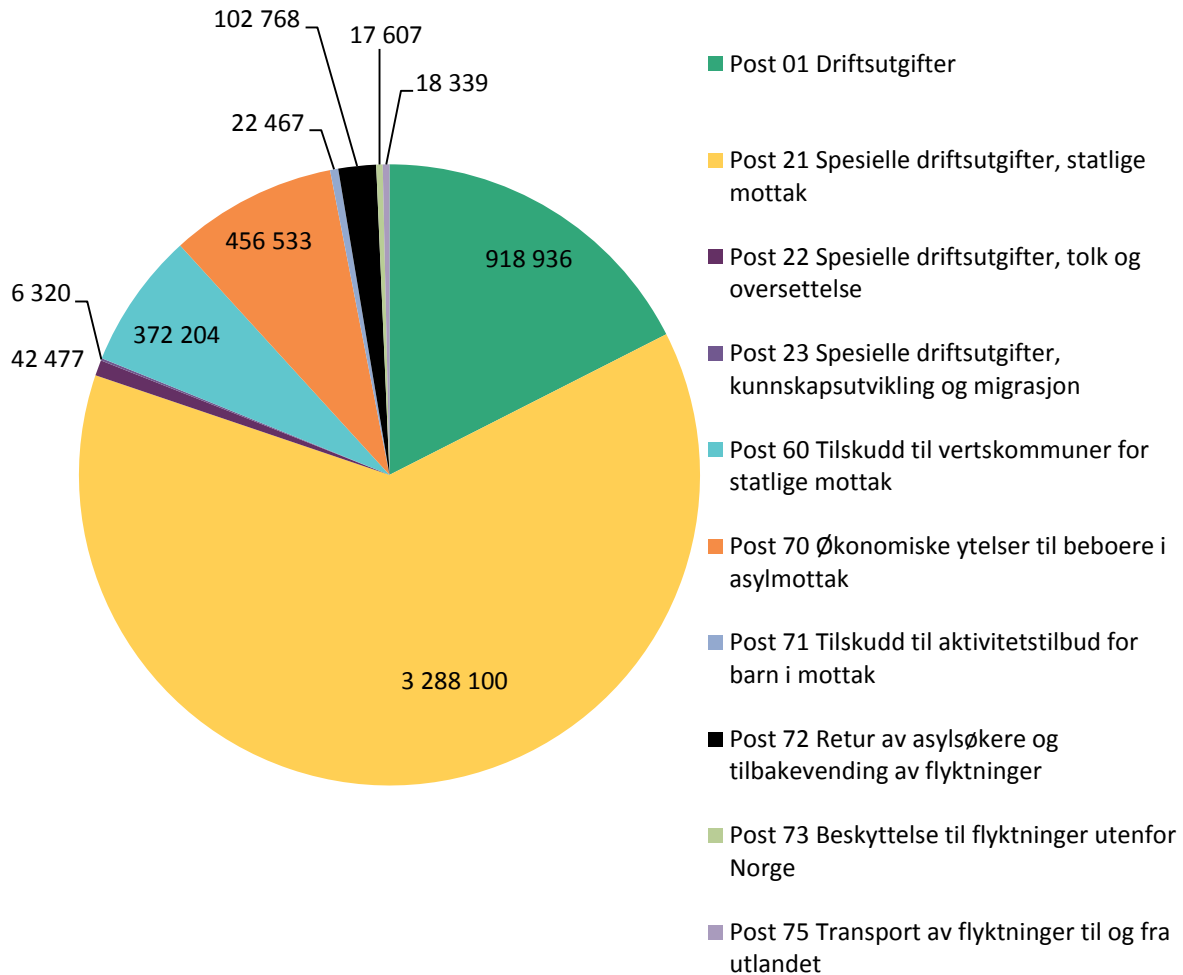
* Internt fordelt budsjett. Budsjett overskrider tildeling på grunn av refusjoner og merinntekter.

** Regnskapstall per 31. desember under post 01 må sees i sammenheng med regnskapsførte merinntekter under kapittel 3490, post 05. Posten inkluderer 1,372 millioner kroner som Politiets IKT-tjeneste har kostnadsført, i tråd med avgitte belastningsfullmakter.

*** Inkluderer 18,584 millioner kroner som DSB har kostnadsført, i tråd med avgitte belastningsfullmakter.

Figuren nedenfor viser samlet tildeling etter post i 2015.

Figur 2: Samlet bevilgning i 2015 etter post, 1 000 kr



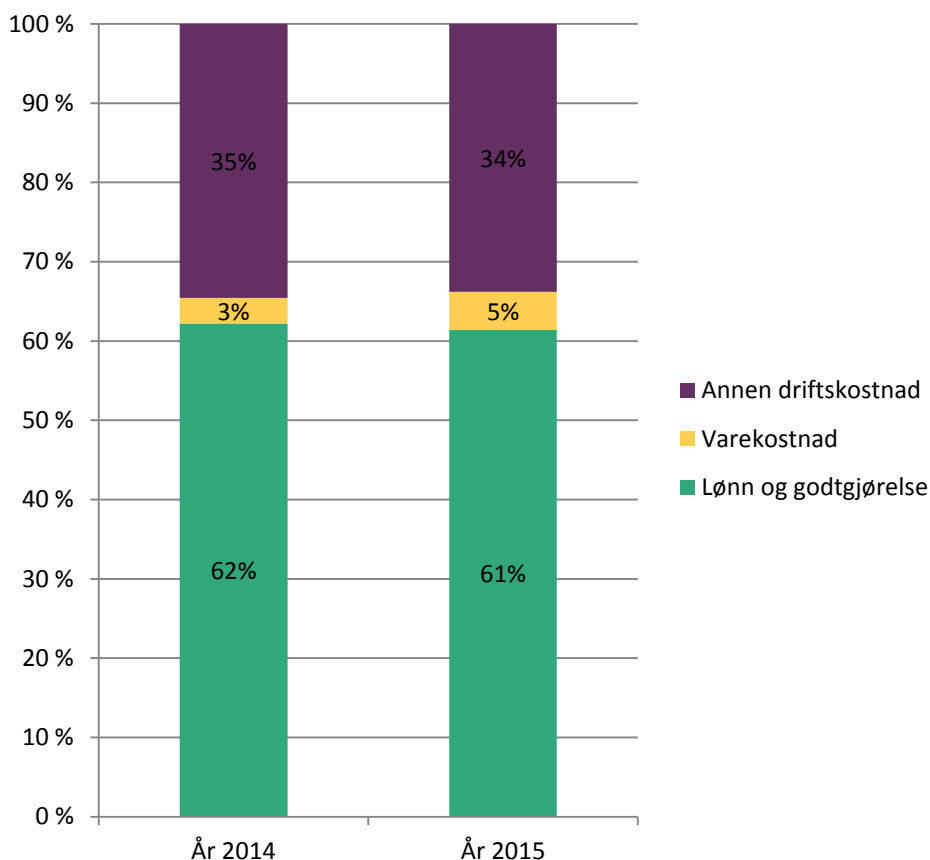
De fleste postene hadde i 2015 en økning på grunn av høyere aktivitetsnivå. Den største relative økningen hadde post 75, som dekker utgifter knyttet til reiser for overføringsflyktninger, og post 21, som dekker driftsutgifter til statlige mottak for asylsøkere.

Post 23 knyttet til forskning og utvikling og post 70 knyttet til økonomiske ytelser til beboere i mottak ble redusert, mens post 22, som dekker tolker og oversettelser, var tilnærmet uendret. Årsrapporten viser at direktoratet hadde sitt høyeste aktivitetsnivå noensinne i 2015. Utnyttelsesgraden for alle bevilgningsposter sett under ett utgjorde 99 prosent.

Driftsutgifter etter art

Utgifter rapportert til bevilgningsregnskapet var 5 203,3 millioner kroner. Driftsutgiftene (post 01) utgjorde 17 prosent av dette. Driftsutgiftene økte med 2,7 prosent sammenlignet med 2014. Figuren nedenfor viser sammensetningen av driftsutgiftene etter art i 2014 og 2015.

Figur 3: Driftsutgifter etter art 2014–2015. Prosent



Varekostnader omfatter hovedsakelig programvarelisenser, men også datamaskiner, nettverk og annet datautstyr. Varekostnadene var i 2015 på om lag 43 millioner kroner og utgjorde fem prosent av driftsutgiftene mot tre prosent i 2014. Dette skyldes blant annet at det var høyere kostnader til datautstyr og programvare i 2015 enn i 2014 som følge av økningen i antall årsverk.

Lønn og godtgjørelse var i 2015 på ca. 562 millioner kroner og utgjorde 61 prosent av driftsutgiftene. Det er om lag den samme andelen som året før. Antall årsverk i alt økte med 1,4 prosent fra 2014 til 2015, mens antall fast ansatte gikk ned med tre prosent. I 2015 hadde UDI 927 årsverk. Lønnsutgifter per årsverk gikk ned med 4,6 prosent sammenlignet med 2014. Dette skyldes en økt andel nyansatte (ansatt i løpet av siste år) og midlertidige. Disse har lavere gjennomsnittslønn enn fast ansatte. Lønn til midlertidige ansatte er den artskontoen som har økt mest på driftsbudsjettet fra 2014 til 2015. Utgifter til konsulenter og andre kjøp av tjenester fra eksterne utgjorde åtte prosent av drifts- og investeringsbudsjettet (post 01) i 2015. Dette er på samme nivå som i 2014.

Annen driftskostnad omfatter hovedsakelig eiendomsdrift, konsulentbistand (særlig innen IKT-utvikling) og leie av kontormaskiner, inklusive service og vedlikehold, men også andre

kontorkostnader. Disse kostnadene var i 2015 på om lag 304 millioner kroner og utgjorde om lag 34 prosent av de samlede driftskostnadene. Dette er ett prosentpoeng mindre enn året før. Det er en økning i kostnader knyttet til kjøp av datautstyr fra 2014 til 2015. Dette skyldes at UDI har ansatt mange nye medarbeidere i løpet av det siste året.

3. Aktiviteter og resultater per 3. tertial 2015

Rapporteringen er bygget opp slik at den følger hovedmålene og hovedområdene i tildelingsbrevet. Under disse rapporterer vi på de enkelte styringsparametere, rapporteringskrav og oppgaver, men rekkefølgen avviker noe fra det som fremgår av tildelingsbrevet.

3.1 Samlet vurdering av resultater, måloppnåelse og ressursbruk

Ressursbruk og prioriteringer

I 2015 har UDI kanalisert en større andel ressurser til saksbehandling sammenlignet med 2014. Budsjettkutt som følge av regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform og gevinstforpliktelse ble tatt andre steder i organisasjonen enn fra saksbehandling.

I RNB ble UDI bevilget midler for å øke kapasiteten til å behandle utvisnings- og familieinnvandrings saker. UDI rekrutterte alle saksbehandlere rammen ga rom for, og de aller fleste var på plass i midten av august. Det er gjennomført en effektiv rekruttering og opplæring. Som vi omtaler i kapittel 3.5 nedenfor har vi behandlet flere utvisningssaker enn forutsatt etter RNB-bevilgningen, mens vi har behandlet færre familieinnvandrings saker.

UDI har ikke i løpet av 2015 blitt tilført ekstra budsjettmidler for å øke kapasiteten knyttet til asylsaksbehandling. Vi har likevel behandlet 11 660 asylsaker i 2016, noe som er 660 flere enn budsjettforutsetningen. I kapittel 3.2 omtaler vi de utfordringene økningen i antall asylsøkere innebærer.

UDI fikk i Stortingets behandling av Prop. 152 S (2014–2015) ti millioner kroner for å styrke UDIs kapasitet til å etablere mottak, og til å planlegge og tilpasse virksomheten fremover. Videre ble UDI bevilget midler i Stortingets behandling av Prop. 22 S (2015–2016), herunder tre millioner kroner til å øke UDIs kapasitet for å løse logistikutfordringene knyttet til mottak av asylsøkere, og i tillegg mulighet til å overskride bevilgningen med inntil fem millioner kroner, hvis det viste seg nødvendig, for raskt å sette i gang tiltak for å håndtere et høyere antall asylsøkere enn det som ble lagt til grunn i bevilgningsforslaget.

3.2 Hovedmål: Færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov

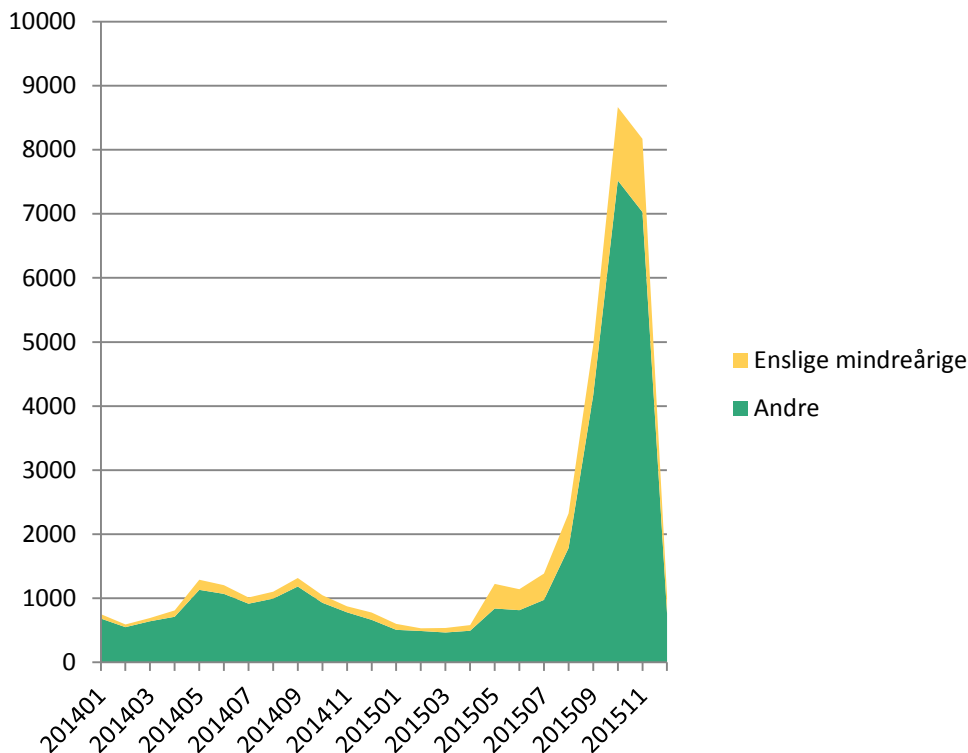
I 2015 kom det 31 145 asylsøkere til Norge, hvorav om lag 5 450 kom over den russisk-norske grensen ved Storskog. Aldri tidligere har Norge mottatt så mange asylsøkere.

I første tertial kom det 2 244 asylsøkere til Norge. I andre tertial var søknadstallet 6 083, og i tredje tertial 22 818. Over halvparten av alle asylsøkere i 2015 kom i oktober og november, og oktober var den måneden med det høyeste antallet registrerte søkere (8 666). Fra siste del av november sank søknadstallene, og i slutten av desember var vi tilbake på det som er et normalt nivå på denne årstiden. Det er flere årsaker til at antall søkere gikk ned på slutten av året og har holdt seg på et lavt nivå i januar og februar. Blant de viktigste er grense- og ID-kontrollene i Norge, Sverige og Danmark, samt endringen i behandlingen av søknader fra

personer som kom over Storskog som følge av ny instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Den klart største gruppen asylsøkere til Norge i 2015 var syrere, fulgt av afghanere, irakere og eritreere. Disse fire nasjonalitetene utgjorde samlet drøyt tre fjerdedeler av alle som søkte beskyttelse i Norge i 2015. I 2014 var de største ankomstlandene Eritrea, Syria, Somalia og Sudan. Antallet enslige mindreårige asylsøkere var 5 297 i 2015. Om lag 2/3 av de enslige mindreårige kom fra Afghanistan.

Figur 4: Asylsøknader fra 1. januar 2014 til 31. desember 2015



Det er et hovedmål at Norge skal ta i mot færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov. UDI kan i begrenset grad påvirke dette målet direkte. Et av virkemidlene vi har er hvordan vi prioriterer i asylsaksbehandlingen. UDI har derfor prioritert, i tråd med føringene i tildelingsbrevet, ulike typer avslagssaker før innvilgelsesakene. Førsteprioritet høsten 2015 har vært å behandle asylsøknader fra personer som har kommet over Storskog. Saker som inngår i 48 timers prosedyren behandles også fortløpende. Det samme gjelder saker som gjelder kriminelle asylsøkere. Dernest prioriteres Dublin-sakene.

Totalt har vi hatt nesten en tredobling av antall asylsøkere fra 2014 til 2015, men en indikasjon på om det kommer færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov er likevel andelen av de som søker som får beskyttelse. Innvilgelsesprosenten i asylsaker er fortsatt høy. I 2015 endte 75 prosent av de realitetsbehandlede sakene med innvilgelse (se tabell 4). Ser vi på utviklingen fordelt på måneder, viser figur 5 at andelen innvilgelser var lavest i november og desember. For de to månedene var innvilgelsesprosenten totalt på 67 prosent.

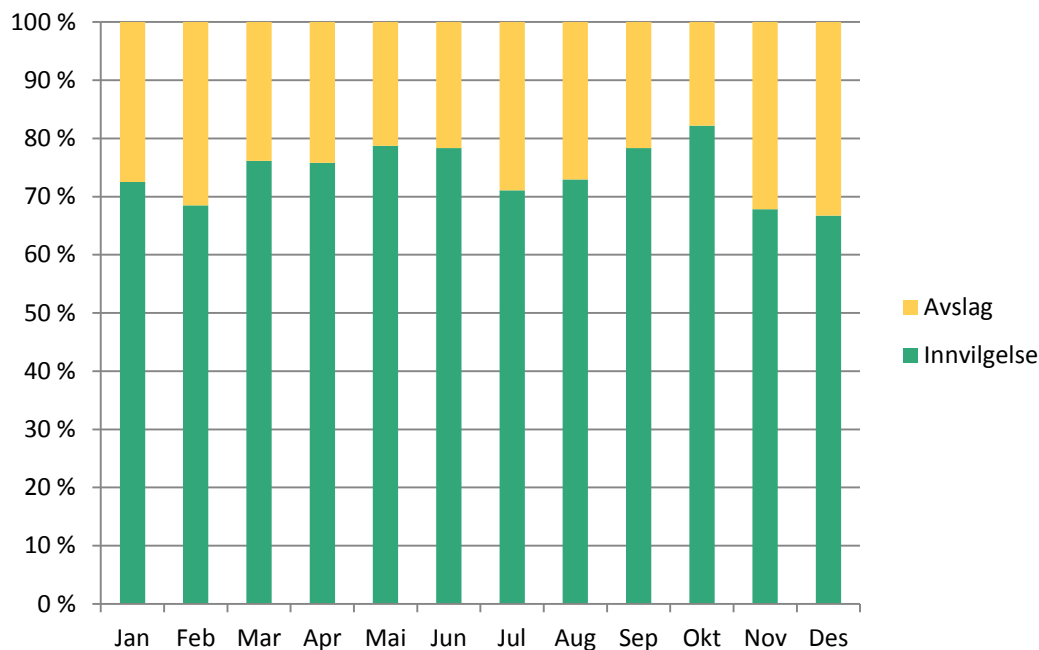
Økningen fra 2014 til 2015 i andelen som fikk status som konvensjonsflyktning, har sammenheng med at UDI i juni 2016 justerte praksis slik at syriske borgere som hovedregel får tillatelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a. Tidligere var det også en del som fikk tillatelse etter § 28 første ledd bokstav b. I tillegg kan endring i sammensetningen av søkergruppene ha hatt betydning.

Tabell 4: Realitetsbehandlede asylsaker, innvilgelses- og avslagsandel 2013, 2014 og 2015

Vedtak	2013	2014	2015
Konvensjonsflyktning	50 %	49 %	65 %
Annen flyktningstatus	11 %	16 %	8 %
Humanitære grunner	3 %	2 %	2 %
Innvilgelser totalt	65 %	67 %	75 %
Avslag*	35 %	33 %	25 %
Total	100 %	100 %	100 %

*Avslag og begrenset tillatelse til enslig mindreårig asylsøker

Figur 5: Realitetsbehandlede asylsaker, innvilgelses- og avslagsandel, fordelt på måneder i 2015



R1: Status for porteføljen av asylsaker

Den kraftige økningen i antall asylsøkere høsten 2015 satte UDI og andre deler av forvaltningen i Norge under stort press. Vi mottok langt flere asylsøknader enn vi klarte å behandle, og det er store utfordringer i porteføljen av søknader som nå skal behandles. Totalt i 2015 økte antall ubehandlede saker med nær 20 000 til 23 990 antall ubehandlede asylsaker per 31. desember 2015.

Antall asylvedtak og antall saker til behandling

UDI behandlet 11 660 asylsaker i 2015. Det er 660 flere saker enn budsjettforutsetningen for 2015.

UDI har stort fokus på forbedret produktivitet. Det har vært en økt effektivitet i asylsaksbehandlingen de senere årene ved at tiden for å behandle en asylsak stadig har blitt redusert. Denne trenden ser ut til å fortsette fra 2014 til 2015 (se figur 7 nedenfor). I tillegg til forbedringsarbeid for å øke produktiviteten, har økt produktivitet også sammenheng med hvordan det prioriteres i porteføljen. Storskogsakene bidro til økt produktivitet i 2015, mens det nå er en del tyngre saker til behandling, blant annet som konsekvens av de mangelfulle registreringene. Dette vil redusere produktiviteten, men først når UDI begynner å behandle en større andel av disse sakene.

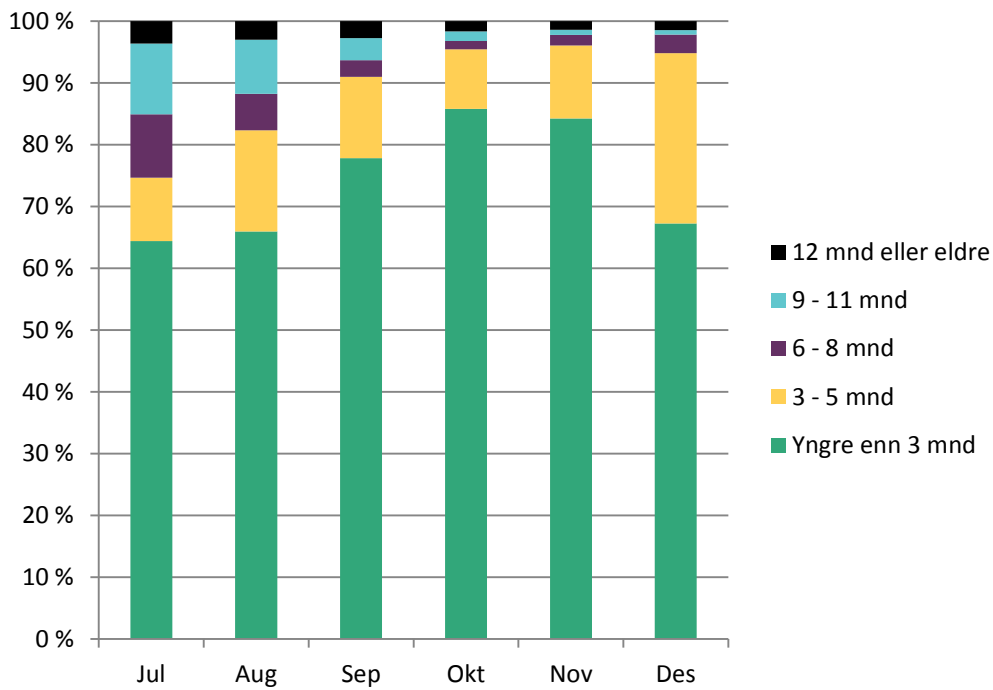
Noe av grunnen til at vi behandlet flere saker enn forventet er at vi i løpet av høsten hadde intervjudugnader over seks helger med påfølgende overtidarbeid med vedtaksfatting. Vi har i tillegg begynt med asylintervjuer på Skype. Erfaringer fra dette tidlig i høst var viktig for bruk av denne metoden i behandlingen av Storskogsakene. Uten bruk av Skype ville det nesten ikke vært mulig å gjennomføre informasjonsinnhenting på Storskog. Vi legger opp til betydelig utvidelse av intervjuer på Skype i 2016. Metoden er særlig ressursbesparende for intervjuing av enslige mindreårige.

Ved utgangen av 2015 hadde UDI 23 990 saker til behandling, jf. tabell 5, hvorav 3 562 var enslige mindreårige. 16 727 var ennå ikke intervjuet. Antallet ubehandlede saker økte totalt med 19 499 i 2015. I tredje tertial økte restansene med 17 763 saker. Det vil ta tid å bygge ned restansene, men vi arbeider med å identifisere tiltak og endringer som kan øke produksjonen og produktiviteten (se nærmere omtale nedenfor).

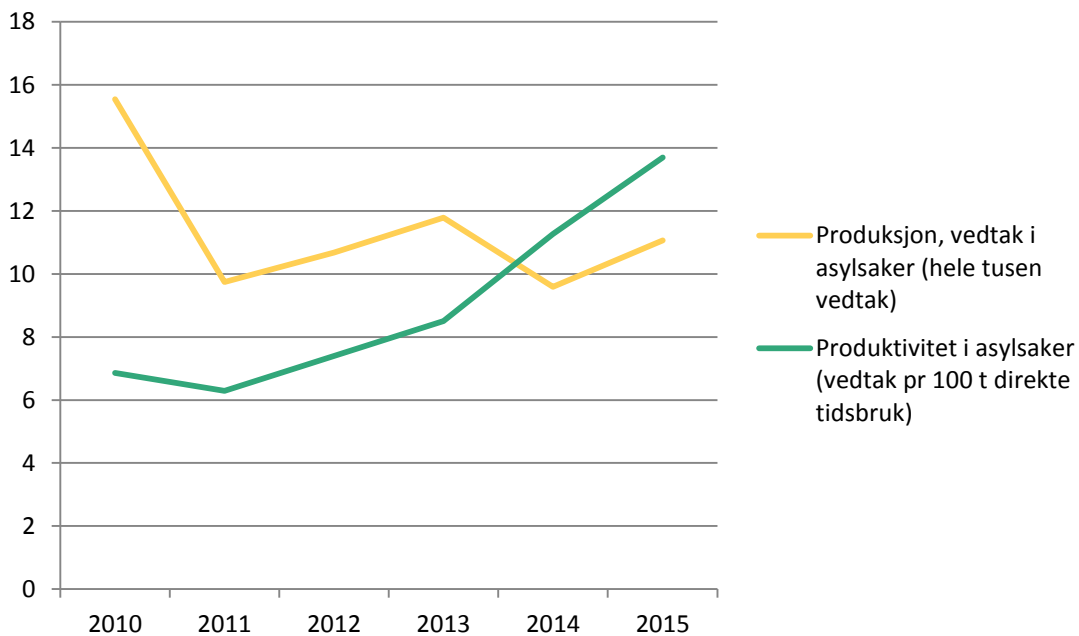
Tabell 5: Oversiktstabell for asylsaker: Antall saker og klager til behandling og produksjon, ved utgangen av 2013 og tertialvis 2014 og 2015.

	3. tertia 2013	1. tertia 2014	2. tertia 2014	3. tertia 2014	1. tertia 2015	2. tertia 2015	3. tertia 2015
Saker til behandling	2 762	2 209	3 919	4 491	3 342	6 227	23 990
Klager til behandling	628	525	337	263	338	325	714
Produksjon (vedtak, akkumulert)	12 139	3 402	6 323	9 762	3 397	6 607	11 660

Figur 6: Oversikt over alder på asylsøknader til behandling (saker, ikke klager), fordelt på tid fra saksopprettelse, siste 6 måneder



Figur 7: Utviklingen i produksjon og produktivitet, asylsaker, 2010–2015



Utfordringer for UDIs saksbehandling

Økningen i antall asylsøkere skapte store utfordringer for PUs registrering av nye søkere. Fra august hadde ikke PU kapasitet til å fullregistrere alle søkere, og det ble kun gjennomført innledende registreringer. UDI og PU har samarbeidet gjennom høsten for å håndtere situasjonen best mulig. Vi har samarbeidet for å definere hvilken informasjon som det er helt nødvendig at PU registrerer i en slik akutt ankomstsituasjon. UDI har også bistått PU med blant annet opplæring av nye medarbeidere ved Ankomstsenter Østfold, og vi har samarbeidet om håndteringen av saker mottatt ved Storskog (se omtale nedenfor).

Ved årsskiftet var om lag 16 000 asylsaker kun innledende registrert av PU, det vil si at bare de mest grunnleggende opplysningene om søkerne er registrert. Bruk av kun innledende registreringer, i kombinasjon med plassering av søkere i akuttmottak, medførte en betydelig utfordring for saksflyten i asylsaksbehandlingen høsten 2015, og vil også gjøre det i tiden fremover. Dette vil påvirke UDIs produktivitet negativt.

Mangelfull informasjon gjør det betydelig vanskeligere å ha en god porteføljestyring og differensiering av saker. Det gjør det vanskeligere å identifisere og prioritere avslagssaker når bosted og/eller andre landspesifikke opplysninger mangler. Manglende differensiering tidlig i saksprosessen betyr også at det er vanskelig å skille ut saker der det er tilstrekkelig med kortere intervju. Manglende registrering av språk innebærer også at språk vedkommende søker snakker ikke alltid er kjent, slik at UDI risikerer å velge feil tolk. Dette har ført til at en del intervjuer har måttet avlyses. En annen konsekvens er at Dublinsaker ikke alltid blir skilt ut og kan prioriteres innen tidsfristen og derfor må realitetsbehandles. Konsekvensene av at det kun er gjennomført innledende registreringer er belyst i rapporten *Saksgrunnlaget i asylsaker* fra UDIs internrevisjon, som er oversendt departementet.

Opprettelsen av mange akutte mottaksplasser har også påvirket saksbehandlingen. Situasjonen med mange nye søkere, et stort antall mindre og midlertidige mottak, gjorde det vanskelig å ha god nok oversikt over søkerne til å kunne sikre en god logistikk. Det gjorde det for eksempel umulig å få søkere fra disse mottakene til intervju, siden det ikke var etablert noe tilretteleggingsapparat på disse stedene. Dette reduserte våre muligheter til å behandle prioriterte saker siden søkerne ikke alltid var tilgjengelige. Denne situasjonen vil bedres etter hvert som akuttmottakene avvikles.

UDI og PU samarbeider nå om hvordan den store porteføljen av søknader som kun er innledende registrert skal håndteres. Det jobbes med å hente inn søkere for normalregistrering og å flytte søkere fra akuttmottak til ordinære mottak. Det er satt i gang et prosjekt for å utvikle en selvregistreringsløsning hvor søker ved ankomst selv foretar enkelte registreringer. Dette skal gjøre det lettere å forberede intervjuet. I de mottakene som har gode internettforbindelser, en ansatt som kan hjelpe til og nødvendig utstyr, vil det være intervjuer via Skype. UDI jobber dessuten hele tiden med å tilpasse kontrollnivået på sakene og få avpasset ressursene til de ulike porteføljene. Vi viser her til pågående dialog med departementet.

PU, PST og UDI samarbeider også om piloten knyttet til endret saksløp i syriasaker, og piloten er utvidet slik at den omfatter alle nye syriasaker. PU skal klargjøre flest mulig av sakene for vedtak, slik at det ikke er behov for at UDI gjennomfører intervju. I saker omfattet av piloten skal UDI kun intervju i tvilssaker. Det ser ut til at det opprinnelige utgangspunktet om at UDI bare skulle måtte intervju i ti prosent av sakene så langt ikke holder. Erfaringene hittil tyder på at UDI må intervju i om lag en tredjedel av sakene. Ved at PU gjennomfører

utvidet registrering av søkere fra Syria vil det likevel være mindre ressurskrevende å fatte vedtak i disse sakene.

En annen betydelig utfordring for saksbehandlingen har vært den sterke økningen i antallet enslige mindreårige asylsøkere. Søknader fra enslige mindreårige krever mer ressurser enn andre søknader i asylprosessen. De skal gjennom aldersundersøkelser, og det skal oppnevnes representanter og advokater. Økningen av enslige mindreårige startet i april/mai og fortsatte til desember. Selv om enslige mindreårige er prioritert i saksbehandlingen, har antall saker til behandling økt kraftig i høst.

UDI ansetter vinteren 2016 i overkant av 200 nye asylsaksbehandlere i Trondheim og Oslo. Disse starter sitt arbeid puljevis i første kvartal 2016. Første gruppe var på plass 11. januar. De nye saksbehandlerne har kontrakt ut januar 2017. Vi skal ansette flere saksbehandlere fra rundt 1. juni. Det betyr at UDI etter opplærings-/innføringsperioden nesten har doblet sin saksbehandlingskapasitet på asylfeltet.

Behandling av Storskogsaker

I 2015 kom om lag 5 450 søkere over den russisk-norske grensen ved Storskog. Den 20. oktober kom instruks GI-12/2015 som tilsa at UDI i større grad skulle vurdere å nekte realitetsbehandling av søkere som kom fra Russland, og prioritere personer med dobbelt statsborgerskap. Den 25. november kom endringer i utlendingsloven, sammen med instruks GI-13/2015, hvor det framgikk at søkere som hadde hatt opphold i Russland skulle nektes realitetsbehandling med mindre det var konkrete holdepunkter for at søkeren risikerte forfølgelse ved retur til Russland.

Behandling av Storskogsakene har hatt aller høyeste prioritet i UDI, og vi hadde i november/desember saksbehandlerkapasitet til stede i Kirkenes. Vi har samarbeidet tett med PU og bistått med veiledning i innhenting av informasjon, samtidig som vi også gjennomførte en del intervjuer, enten på stedet eller elektronisk via Skype. Vedtakene ble fortløpende fattet elektronisk i Oslo. Våre saksbehandlere i Kirkenes har gjort en ekstraordinær innsats og jobbet under svært krevende forhold og med lange arbeidsdager.

Ved årsskiftet var det om lag 4 300 saker til behandling der søker hadde kommet over Storskog, og det var fattet vedtak i 1 129 saker. Om lag 800 hadde ved årsskiftet fått avslag uten realitetsbehandling av søknaden, jf. utlendingsloven § 32 1 bokstav d. Om lag 170 hadde fått avslag etter realitetsbehandling.

Av de 5 450 søkerne som har kommet over Storskog, var det 700–800 som hadde oppholdstillatelse eller multivisum til Russland. Ved årsskiftet var anslagsvis i overkant av 300 av disse ennå ikke behandlet.

Prioriteringer

Listen nedenfor viser hvilke prioriteringer som var utgangspunktet for asylsaksbehandlingen høsten 2015. I tredje tertial har Storskog-porteføljen hatt høyeste prioritet.

1. Storskogsaker
2. Søknader som går i 48 timers prosedyre og søknader fra kriminelle asylsøkere som kan returneres
3. Dublinsaker

4. Avslag (herunder søknader som inngår i 3 ukersprosedyren, realitetsorienteringsprosjektet og de eldste Somalia-sakene)
5. Enslige mindreårige yngre enn 15 år
6. Landporteføljer med høy innvilgelsesprosent – gamle saker med betydelig ventetid til intervju. Eksempler på dette er:
 - a. Sudan
 - b. Etiopia
 - c. Eritrea (aktivitetsnivå reduseres ift dagens nivå)
7. EMA 15–18 år
8. Andre asylrelaterte saker
9. Landporteføljer med høy innvilgelsesprosent, herunder:
 - a. Syria og statsløse palestinere
 - b. Eritrea (nye saker)

Fremover skal vi tilpasse prioriteringen slik at vi i størst mulig grad klarer å følge IMDis bosettingskapasitet. Dette innebærer at vi kommer til å behandle en større andel saker fra innvilgelsesporteføljene. Vi skal også nedprioritere en del enslige mindreårige under 15 år, siden bosettingskapasiteten er lav for denne gruppen, og vi skal øke prioriteringen av eldre enslige mindreårige for å følge bosettingskapasiteten for denne gruppen.

SP 1: Saksbehandlingstid i asylavslagssaker

- **80 prosent av alle avslagssaker skal være endelig behandlet innen seks måneder i UDI**

77 prosent av de realitetsbehandlede avslagssakene ble i 2015 behandlet innen seks måneder (inkluderer klagebehandling). Dette er en høyere andel enn etter både første og andre tertial, selv om vi ikke helt nådde målet om 80 prosent.

Selv om UDI prioriterer avslagssaker, har vi i liten grad mulighet til å skille ut saker som ligger an til avslag fra de typiske innvilgelsesporteføljene eller blandingsporteføljene. En slik differensiering vanskeliggjøres ytterligere av svakhetene i registreringene som er omtalt ovenfor. Avslagssaker i slike porteføljer vil derfor få lang saksbehandlingstid. Som følge av den kraftige økningen i antallet asylsøknader til behandling må det forventes at andelen realitetsbehandlede avslagssaker behandlet innen seks måneder går ned i 2016.

Ser vi på saksbehandlingstiden av *alle* saker per 31. desember 2015, er 72 prosent behandlet innen seks måneder. Dette er åtte prosentpoeng høyere enn ved utgangen av både første og andre tertial. Også her må vi forvente lenger saksbehandlingstider i 2016. Vi viser her til at UDI i 2016 kan behandle om lag 23 500 søknader, som er noe færre saker enn antallet saker til behandling ved utgangen av 2015. Ser vi på utviklingen over en seks års periode viser tallene at saksbehandlingstiden har variert mye. I 2010 var bare 41 prosent av sakene behandlet innen seks måneder, mens andelen var hele 85 prosent i 2014.

Saker etter Dublin-forordningen tas ikke til realitetsbehandling, og denne saksflyten går normalt sett raskt. Av disse er nesten alle sakene behandlet innen seks måneder. På grunn av det store antallet saker vi har til behandling, vil imidlertid også saksbehandlingstiden i disse sakene bli betydelig lenger.

Tabell 6: Oversikt over andel avslagssaker behandlet innen seks måneder, fordelt på tertial i 2015 (akkumulerte tall)

	1. tertial	2. tertial	3. tertial
2015	74 %	71 %	77 %

Tabell 7: Oversikt over innvilgelse og avslag i de åtte største vedtaksporteføljene ekskl. enslige mindreårige

Statsborger- skap	Konvensjons- flyktning	Annen flyktning- status	Humani- tære grunner	Avslag	Totalsum
Eritrea	2 189	1	12	42	2 244
Syria	1 293	179	1	8	1 481
Statsløs	296	108	14	61	479
Sudan	369	4	2	55	430
Albania				296	296
Somalia	73	9	27	179	288
Etiopia	166	1	6	45	218
Afghanistan	34	23	7	100	164

Tabell 8: Oversikt over andel asylsaker (alle) behandlet innen seks måneder, akkumulerte tall per år

År	1. tertial	2. tertial	3. tertial
2015	64 %	64 %	72 %
2014	84 %	85 %	85 %
2013	80 %	82 %	84 %
2012	67 %	72 %	74 %
2011	61 %	64 %	64 %
2010	40 %	38 %	41 %

3.3 Hovedmål: Raskere retur

SP 4: Antall assisterte returer.

- Måltallet for assisterte returer i 2015 er 2 300

I 2015 reiste 1 167 personer med assistert retur. Av disse reiste 402 personer i første tertial, 314 personer i andre tertial og 451 i tredje tertial.

Vi har i tidligere virksomhetsrapporter rapportert at vi ikke vil nå kravet om 2 300 assisterte returer i 2015. I andre tertialrapport anslo vi at antall assisterte returer ville bli 1 100, men at også dette ville være krevende å få til. Vi antar at økningen i antallet returer i tredje tertial primært har to årsaker. Den ene er innføringen av endringer i retur støtte fra 1. september og det omfattende informasjonsarbeidet vi iverksatte i og utenfor mottak for å gjøre endringene kjent. Dette ga en økning i søknader i august.

Den andre årsaken er de høye asylankomstene som har endret målgruppen for assistert retur vesentlig. Ved inngangen til 2015 hadde vi en situasjon med færre utreisepliktige i mottak enn tidligere, hvorav mange var lengeværende, samt færre asylsøkere fra de store returlandene. Nå har vi en stor gruppe nyankomne asylsøkere. Selv om vi basert på den statistiske innvilgelsesandelen forventer at et flertall av de nyankomne vil få beskyttelse, vil også en betydelig andel få avslag. Relativt mange av de nyankomne asylsøkerne søker assistert retur tidlig i asylsøkerprosessen, og før de har fått et vedtak (se omtale under SP 2 nedenfor).

Ved årsskiftet var det om lag 3 000 utreisepliktige i mottak, hvorav personer som oppgir å være fra Etiopia og Eritrea fremdeles var de største gruppene.

Irak var det største returlandet i 2015 med 208 personer som returnerte assistert. 155 av disse returnerte i tredje tertial. Irakere var en av gruppene som var sterkest berørt av endringene i returstøtten den 1. september 2015, ved at IRRINI-programmet ble avviklet. Returstøtten ble også hevet for irakere som søkte assistert retur i perioden fra endringene ble gjort kjent og frem til 1. september. I august var det 42 irakere som søkte om assistert retur, mot 61 irakere totalt i perioden januar–juli. 28 av de 42 returnerte innen 31. desember 2015.

En annen årsak til mange returer til Irak er økningen i antall asylsøkere fra Irak i siste halvår 2015. Mange av disse søkte assistert retur før de hadde fått et asylvedtak. I tredje tertial har 300 irakere søkt om assistert retur. En stor andel av irakerne har reisedokumenter, og de har derfor kunnet reise raskt etter søknad om assistert retur. Vi følger nøye med på gruppen irakere for å vurdere om muligheten for assistert retur kan være en årsak til at irakerne kommer til Norge. Så langt virker det som feilaktige forventninger til hvilke muligheter de vil ha i Norge er en større årsak til at de søker beskyttelse, enn muligheten for assistert retur.

Etter Irak er Russland det nest største returlandet i 2015 med 164 returer. Deretter fulgte Afghanistan med 146 avreiser.

SP 2: Tiden fra avslag på søknad om beskyttelse til retur.

- For de som returnerer skal det gå kortere tid fra avslag på søknad om beskyttelse til faktisk retur enn i 2014

Tabell 9: Median saksbehandlingstid i dager, assistert retur, per tertial fra 2013 til 2015.

Tabellen viser de som har reist, dermed bare innvilgede saker.

Antall dager (median)	Asylvedtak til retur	Asylvedtak til retursøknad	IOMs saksbeh. tid	UDI+PUs saksbeh.	Innvilgelse til retur	Retursøknad til retur
1. tertial 2013	238	70	5	13	51	84
2. tertial 2013	182	38	2	12	55	77
3. tertial 2013	150	36	3	10	43	61
Hele året 2013	201					
1. tertial 2014	156	45	3	11	37	62
2. tertial 2014	199	64	2	11	51	72
3. tertial 2014	146	36	2	7	28	43
Hele året 2014	166					
1. tertial 2015	111	32	2	6	20	35
2. tertial 2015	237	56	2	7	30	45
3. tertial 2015	165	57	2	4	21	32
Hele året 2015	175					

Tabellen ovenfor viser tid i antall dager per tertial i årene 2013, 2014 og 2015. Samlet har tiden fra avslag på søknad om beskyttelse til retur gått opp fra 2014 til 2015. Den var i 2014 på 166 dager. For 2015 var samlet tid fra avslag på søknad om beskyttelse til retur på 175 dager.

Tabellen viser at tiden fra asylvedtak til retur i tredje tertial har gått ned sammenliknet med andre tertial, men den er fortsatt høyere enn i første tertial.

Saksbehandlingstiden er beregnet ut fra tid fra vedtak om beskyttelse til retur. Som omtalt ovenfor var det imidlertid mange i tredje tertial som reiste assistert før det var fattet vedtak i asylsaken (se tabell 10 under SP3). Disse returene er ikke inkludert i dette parameteret.

Vi erfarer fortsatt at fast track-ordningen bidrar til både raskere returer og at færre trekker søknaden om assistert retur. I 2014 ble 153 personer assistert gjennom fast-track-ordningen, og 69 prosent returnerte 4–8 dager etter søknad. I 2015 har 357 vært omfattet av ordningen, noe som betyr at om lag en tredjedel av alle returer reiser innenfor fast-track-ordningen. Over 46 prosent reiste innen 3–8 dager. De resterende reiste innen 9–15 dager. De største nasjonalitetene er: Irak (21 prosent), Bangladesh (21 prosent), Afghanistan (8 prosent), Ukraina (6 prosent) og Russland (5 prosent). Vi har fortløpende vurdert å ta nye grupper inn i ordningen, men har ikke i 2015 funnet nye egnede grupper.

SP 3: Andelen som reiser innen utreisefristen. Andelen av de som returnerer som har søkt innen utreisefristen skal være større i 2015 enn i 2014

Tabellen nedenfor viser andel personer som har søkt om assistert retur før eller etter utreisefrist. Den andre kolonnen viser andelen returnerte som har søkt om retur før de har fått en utreisefrist. Dette betyr at de søker om retur mens de har en sak til behandling, eller de har klaget på vedtaket og fått utsatt iverksetting mens klagen behandles. Den tredje kolonnen viser andelen som har søkt om retur før utreisefristen, det vil si at de har fått et vedtak med en utreisefrist og søkt innen denne fristen. Den fjerde kolonnen viser andelen som har søkt etter at datoen for utreisefristen har passert.

Tabell 10: Personer søkt om assistert retur før eller etter utreisefrist

År	Ikke satt frist	Før utreisefrist	Etter utreisefrist
2014	24 %	35 %	41 %
1.tertial 2015	33 %	34 %	33 %
2.tertial 2015	32 %	32 %	36 %
3.tertial 2015	58 %	18 %	24 %
Totalt 2015	43 %	27 %	30 %

Som tabellen over viser, har det i høst vært en vesentlig økning i asylsøkere som søker om assistert retur før de har fått et vedtak og en utreisefrist. I tredje tertial har 58 prosent av de som har reist søkt retur før de har fått en utreisefrist. 18 prosent har søkt etter at de har fått vedtak, men før utreiseplikt, og 24 prosent har søkt etter utreisefrist.

Vi ser det som en hovedoppgave å informere nyankomne asylsøkere om assistert retur, slik at flest mulig av de som har kommet og ikke har et beskyttelsesbehov, velger å returnere tidligst mulig i asylsøkerprosessen. Det er besparende både i forhold til mottakskapasitet og saksbehandlerressurser. Se nærmere omtale om dette under R4.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over antall personer som har reist med gradert støtte i 2015 og utbetalte beløp.² FSR 1, 2 og 3 ble avviklet fra 1. september og erstattet med FSR A og B. Det er for tidlig å si noe konkret om effekten av endringene, men tabellen viser at det før 1. september var om lag 74 prosent av de returnerte som søkte før utreisefristen (FSR 1), mens det etter 1. september var økt til ca. 82 prosent (FSR A). Totalt for hele året var det ca. 76 prosent av de returnerte som søkte før utreisefristen. Tabellen inneholder ikke Dublin-returer, da disse ikke skiller ut etter når de søkte i forhold til utreisefristen.

2 Tabellen inneholder ikke Dublin-returer, da disse ikke skiller ut etter når de søkte i forhold til utreisefristen.

Tabell 11: Personer som har reist med gradert støtte i 2015

Gradert støtte	Utbetalt beløp	Antall reist
FSR 1 – gis til personer som søker om assistert retur før utreisefristen.	20 000	329
FSR 2 – gis til personer som søker om assistert retur innen 2 mnd etter utreisefristen.	15 000	30
FSR 3 – gis til personer som søker om assistert retur etter utreisefristen.	10 000	82
FSR A – gis til personer som søker om assistert retur før utreisefristen	20 000	171
FSR B – gis til personer som søker om assistert retur etter utreisefristen	7 000	42

R4: UDI skal rapportere om hvilke returtiltak som er iverksatt, evaluert og hvordan resultatene følges opp i det videre arbeidet.

Tiltak rettet mot personer i mottak

Endringer i returarbeidet på grunn av økningen i antallet søkere

UDI hadde fram til sommeren 2015 et høyt aktivitetsnivå knyttet til returtiltak som rettet seg mot søkere som nylig har fått avslag. Søkere fra utvalgte nasjonaliteter ble i den grad det var mulig plassert på utvalgte mottak med innsats særlig rettet mot retur. Etter avslag har dette blitt fulgt opp med samtaler med ansatte i UDI og returrådgivere i mottak. I tillegg til prioriteringen av søkere som nylig har fått et avslag, har UDI også iverksatt tiltak mot den gjenværende målgruppen av personer med avslag.

De høye ankomstene høsten 2015 førte imidlertid til at UDI midlertidig måtte nedprioritere deler av returarbeidet. Dette gjelder særlig arbeidet med å fordele søkere med stor sannsynlighet for avslag til utvalgte mottak og UDIs samtaler med beboere som har fått avslag i UDI eller UNE. Disse tiltakene ble tilnærmet stoppet.

Opplæringskonferanse og informasjonsarbeid

For å sikre at alle mottak har en basis av returkompetanse, arrangerte UDI en stor opplæringskonferanse høsten 2015 for mottaksansatte på ordinære mottak. Arbeidet med å sikre at alle mottak har basiskompetanse i retur vil bli videreført i 2016. Det planlegges flere opplæringstiltak i løpet av året.

I tillegg har UDI sendt ut informasjonsmateriell om retur til akuttinnkvarteringssteder. I regionene har det også blitt arrangert informasjonsmøter for de som driver akuttinnkvarteringsstedene, der også retur har vært tema. I enkelte regioner har mottaksansatte med returoppgaver hatt ansvar for å lære opp ansatte på akuttinnkvarteringsstedene i returarbeid. Personer som ønsket retur har blitt flyttet til nærmeste ordinære mottak for videre oppfølging.

Returrådgivere i mottak

Som en del av det ordinære returarbeidet i mottak er det ansatt returrådgivere i 38 mottak.

Disse returrådgiverne gjennomfører returmotiverende samtaler med beboere på mottakene. Søkere fra Somalia, barnefamilier og søkere som har hatt orienteringssamtale med UDI, har blitt prioritert (orienteringssamtaler omtales nedenfor). Høsten 2015 har også nyankomne søkere fra land med stor sannsynlighet for avslag blitt inkludert, der det har vært beboere fra disse landene. Formålet med samtalene er å realitetsorientere søkerne om deres framtidsmuligheter i Norge, informere om assistert retur og motivere til å se mulighetene i hjemlandet.

Rådgiverne hadde returmotiverende samtaler med totalt 1 483 personer i 2015. Dette utgjør til sammen 3 568 samtaler og inkluderer samtaler der ektefeller og barn også deltar. Tidligere startet arbeidet med å motivere søkerne til å returnere først etter avslag i UNE. Dette ble i 2015 endret slik at samtalene kommer tidligere i asylprosessen. Tilbakemeldingene fra mottakene er at det er lettere å motivere når det ikke har gått for lang tid etter at søker fikk utreiseplikt. Av de som har blitt fulgt opp av returrådgivere i mottak har 331 søkt om assistert retur og 145 har reist.

Tabell 12: Antall deltakere fordelt på status i søknad.

Ikke vedtak	Avslag i UDI	Avslag i UNE	Dublin	Totalt
173	238	1000	72	1 483

Tabell 13: Antall samtaler fordelt på status i søknad.

Ikke vedtak	Avslag i UDI	Avslag i UNE	Dublin	Totalt
446	780	2229	113	3 568

Orienteringssamtaler som gjennomføres av UDI-ansatte

For 2015 planla UDI at seks retursaksbehandlere på UDIs regionkontorer skulle gjennomføre om lag 750 orienteringssamtaler. Flere av retursaksbehandlerne har imidlertid ikke vært ansatt gjennom hele året. I tillegg ble flere av disse overført til UDIs beredskapsarbeid høsten 2015. Dette har ført til at det kun har blitt gjennomført 409 orienteringssamtaler med personer som hadde fått avslag på søknaden om beskyttelse. Stort sett er det én samtale per person.

Formålet med orienteringssamtalene er å sørge for at personen med endelig avslag er klar over sin status i Norge, forklare hva avslaget innebærer og sikre at de har forstått at saken har blitt grundig vurdert og at den er ferdigbehandlet. Samtalene legger til rette for de returmotiverende samtalene som gjennomføres av returrådgivere.

I 2015 har målgruppene for samtalene vært:

- Personer som nylig har fått avslag
- Personer som har hatt ulovlig opphold i minst to år
- Krevende saker
- Piloter - tidsbegrensede innsatser mot utvalgte grupper
 - Pilot 1 – Bangladesh fra 15. januar til 1. mai
 - Pilot 2 – Endringer i returstøtten fra 19. mai til 1. september

Retursaksbehandlerne har særlig prioritert barnefamilier innenfor disse målgruppene. Tilbakemeldinger fra retursaksbehandlerne er at denne gruppen er vanskelig å ha realitetsorienterende samtaler med på grunn av forskriftsendringen (utlendingsforskriften § 8-5, jf. utlendingsloven § 38) og til dels engangsløsningen for lengeværende barn.

Totalt 47 personer som returnerte assistert og 66 personer som ble uttransportert av politiet, hadde gjennomført en orienteringssamtale i 2014 eller 2015.

I følgeevalueringen av ROP, som er gjennomført av Proba samfunnsanalyse (se også omtale under O1 nedenfor), inngår også en evaluering av orienteringssamtalene. Det foreligger utkast til rapport fra evalueringen. Evalueringen så på organisering og gjennomføring av orienteringssamtalene, samt om samtalene hadde effekt i form av søknad om og gjennomført assistert retur.

Med unntak av etiopiere som fikk orienteringssamtale i 2014, finner evalueringen ingen positiv effekt på tilbøyeligheten til å søke assistert retur av orienteringssamtaler. De som har hatt orienteringssamtaler er imidlertid i stor grad definert som utfordrende å returnere, har ofte kompliserte saker og oppfatter av ulike grunner ikke assistert retur som et alternativ. Det er i stor grad derfor de får tilbud om en slik samtale. Ifølge evalueringen er det rimelig å anta at andelen assisterte returer i denne gruppen ville vært vesentlig lavere uten orienteringssamtalene. Evalueringen finner at samtalene er krevende for alle parter, men at de fungerer godt, og at returrådgiverne på regionkontorene er kompetente, trygge og fleksible i situasjonen.

Endringer i retur støtteordningen

Justis- og beredskapsdepartementet informerte i brev av 30. april 2015 om endringer i retur støtteordningene. Departementet understreket i denne forbindelse at UDI måtte gjøre endringene kjent for hele målgruppen for ordningen med assistert retur, i god tid før endringen trådte i kraft 1. september 2015.

UDI valgte å utforme og publisere en landsdekkende offentlig kampanje i juli og august der UDI selv var avsender. Budskapet skulle være objektivt, nøytralt og gi saklig informasjon om endringene. Kampanjen skulle gi tilstrekkelig opplysninger for målgruppene til at de forstod at endringene var relevant for dem. Målet var å få søkerne til å gå inn på nettsidene til IOM eller UDI for relevant informasjon. Det ble i juli og august satt opp plakater på buss, trikk og t-bane i Oslo og i andre større byer. I tillegg ble budskapet også eksponert på elektroniske tavler på stasjoner, på ferger og andre tilsvarende steder. Kampanjen ble supplert med utfyllende faktainformasjon på UDIs nettsider.

Det er første gang UDI står som avsender i en slik kampanje. Vi erfarte at vi nådde godt ut med informasjon om endringene til målgruppen. Antall besøk på UDIs nettsider om retur økte med 500 prosent etter kampanjen startet 13.juli. Videre registrerte vi at det var flere som fulgte lenkene til søknadsskjemaet for assistert retur på IOMs nettsider. Kampanjen bidro også til en god del medieoppmerksomhet, noe som også hjalp oss å nå ut med informasjonen.

I tillegg til den offentlige kampanjen, ble det gjennom det ordinære returarbeidet gitt informasjon om endringer i retur støtteordningen: informasjonsbrosjyrer, plakater, individuelle samtaler med personer utenfor mottak, mediesaker og informasjon til samarbeidspartnere.

For å få kunnskap om hvordan tiltakene har virket, har UDI igangsatt en intern evaluering av endringene i retur støtteordningen. Evalueringen analyserer relevant statistikk og det gjennomføres intervjuer med fagpersoner, blant annet i UDI og ved enkelte mottak. Evalueringen er ikke ferdigstilt. Kort oppsummert viser foreløpige funn en økning i antallet søknader fra personer med oversittet utreisefrist før 1. september. Det er ingen synlig økning i antallet søknader fra personer som søker innen utreisefristen etter 1. september.

Returprogrammet til Mogadishu

Vi har hele høsten 2015 forhandlet med Dansk Flygtningehjælp om å forlenge og utvide dette programmet til å omfatte store deler av Somalia, og ikke kun retur til Mogadishu. Prosjektforslag vil bli forelagt Justis- og beredskapsdepartementet.

Programmet evalueres av ekstern evaluator engasjert av Dansk Flygtningehjælp (DRC).

Gyldig reisedokument (VTD)

I brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 30. april 2015 ble UDI bedt om å innføre en prøveordning med ett års varighet, hvor personer som hadde gyldig reisedokument ved søknad om assistert retur kan få 5 000 kroner ekstra i støtte. Ordningen ble iverksatt av UDI fra 10. juni 2015. Siden i sommer har vi med økningen i antall asylsøkere fått en ny målgruppe asylsøkere som i større grad har reisedokumenter.

Per 31. desember 2015 har 254 personer reist med en slik ekstra støtte. De fleste av disse returnerte i løpet av årets tre siste måneder og irakere utgjør 34 prosent av de som fikk støtte.

Tidsbegrenset returinnsats overfor enkelte irakere (Irak FSR 30)

UDI innførte en tidsbegrenset innsats mot irakere som har vært underlagt suspendert utreiseplikt, med reintegreringsstøtte etter FSR A og 10 000 kroner ekstra. Ordningen gjelder de 100 første som søker assistert retur med IOM innenfor innsatsperioden, og de må søke innen 31. januar 2016. Det ble informert om ordningen til målgruppen og en rekke relevante organisasjoner. Per 31. januar 2016 hadde fem personer reist med denne ekstra støtten.

Returtiltak overfor personer utenfor mottak – Outreach

For å øke antall assisterte returer og redusere antall personer som oppholder seg ulovlig i Norge, styrket UDI i 2015 innsatsen mot personer med ulovlig opphold som ikke bor i asylmottak. I tråd med anbefalingene i Uni Rokkans forskningsrapport *Outreach: informasjon om frivillig retur til irregulære utenfor mottak*, prioriterte vi samarbeidet med statlige og kommunale virksomheter og frivillige organisasjoner.

UDI har i 2015 gjennomført tre dialog- og samarbeidsmøter på høyt nivå med relevante aktører i offentlige etater, humanitære og frivillige organisasjoner samt juridiske veiledere. Dette er del av en langsiktig og strategisk satsing på å nå bredere ut med informasjon om assistert retur.

Det har blitt gjennomført oppfølgingsmøter med flere av aktørene, men på grunn av arbeidet for å håndtere økningen i antall asylsøkere i høst måtte dette arbeidet nedprioriteres. I høst møtte UDI imidlertid et stort engasjement blant frivillige, og vi har gjennomført flere fellesmøter med deltakere fra sivilsamfunnet knyttet til høstens asylsituasjon. På bakgrunn av dette er vi i ferd med å inngå en intensjonsavtale med 10–12 humanitære/frivillige

organisasjoner. Formålet med avtalene er å koordinere den frivillige innsatsen i mottak og å nå ut til et bredt nettverk med informasjon om UDIs ansvar og arbeid, herunder retur.

I tillegg til direktørens møter med frivillige organisasjoner og statlige aktører har det i løpet av 2015 også vært mye aktivitet på dette arbeidet regionalt. Regionene har gjennomført møter om assistert retur for deltakere fra blant annet kommuner, fylkeskommuner og NAV. IOM har også deltatt på disse møtene. I større byer som Drammen og Stavanger, har det i løpet av året vært flere møter med fokus på retur.

UDI vil også gjenoppta oppfølgingsmøter med relevante aktører for å vurdere om vi kan etablere et hensiktsmessig samarbeid.

Evaluering av dialog- og samarbeidsmøtene

UDI gjennomfører for tiden en intern evaluering av deler av Outreach-arbeidet, med vekt på dialog- og samarbeidsmøtene med statlige og kommunale virksomheter og de frivillige organisasjonene. Evalueringen avgrenser seg til egeninnsats gjort av UDI for å legge til rette for et mer strukturert samarbeid med offentlige og frivillige aktører.

Evalueringen er ikke fullført ennå, men et av hovedfunnene er at formålet med møtene burde vært noe tydeligere. Evalueringen viser videre at samarbeidsmøtene på høyt nivå ga deltakerne relevant informasjon, og innretningen og gjennomføringen av møtene har lagt til rette for økt forståelse av utlendingsforvaltningens oppdrag og returarbeidet. Deltakerne savnet imidlertid noe mer konkret diskusjon om videre samarbeid, og mer sektororienterte møter. Det bør derfor vurderes om de videre oppfølgingsmøtene bør være på et lavere nivå og mer operative.

Gjennomføringen av dialogmøtene har hatt liten verdi i seg selv per i dag, ettersom de i liten grad har blitt fulgt opp av videre møter og dialog på grunn av høstens asylsituasjon. Samtidig ligger det et potensial i å gjenoppta og vedlikeholde kontakten fremover. Til tross for at de fleste av de offentlige etatene ikke anså å ha en kontakflate mot målgruppen, så de en verdi i et videre samarbeid – også på andre områder i utlendingsforvaltningen.

R 2: UDI skal redegjøre for status, tiltak og eventuelle utfordringer ved retur av utfordrende grupper, lengeværende, barnefamilier, enslige mindreårige, samt utreisepliktige som medfører særskilt store kostnader for samfunnet

Lengeværende

UDI har i 2015 videreført arbeidet fra returrestanseprosjektet i ordinære mottak, ved å legge til rette for assistert retur for personer med lang oppholdstid etter utreisefrist. Målgruppen var opprinnelig begrenset til personer som PU har behov for å innkvartere i mottak i nærheten av Oslo for lettere å kunne arbeide med å avklare identitet. Personene har blitt flyttet til to utvalgte mottak med returrådgivere, og mottaksansatte gjennomfører retursamtaler og

returmotiverende samtaler. Det er gjennomført 254 samtaler fordelt på 125 enslige/familieenheter³. PU intensiverer arbeidet med å avklare ID i disse sakene.

18 personer som har inngått i dette arbeidet har returnert hittil i år, seks i første tertial, åtte i andre tertial og tre i tredje tertial. Det flyttes for tiden ikke flere lengeværende inn i de to utvalgte mottakene. Beboersammensetningen på de to mottakene er imidlertid slik at det likevel er et tilstrekkelig antall lengeværende til at begge returrådgiverne kan opprettholde innsatsen.

Enslige mindreårige

Returarbeid i mottak rettet mot enslige mindreårige dekkes for en stor del av samtaleprosjektet Veien Videre EM. I prosjektet er det per i dag ansatt fem returrådgivere i fem mottak for enslige mindreårige. De skal motivere og informere enslige mindreårige om assistert retur.

I 2015 har returrådgiverne hatt 260 formelle og uformelle retursamtaler med til sammen 80 enslige mindreårig (fire jenter og 76 gutter). Av disse har 20 søkt om assistert retur gjennom programmet for sårbare grupper, og åtte av disse har reist. I tillegg har to blitt uttransportert av PU og tre har forsvunnet.

Det kan være flere grunner til at de som har søkt om assistert retur ikke har reist. For enkelte er retursøknaden fortsatt til behandling. I enkelte tilfeller begynner den enslige mindreårige å tvile på sin egen avgjørelse og trekker søknaden om assistert retur, fordi det tar lang tid å behandle retursøknaden⁴. Det kan også være at en ikke finner omsorgspersoner i hjemlandet eller at omsorgspersoner ikke samtykker til retur. I flere slike tilfeller venter den enslige mindreårige med å reise til han/hun er fylt 18 år. Disse blir om mulig fulgt opp videre av returrådgiverne selv om de har flyttet til voksenavdeling.

I 2015 har det kommet svært mange enslige mindreårige asylsøkere til Norge, og det er opprettet mange nye asylmottak for enslige mindreårige. Per 31. desember 2015 var det bare 12 utreisepliktige enslige mindreårige i mottak/omsorgssentre, og 12 som hadde avslag fra UDI hvor saken ligger til klagebehandling. I tillegg var det rundt 3 700 enslige mindreårige med asylsøknad til behandling. For å sikre god informasjon og individuell tilrettelagt oppfølging, har det vært ønskelig å fordele enslige mindreårige fra utvalgte nasjonaliteter og/eller med avslag fra transitt til et enslig mindreårig mottak med returrådgiver. På grunn av de høye ankomstene har dette vært vanskelig. UDI har i stedet benyttet returrådgivere i opplæringen av nyansatte i nye mottak for enslige mindreårige. Dette ønsker UDI å videreføre i 2016.

Utreisepliktige som medfører særskilt store kostnader for samfunnet

UDI har identifisert om lag 30 utreisepliktige som medfører særskilt store kostnader for samfunnet. Dette er personer som har kostbare plasser på egne botiltak (gjennom Aleris) og i tilrettelagte avdelinger ved ordinære mottak. Antallet kan variere noe gjennom året. Det

³ Disse personene inngår også i tallene det er rapportert på under «Ordinært returarbeid i mottak», de omfatter ikke bare lengeværende.

⁴ Lang søknadsbehandling skyldes utfordringer å få reisedokument fra egen ambassade, oppsporing av omsorgspersoner i hjemlandet samt at omsorgsperson i hjemlandet/representant må akseptere at den enslige mindreårige returnerer.

overordnede målet med arbeidet overfor disse personene er retur, uavhengig av om det er tvang eller assistert. Derfor er samarbeid med politiet viktig. UDI har organisert sitt arbeid med krevende saker slik at alle sakene har en saksansvarlig på et av UDIs regionkontorer. Den saksansvarlige skal sørge for fremdrift med returarbeidet og ha en koordinerende funksjon opp mot andre etater.

I 2015 returnerte fire personer i tillegg til at én person i målgruppen har søknad om assistert retur til behandling. De fire som returnerte har kostet UDI til sammen tre millioner kroner per år (gjennomsnittspris for de siste to årene) i utgifter til Aleris og tilrettelagt avdeling.

R 3: UDI skal rapportere om samarbeidet med andre virksomheter i asylkjeden, herunder resultater og eventuelle utfordringer

UDI etablerte i 2014 en overordnet styringsgruppe for asylkjeden, og i første tertial 2015 ble det også opprettet en operativ styringsgruppe på avdelingsdirektørnivå. Disse gruppene, som skal sikre god samhandling og godt eierskap til prosesser som går på tvers av etatene, har vært virksomme igjennom hele 2015. De har arbeidet med følgende tiltak:

- Følge opp Realitetsorienteringsprosjektet (ROP). I tredje tertial har det ikke vært mulig å iverksette tiltak som planlagt i prosjektet på grunn av de høye ankomstene. Operativ styringsgruppe besluttet å utsette planlagte aktiviteter i prosjektet inntil videre.
- Etablere et helhetlig returløp i fem identifiserte mottak som involverer UDI, UNE og PU. De fem mottakene ble identifisert i første tertial, men på grunn av høye ankomster og mangel på mottaksplasser, var det ikke mulig å bruke disse fem mottakene som planlagt i siste tertial.
- Løse et antall krevende saker som ble identifisert i fellesskap mellom UDI og PU. UDI og PU klarte ikke å etablere et systematisk samarbeid omkring disse sakene, men noen av sakene ble likevel løst.
- Returrestansprosjekt i politidistriktene (RETRA 19) ble initiert av POD i første tertial 2015 for retur av saker i kategorien asyl. UDI ønsket å delta i prosjektet gjennom sine regionkontorer. Styringsgruppene ble oppdatert om framdrift. I første og andre tertial så vi en betydelig nedgang i antall utreisepfiktige innen asylkategorien og i mottakene. Dette gjorde at politiet, for å nå de satte måltallene, prioriterte retur av kategoriene bort- og utvisning i RETRA 19 i stedet for kategorien asyl. Det gjorde det mindre aktuelt for UDIs regionkontorer å delta i prosjektet.
- Sikre en helhetlig tilnærming i asylprosessen også ved høye ankomster og mot bosetting.
- Samarbeid om håndtering av høye ankomster av enslige mindreårige asylsøkere.
- Avstemme prioriteringer mot nye utviklingstrender

Styringsgruppene fungerer som arena for utveksling av informasjon om status for avtalte tiltak og prosjekter, for informasjon om og koordinering av etatenes innsats og prioriteringer og drøfting om behov for nye samarbeidstiltak for fortsatt å sikre helhet i sakskjedene.

De høye ankomstene av asylsøkere i andre og tredje tertial har ført til at både politiet og UDI har måttet omprioritere ressurser til å håndtere de utfordringene dette medførte. I første omgang var de knyttet til innkvartering og registrering ved ankomst. Begge styringsgruppene har fulgt situasjonen tett, selv om UDI satte beredskap og etablerte en egen beredskapsorganisasjon som ivaretok de løpende samhandlingsbehovene med aktørene. De andre virksomhetene styrket også sine organisasjoner for å håndtere de akutte oppgavene.

POD, PU og UDI hadde i høst ukentlige møter for å sikre en felles forståelse og avklare problemstillinger på overordnet nivå. I tillegg ledet UDI Ankomstovervåkingsteamet der UDI, POD, PU og Helseetaten i Oslo kommune møtte. Formålet var operativt samarbeid på tvers av involverte etater for å overvåke og identifisere behov for tiltak og iverksette disse, samt å sørge for god informasjonsflyt mellom aktørene.

Samarbeidet mellom etatene ble videre styrket, blant annet gjennom etablering av ankomstsentrene, der asylkjeden i ankomstfasen håndteres i tett operativ samhandling. Et nært operativt samarbeid ble også etablert i forbindelse med saksbehandling og retur av asylsøkere som kom fra Russland over Storskog. Det vil bli et stort antall utreisepliktige i 2016 og senere. Overordnet styringsgruppe er opptatt av at returarbeidet raskt kommer på plass og tilpasses utfordringene som følger av de nye ankomstene.

Da beredskapssituasjonen ble opphevet i januar 2016, ble det samtidig besluttet at den operative styringsgruppen skulle møte månedlig, blant annet for å følge opp det tette samarbeidet fra beredskapsorganiseringen.

O1: Gjennomføring av realitetsorienteringsprosjektet (ROP)

Piloten i realitetsorienteringsprosjektet (ROP) ble satt på vent fra 2. november 2015. Bakgrunnen var situasjonen med høye asylankomster gjennom høsten, noe som særlig gjorde logistikken svært utfordrende. Mottakskapasiteten var så presset at det ikke var mulig å samle søkere som var aktuelle for ROP i noen utvalgte mottak. Det var altså ikke mulig å gjennomføre den nødvendige strategiske mottaksplasseringen. Det samme gjaldt vedtakssamtalene. UDI hadde ikke saksbehandlingskapasitet til å gjennomføre både asylintervju og vedtakssamtaler. Tilsvarende var PU presset og hadde utfordringer med å prioritere ID-etterforskning i tråd med prinsippene i piloten.

UDI ønsker å videreføre prinsippene fra ROP i 2016, og vi vil ha dialog med PU og UNE om hvordan virksomhetene skal samarbeide om videreføring av prinsipper og tiltak fra ROP. Følgeevalueringen av ROP, som PROBA Samfunnsanalyse har gjennomført, vil også gi innspill til det videre arbeidet.

Inntil piloten ble stoppet var 106 søkere tatt inn i piloten (hvorav 11 barn) fra 21 forskjellige land. 15 voksne og to barn har returnert med IOM. PU har uttransportert ti voksne personer fra ROP-porteføljen. 34 har søkt om assistert retur, hvorav fem har fått avslag. De andre har fått innvilget søknaden, men har ikke reist ennå.

Rapporten fra følgeevalueringen av ROP vil bli oversendt Justis- og beredskapsdepartementet innen kort tid.

3.4 Hovedmål: Raskere avklaring av identitet

R 5: UDI skal rapportere om sitt arbeid for å bidra til målet om raskere ID-avklaringer

Målet om raskere avklaring av identitet er avhengig av konsentrert og felles innsats så tidlig som mulig i saksløpet, både fra politiet og UDI. Økningen i antall asylsøkere høsten 2015 har gjort arbeidet med raskere avklaring av identitet mer krevende. Selv om dette er et høyt prioritert område hos de berørte etatene, har kapasitetsproblemer skapt store utfordringer når det gjelder registrering og den videre asylsaksbehandlingen, som omtalt ovenfor.

Prosjektet «ID fra A til Å»

Som tidligere rapportert var ett av hovedformålene med prosjektet «ID fra A til Å» å bidra til raskere ID-avklaringer i saker som begynner med en asylsøknad. Mange av tiltakene som har vært drøftet i prosjektet er også aktuelle å innføre for andre typer oppholdssaker. Som det framgår av rapporteringen for andre tertial har prosjektet allerede resultert i at det er utviklet flere «forbedringslaver» der fagpersoner på tvers av utlendingsforvaltningen utarbeider forslag til forbedringer på enkeltområder.

I tillegg har det i løpet av tredje tertial blitt etablert et samarbeid mellom ID-nettverkene i UDI og UNE, og det er i ferd med å bli utviklet et lignende samarbeid mellom UDI og Oslo politidistrikt. Dette samarbeidet har blant annet som formål å kunne forbedre og forenkle det ID-arbeidet som gjøres i disse etatene.

Prosjektet ble formelt avsluttet i begynnelsen av november 2015, men mange av tiltakene prosjektet har foreslått må utredes og/eller testes videre, og er ikke implementert ennå. Det er ikke endelig avklart hvordan oppfølgingen av disse tiltakene skal organiseres hos de relevante etatene i utlendingsforvaltningen.

Asylsituasjonen høsten 2015 har ført til utfordringer med å følge opp tiltak som kan bedre det innledende ID-arbeidet.

Tiltak i mottakssektoren

UDI har gjennomført flere tiltak i samarbeid med Politiets utlendingsenhet (PU) som kan bidra til raskere avklaring av identitet, særlig i forbindelse med returarbeidet:

- UDI registrerer ID-dokumenter i Utlendingsdatabasen i forbindelse med behandling av søknader om assistert frivillig retur (VARP). På bakgrunn av dokumentene endrer UDI personopplysningene i DUF.
- Det er etablert rutiner for å få telefonnummer og adresse til personen fra IOM, dersom PU ber om det. Det er imidlertid sjelden slik informasjon blir etterspurt av PU.

ØVRIGE STYRINGSPARAMETERE OG RAPPORTERING

3.5 Oppholdssaker

R 6: UDI skal redegjøre for status for porteføljen av oppholdssaker, herunder aktuelle problemstillinger knyttet til saksbehandlingstider, omfang av ubehandlede saker og prioriteringer

Antall vedtak i oppholdssaker

UDI har i 2015 fattet vedtak i 84 959 oppholdssaker. Det er noe over det vi behandlet i 2014. Vi har hatt en høy produksjon i høst, men vi har ikke klart å behandle 86 200 saker som vi meldte i andre tertialrapport og som ble forutsatt i tillegg nr. 3 til tildelingsbrevet etter tilleggsbevilgningen i RNB. Vi har behandlet flere arbeids- og utvisningssaker enn forventet, men færre familieinnvandringssaker.

Vi har brukt en større andel tid på direkte saksbehandling i 2015 enn i 2014. For de fleste sakstypene på oppholdsfeltet har imidlertid arbeidsproduktiviteten, det vil si hvor mye tid vi bruker per sak, gått ned i 2015 sammenliknet med 2014.

Tabell 14: Oversikt, oppholdssaker per 3.tertial 2014 og 3.tertial 2015

	Per 3.tertial 2014	Per 3.tertial 2015
Antall innkomne saker	84 402	85 627
Antall behandlede saker	84 599	84 959
Ubehandlede saker per 31. desember	31 032	31 691

Saksinngang

Vi fikk inn 85 627 oppholdssaker i 2015. Det er 1 793 færre enn prognosen for innkomne saker fra januar 2015. Det ble opprettet langt færre utvisningssaker enn forventet. Vi har også fått inn en del færre søknader om utdanningstillatelser. På den annen side har vi fått inn flere arbeidssaker (særlig søknader om sesongarbeidstillatelse). Det samme gjelder for søknader om permanent opphold og statsborgerskap.

Tabell 15: Oversikt over innkomne saker - faktisk og prognose

Sakstype	Faktisk	Prognose fra januar	Avvik
Andre oppholds- /arbeidssaker	3 188	3 400	-212
Andre saker	772	670	102
Arbeid	12 117	11 250	867
EØS-saker	1 451	1 760	-309
Familieinnvandring	21 406	21 820	-414
Permanent oppholdstillatelse	4 082	3 680	402
Reisedokument	3 466	3 410	56
Statsborgerskap	17 102	16 380	722
Utdanning	8 776	9 700	-924
Utvisning	9 100	11 350	-2 250
Visum	4 167	4 000	167
Totalt	85 627	87 420	-1 793

Ubehandlede oppholdssaker

Som tabellen under viser hadde vi ved årsskiftet 31 691 ubehandlede oppholdssaker. Dette er en økning på 659 fra 2014. Vi hadde 12 225 ubehandlede saker om familieinnvandring. Dette er om lag det samme som ved inngangen til 2014, men det er langt høyere enn forventet. Vi hadde 2 374 utvisningssaker til behandling, noe som er en kraftig nedgang.

Antall ubehandlede søknader om statsborgerskap har økt med 35 prosent i løpet av 2015. Statsborgerskapssaker er ikke en prioritert sakstype, og produksjonen i statsborgerskapssaker har gått ned med 20 prosent i 2015. Produktiviteten i statsborgerskapssaker har også gått ned. En av årsakene til dette er at antall saker der tilbakekall ble vurdert økte i 2015. Det ble avdekket at flere somaliske søkere var borgere av Djibouti. Endringen skyldes økt kompetanse om problemstillingen og økt etterforskningsinnsats i politiet. Disse sakene er svært tidkrevende.

Tabell 16: Oversikt over ubehandlede oppholdssaker ved utløpet av 2014 og ved utløpet av 2015, fordelt på sakstype

Sakstype	31.12.2014	31.12.2015	Utvikling
Andre oppholds- /arbeidssaker	1 060	1 271	211
Andre saker	378	343	-35
Arbeid	785	489	-296
EØS-saker	549	501	-48
Familieinnvandring	12 459	12 225	-234
Permanent oppholdstillatelse	1 900	2 419	519
Reisedokument	890	1 400	510
Statsborgerskap	7 219	9 800	2 581
Utdanning	1 228	378	-850
Utvising	3 898	2 374	-1 524
Visum	666	491	-175
Totalt	31 032	31 691	659

Status for utvisningsområdet

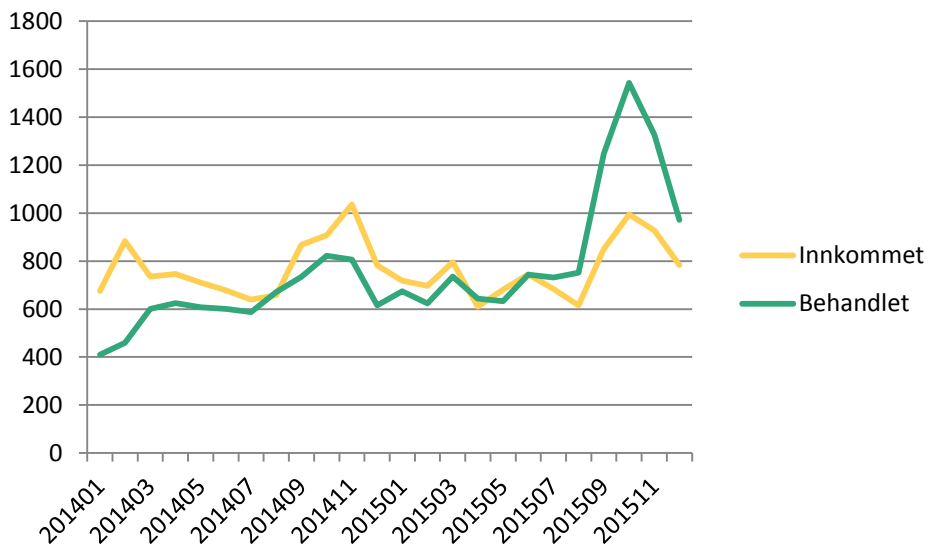
UDI har behandlet 10 624 utvisningssaker i 2015, og antallet saker til behandling er som omtalt ovenfor vesentlig redusert gjennom året. Vi har fattet vedtak i 925 flere utvisningssaker enn det vi anslo etter bevilgningen av RNB-midler i juni. I tillegg har det som omtalt ovenfor kommet inn færre nye saker enn forventet. Dette har ført til at antallet saker til behandling er redusert med 1 524. Det er usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i antall innkomne saker på grunn av økningen i antall asylsøkere.

Vi har god kontroll og oversikt over de ubehandlede utvisningssakene, både i omfang og alder. Figur 10 nedenfor viser utviklingen i ubehandlede saker gjennom året. Nedgangen er særlig stor for saker eldre enn tre måneder.

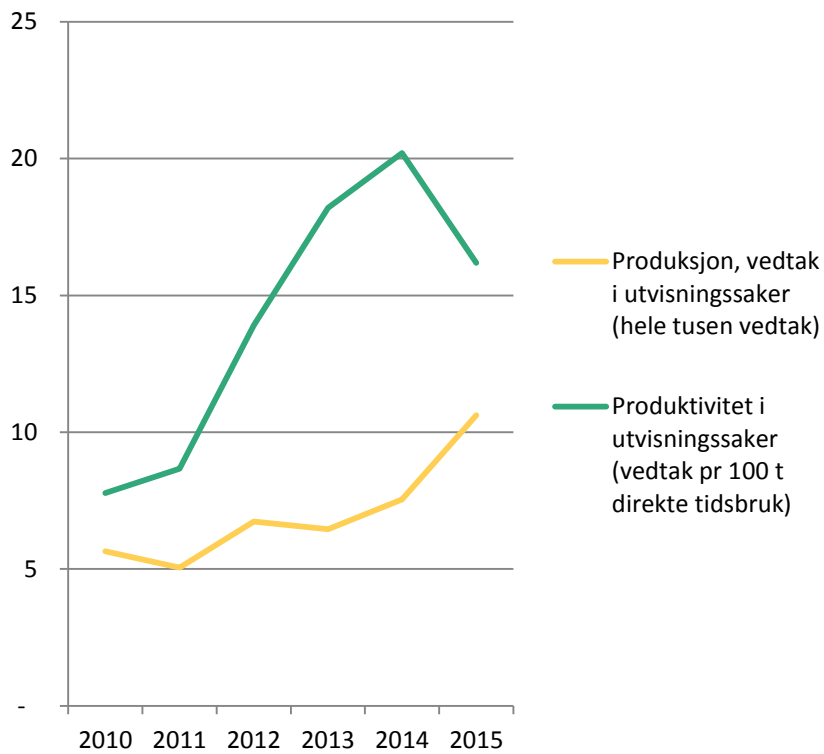
Tilleggsbevilgningen i RNB ga oss mulighet til å rekruttere flere saksbehandlere til utvisningsområdet. De nye saksbehandlerne ble delt inn i prosjektgrupper og har behandlet saker innenfor tre porteføljer (utvisning på grunn av straff, brudd på utlendingsloven og utvisning etter EØS-regelverket). En organisering i grupper som jobber med kun én enkelt sakstype innenfor porteføljen gir best produksjon. De øvrige saksbehandlerne har kunnet frigjøre kapasitet til å håndtere gamle saker.

Selv om vi har hatt en svært god produksjon, har arbeidsproduktiviteten gått ned fra 2014 til 2015 (se figur 9). Dette kan dels forklares med at vi har fattet vedtak i mer krevende og eldre saker, og dels med at opplæring har krevd mer ressurser enn året før. Samtidig bruker vi betydelig mer tid på direkte saksbehandling i 2015 enn i 2014.

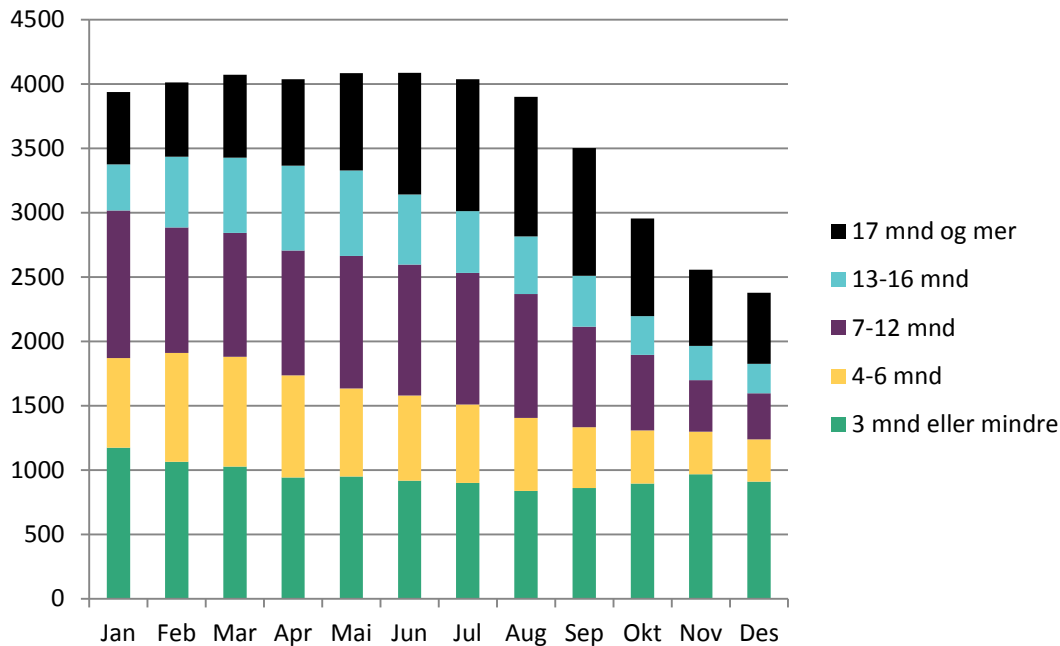
Figur 8: Utvisningssaker opprettet og behandlet 1. januar 2014 – 31. desember 2015



Figur 9: Produksjon og produktivitet, 2010-2015



Figur 10: Alder på ubehandlede utvisningssaker fra saksopprettelse, ved utgangen av hver måned i 2015



Status på arbeidsområdet.

- **SP 5: Saksbehandlingstid for arbeidssaker med unntak av sesongtillatelser. 80 prosent av sakene skal behandles innen 4 uker fra saken er mottatt i UDI. 95 prosent av sakene skal behandles innen 8 uker. Ingen saker skal bli eldre enn 16 uker, med mindre det foreligger særskilte grunner.**

I 2015 ble det fattet vedtak i 8 857 arbeidssaker (ekskl. søknader om sesongarbeidstillatelse). 73 prosent av sakene er behandlet innen fire uker. 88 prosent er behandlet innen åtte uker, og 96 prosent er behandlet innen 16 uker.

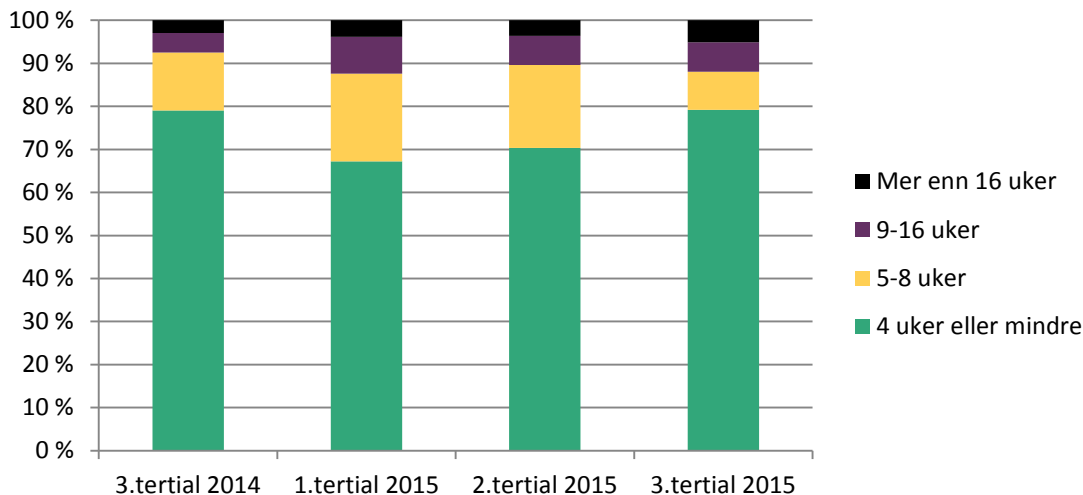
I 3. tertial ble 79 prosent av sakene behandlet innen fire uker. I oktober, november og desember hadde vi svært gode saksbehandlingstider da hhv. 88, 89 og 93 prosent av sakene fikk vedtak innen fire uker.

Vi jobber kontinuerlig med å styre saksflyten i porteføljen og opprettholde en stabil og kort saksbehandlingstid. Som vi har rapportert om tidligere har vi ikke i 2015 latt fristen på fire uker være absolutt og styrende for når vi skal ta en søknad til behandling. For å yte en god service til våre brukere innhenter vi ytterligere informasjon når det er nødvendig i en sak, og vi prioriterer saker som haster særlig.

Saksbehandlingstiden varierer en del gjennom året. I enkelte måneder har vi nådd kravet om 80 prosent innen fire uker, mens i andre måneder er vi langt fra dette. I januar 2015 var om lag 55 prosent behandlet innen fire uker.

Ved utgangen av året hadde vi bare 344 saker til behandling. 48 av sakene var eldre enn fire uker. Hovedårsaken til at saker blir over fire uker gamle er mangelfulle opplysninger, og at det kan ta tid å få opplysninger fra for eksempel fylkeskommunene eller PST, for de sakene hvor det kreves.

Figur 11: Saksbehandlingstid for arbeidssaker og -klager, andeler, fire siste tertialer

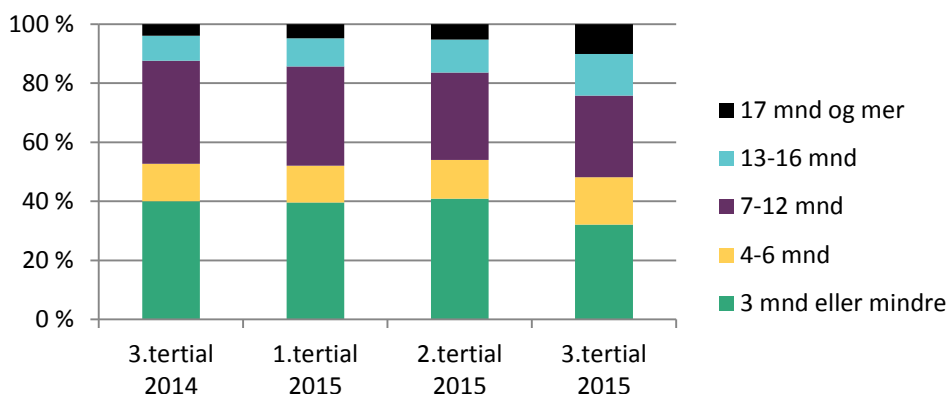


Status på familieinnvandringsområdet

- **R 7: UDI skal redegjøre særskilt for utviklingen i saksbehandlingstiden i familieinnvandringsaker, herunder redegjøre for resultatene av igangsatte tiltak**
- **SP / Oppgave som følger av tekst: Saksbehandlingstid i familieinnvandringsaker. UDIs saksbehandlingstid i familieinnvandringsaker i 2015 skal være kortere enn i 2014. Saker hvor det ikke innhentes ytterligere informasjon, herunder DNA-testing, skal ha vesentlig kortere saksbehandlingstid enn saker hvor innhenting av tilleggsinformasjon er nødvendig.**

Vi har ikke nådd målet om å ha kortere saksbehandlingstid i 2015 enn i 2014. I 2015 ble 51 prosent av sakene behandlet innen seks måneder. I 2014 var 60 prosent behandlet innen seks måneder.

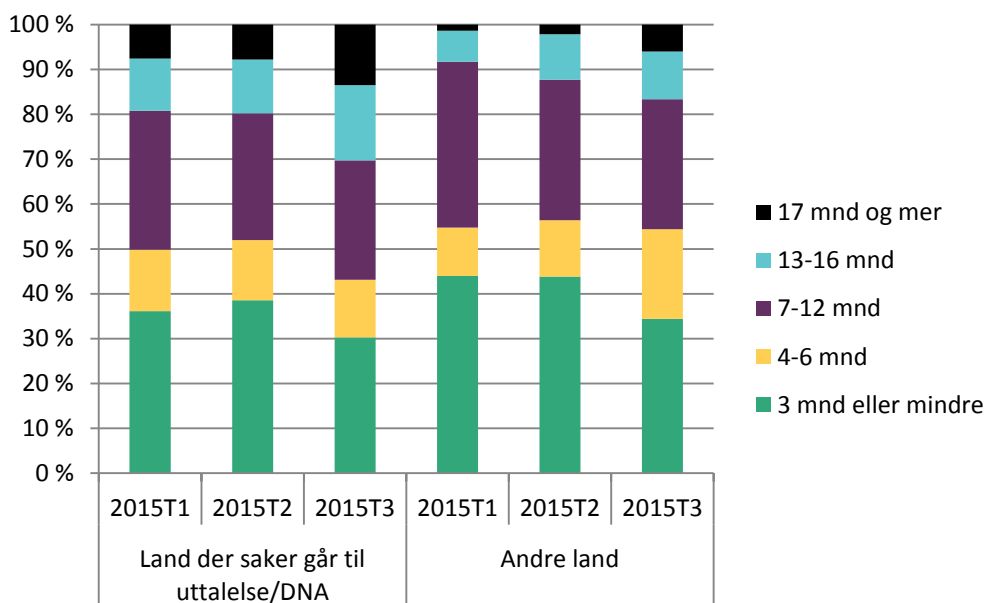
Figur 12: Saksbehandlingstid for alle familieinnvandringsaker og -klager, andeler, fire siste tertialer



I tråd med føringene i tildelingsbrevet for 2015 har vi arbeidet videre med differensieringen av familieinnvandringsaker i ulike saksløp. Vi prioriterer saker hvor det ikke innhentes ytterligere informasjon, herunder DNA-testing, slik at disse skal få kortere saksbehandlingstid enn saker hvor innhenting av tilleggsinformasjon er nødvendig. I 2015 har 55 prosent av sakene fra land hvor vi normalt ikke trenger å innhente ytterligere informasjon fått vedtak innen seks måneder. Dette gjelder bare 48 prosent av saker fra land som normalt sendes til uttalelse og/eller DNA-testing.

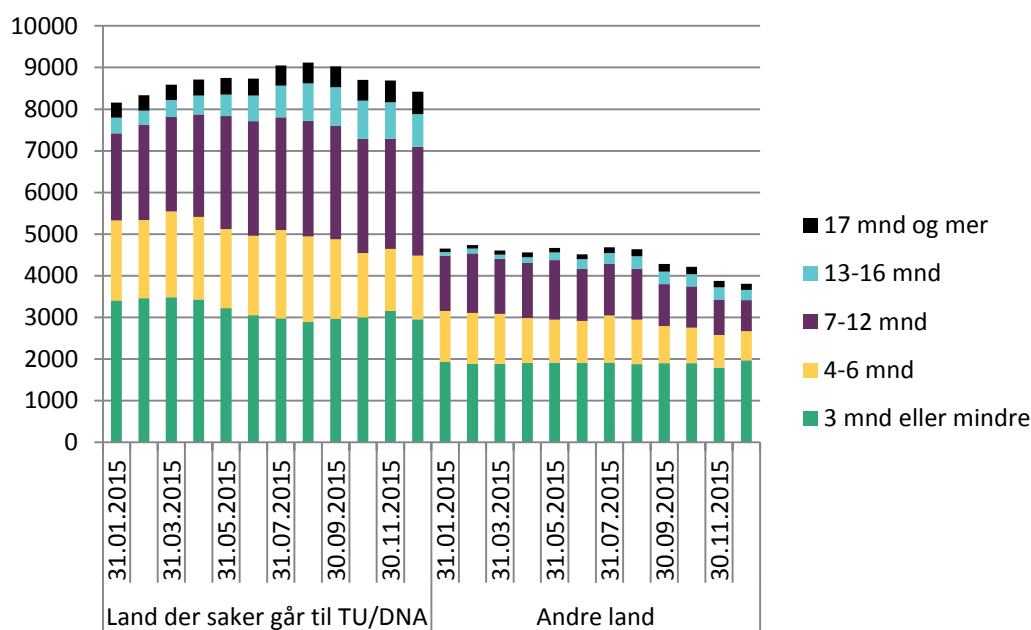
Fra høsten har vi imidlertid hatt en positiv utvikling som gjør at vi har kunnet sette ned forventet saksbehandlingstid i noen kategorier, dvs. den tiden brukeren får opplyst at saken kan forventes å ta. Denne utviklingen knytter seg til sakstyper som anses som tilstrekkelig opplyste når UDI mottar sakene. Dette gjelder blant annet familieinnvandringsaker til ektefelle i Norge der søker er fra Thailand, Filippinene og USA. I tillegg gjelder det eksempelvis saker om familieinnvandring med student, fornyelser og klager.

Figur 13: Saksbehandlingstid for alle familieinnvandringsaker og -klager fordelt på saker fra land som vanligvis går til uttalelse og/eller DNA og saker fra andre land, andeler, 1., 2. og 3.tertial 2015



Antall ubehandlede familieinnvandringsaker i landporteføljer hvor vi ikke trenger å innhente ytterligere tilleggsinformasjon har gått ned i løpet av 2015. Ved utgangen av 2014 var det 4 500 slike saker til behandling, mens det ved utgangen av 2015 var 3 807. I saker som er fra land som går til uttalelse og/eller DNA-testing har restansene økt fra 7 959 til 8 418 i samme periode.

Figur 14: Oversikt over ubehandlede familieinnvandringsaker fordelt på landgrupper, utvikling fra 31. desember 2014 til 31. desember 2015



I 2015 hadde vi større forventninger til hvor mange saker vi kunne behandle enn hva vi faktisk klarte. UDI behandlet 21 640 familieinnvandringsaker i 2015. Det er 3 952 færre enn forutsatt etter bevilgningen i RNB, og 1 348 færre vedtak enn vi antok at vi skulle klare da vi rapporterte i andre tertial. Ved utgangen av 2015 hadde vi 12 225 ubehandlede saker.

Vi er ikke tilfreds med resultatene totalt sett. Samtidig ser vi en utvikling i tredje tertial 2015 og i januar 2016, som peker i riktig retning. Antallet ubehandlede saker har gradvis gått ned fra september og som omtalt ovenfor har vi en kortere forventet saksbehandlingstid på enkelte prioriterte sakstyper. Samtidig har vi færre brukerhenvendelser på familieinnvandringsområdet enn i 2014, og ventetiden har blitt noe kortere.

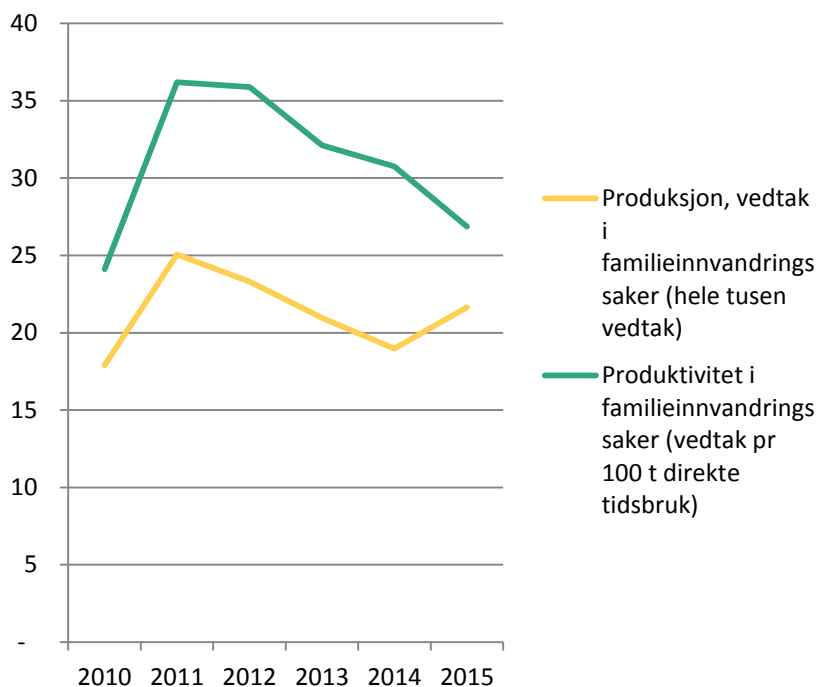
Det er flere grunner til at vi ikke behandlet det antallet saker som vi hadde forventet. Vi har i tidligere anslag vært for optimistiske når det gjelder antall vedtak. Vi hadde tre ansettelsesrunder i løpet av året for å øke saksbehandlingsskapasiteten. Omstillingen og opplæringen av nyansatte til behandling av familieinnvandringsaker har trolig påvirket produktiviteten negativt i større grad enn vi hadde anslått. Figur 15 viser utviklingen i produktiviteten, det vil si tidsbruk per sak, de siste årene.

Avviket i antall behandlede familieinnvandringsaker knytter seg også til at mange av de sakene som vi prioriterte (blant annet Syria) er saker som vi sender til DNA-analyse. Det tar tid før vi får svar på disse. I denne porteføljen er det også mange innvilgelsessaker, og disse

skal på vandelssjekk hos politiet. Før disse undersøkelsene hos andre etater/leverandører er foretatt kan vi ikke ferdigstille saken, selv om vår saksbehandling i all hovedsak er gjennomført. Dette er ikke en ny situasjon og vi har alltid hatt et antall saker som ligger på vent før vedtak mens saken undersøkes i andre etater. På grunn av den økte kapasiteten i UDI i løpet av 2015 er det flere saker enn normalt som er påbegynt, men ikke ferdigstilt fordi undersøkelser i andre etater ikke er ferdigstilt.

Det er usikkerhet knyttet til utviklingen fremover i saksinngangen for familieinnvandringssaker. Vi kan forvente en økning i antall saker på grunn av flere innvilgelser i asylsaker knyttet til de høye ankomstene høsten 2015, men økningen kommer ikke nødvendigvis i 2016. Videre vil de foreslåtte innstramningstiltakene kunne påvirke saksinngangen.

Figur 15: Utvikling i produksjon og produktivitet, familieinnvandringssaker, 2010–2015



O 2: Bidra til opprettelse av SUA-kontor i Bergen. Beskrivelse av status i arbeidet.

UDI har ved behov bidratt i opprettelsen av SUA-kontoret i Bergen og deltatt i lokal koordineringsgruppe. Vi har også sørget for å behandle sakene fra Bergen fortløpende og innen den interne SUA-fristen. Vi har god dialog med senterets daglig leder.

3.6 Mottak

Den største oppgaven for UDI høsten 2015 var å etablere tilstrekkelig med innkvarteringsplasser for alle asylsøkerne. Mottakssystemet var i august tilpasset et ankomstnivå på 11 000 asylsøkere. Vi måtte raskt ta i bruk løsninger som ikke egner seg for innkvartering over lang tid og som er relativt dyre. Det oppstod også store utfordringer når det gjelder transport, logistikk og oversikt over asylsøkerne.

Etablering innkvarteringsplasser høsten 2015

Innkvartering før registrering (PU-innkvartering)

Da antallet asylsøkere økte i august, hadde ikke PU kapasitet til fortløpende å registrere alle søkere, og det oppstod behov for innkvartering av søkere før registrering. UDI fikk i begynnelsen av september i oppdrag å gi innkvarteringstilbud til asylsøkere i Oslo som ventet på innledende registrering. Hotell ble brukt til dette formålet gjennom hele høsten, men det ble også utviklet andre løsninger for enslige mindreårige. På det meste var det 1 300 asylsøkere i såkalt PU-innkvartering.

Ankomstsentre

Utfordringene knyttet til registreringsfasen og manglende kapasitet i transittmottak, gjorde det nødvendig å etablere en mer permanent løsning for å håndtere ankomstfasen. UDI etablerte Ankomstsenter Østfold i oktober i samarbeid med PU og Råde kommune, og med bistand fra DSB/Sivilforsvaret. Ankomstsenteret skal tilrettelegge for politiets registrering av asylsøkere, gjennomføring av lovpålagt helseundersøkelse og sørge for innkvartering de første dagene. Ankomstsenter Finnmark ble senere etablert som følge av de store ankomstene over Storskog.

Akutt plasser / midlertidige løsninger

Fra slutten av august ble det nødvendig å ta i bruk såkalte akutt plasser eller midlertidige mottak (hotell, ferie- og konferansesentre, campinghytter etc.) for å klare å innkvartere alle søkere. Dette var ment for kortvarig opphold, men økningen ble så stor at oppholdene for søkerne har blitt betydelig lenger enn planlagt. UDI etablerte akuttinnkvarteringsplasser hele høsten, og på grunn av usikkerheten rundt fremtidige ankomster inngikk UDI nye avtaler så sent som i desember. Ved årsskiftet hadde vi om lag 15 500 plasser i akuttinnkvartering. Vi arbeider nå med å avvikle disse akutt plassene.

Transittmottak for enslige mindreårige

Økningen i antall enslige mindreårige begynte allerede i mai. Når ankomstransitten for enslige mindreårige (Mysebu) var fullt, holdt vi igjen enslige mindreårige på ankomstransitten Refstad. I løpet av sensommeren måtte vi også ta plasser fra andre voksentransitter til enslige mindreårige. På høsten ble Torshov transittmottak omgjort til kun å ha enslige mindreårige. I tillegg opprettet vi fire avlastningstransitter for enslige mindreårige.

Etablering av ordinære plasser

UDI gjennomførte høsten 2015 to anbudskonkurranser på ordinære mottaksplasser – en på 7 500 plasser med tilbudsfrist 1. oktober, og en på 30 000 plasser med tilbudsfrist 11. desember. Den første utlysningen resulterte i om lag 3 000 plasser, mens vi på bakgrunn av den siste kan etablere om lag 3 200 nye ordinære plasser. Dette er langt under det som er

behovet. Årsaken til det er til dels manglende respons i markedet. Flere av tilbudene som kom inn hadde for høy pris og manglet kommunale tillatelser. Videre var det ikke lagt opp tilstrekkelig bemanning på alle mottakene det kom inn tilbud på.

Andre mottaksløsninger

Det stadig økende behovet for innkvartering, kombinert med begrensede tilbud på ordinære plasser, gjorde at vi måtte vurdere andre muligheter for innkvartering. I samarbeid med DSB, Statsbygg, fylkesmennene og kommunene ble det kartlagt lokasjoner for store mottak. Fire større mottak har blitt etablert i tidligere kontorlokaler og skolebygg. Det er også inngått rammeavtaler om levering av floteller og brakkerigger.

Rutiner for og involvering av vertskommuner ved opprettelse av mottak

I anbudsrundene for ordinære mottak har UDIs rutiner for kommunikasjon med blant annet vertskommunene ved oppretting og nedlegging av mottak blitt fulgt.

I den raske etableringen av akuttsteder ble imidlertid disse rutinene i liten grad fulgt, og innkvarteringssteder ble opprettet uten at kommuner og andre samarbeidspartnere ble tilstrekkelig informert og tatt med på dialog tidlig nok. Dette gjorde situasjonen krevende for mange kommuner. I den grad kommuner og andre samarbeidspartnere ble varslet, opplevde UDI velvilje og samarbeidsvilje.

Det ble etablert et godt samarbeid med Fylkesmannen i mange fylker, noe som bidro positivt i prosessen, også overfor kommunene. Samarbeidet med fylkesmannsembetene bidro også til avklaringer i viktige spørsmål og til samordning overfor kommunene. Faste samarbeidsmøter mellom UDI og Fylkesmennene var viktig i prosessen for å etablere nok plasser.

I kommunikasjonen med kommuner i forbindelse med oppretting av de første akuttinnkvarteringsene, la UDI lite vekt på at vertskommunene ville ha vanlige vertskommunale plikter overfor mottaksbeboerne fordi vi så for oss en kort botid. Det ble likevel besluttet at vertskommunekompensasjon skulle utbetales.

Kapasitet og belegg

Tabellen nedenfor viser gjennomsnittlig kapasitet og belegg i 2015. Denne inngår også, og omtales nærmere, i regnskapsrapporten.

For ordinære mottak hadde vi i første og andre tertial en kapasitetsutnyttelse på 80,5 prosent. På årsbasis er kapasitetsutnyttelsen på om lag 71 prosent. Kapasitetsutnyttelsen falt i tredje tertial og frem mot årsskiftet.

Vi hadde en høy kapasitetsutnyttelse på det tidspunkt vi begynte å etablere akuttinnkvartering. På grunn av blant annet flaskehalsene i systemet knyttet til registrering og helseundersøkelse, ble det vurdert som uheldig å fordele søkerne enkeltvis til ordinære mottak. Ut fra rene logistikkhensyn var det nødvendig å fordele søkerne i større grupper til akuttinnkvarterings-stedene. Utstrømmen fra ordinære mottak ble så lenge ankomstene var svært høye, i mindre grad dekket opp gjennom overføring av beboere fra transittmottak og akuttinnkvartering. Det var manglende kapasitet i logistikkfunksjonene.

Det er usikkerhet knyttet til kapasitetsanslaget for plasser i akuttmottakene, men det er klart at kapasitetsutnyttelsen falt mot slutten av 2015. Det ble inngått enkelte avtaler etter at ankomstene gikk ned, og det var også etter hvert en del som flyttet fra akuttinnkvartering.

Tabell 17: Gjennomsnittlig kapasitet, belegg og kapasitetsutnyttelse i 2015

<i>Plasstype</i>	<i>Krav (%)</i>	<i>Gjennomsnittlig kapasitet</i>	<i>Gjennomsnittlig belegg⁵</i>	<i>Gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse (%)</i>
Alle plasser, enslige mindreårige asylsøkere		1 760	1 366	78
Faste plasser, enslige mindreårige asylsøkere	85	1 329	1 366	103
Plasser i ordinære mottak, inklusive forsterkede plasser		19 869	14 098	71
Plasser i akuttmottak		3 112	2 049	66
Plasser i store løsninger		147	61	42
Sum plasser øvrige beboere	85	23 128	16 208	70
Plasser i ankomstsentre		303	124	41
Totalt øvrige beboere		23 431	16 332	

Kilde: Utlendingsdatabasen. På grunn av høye ankomster og utstrakt bruk av akuttinnkvarteringer var det i perioder ikke mulig å være ajour med beboerregistreringene i de enkelte mottak. Tallene er derfor usikre. Manuelle oversikter viser et noe høyere belegg.

O 3: Økt inndeling av mottaksbeboere etter status.

- **UDI skal i løpet av året i større grad enn i 2014 samle nyankomne mottaksbeboere i mottak etter status, forstått som vedtak om eller antatt utfall av søknaden om beskyttelse. UDI vil få nærmere oppdrag om dette, og om eventuell ytterligere inndeling av mottaksbeboere etter status, i eget oppdrag.**

Vi viser til rapporten for andre tertial. På grunn av de høye ankomstene i høst har det ikke vært mulig å gjennomføre en strategisk mottaksplassering, jf. omtale under R4.

O 4: UDI skal gi informasjon til IMDi ved nedleggelse av mottak, for å legge til rette for bosettingen av beboere med oppholdstillatelse i vertskommunen

Vi viser til rapporten for andre tertial. UDI anser at dette spørsmålet ikke har hatt relevans for siste tertial i 2015. Det har knapt blitt lagt ned mottak i tredje tertial.

⁵ Gjelder gjennomsnittsbelegg for både faste plasser og stykkpris plasser

3.7 Utvikling av organisasjonen

R 8: UDI skal rapportere på hovedtrekk i tilbakemeldinger fra brukerne og hvordan tilbakemeldingene er brukt i forbedringsarbeidet

Resultatene fra brukerundersøkelsen for utlendingsforvaltningen, som ble gjennomført høsten 2014, viste at brukerne var mer tilfreds med kontakten med UDI enn i tilsvarende undersøkelse i 2011. Flere hadde også tillit til at UDI behandler søknadene på en korrekt og forsvarlig måte. Likevel viste undersøkelsen at brukerne fortsatt har ønske om større forutsigbarhet og mer enhetlig informasjon fra utlendingsforvaltningen. Vi har i 2015 arbeidet videre med å forbedre brukeropplevelsen, blant annet ved å analysere brukerhenvendelsene og gjøre justeringer på bakgrunn av denne informasjonen. Vi har opplevd en nedgang i antall brukerhenvendelser i oppholdssaker på 30 prosent fra desember 2013 til desember 2015.

Nedenfor redegjør vi for tiltak som er iverksatt i 2015 for å møte brukernes behov for forutsigbarhet og informasjon. Enkelte av tiltakene som er kommet som resultat av tilbakemeldinger fra brukerne, blir rapportert under punktet om brukerrettede tidstyver (kapittel 3.9).

Forutsigbarhet

- Mer differensiert og oppdatert informasjon om saksbehandlingstider på udi.no: Informasjon som gis om saksbehandlingstid er basert på opplysninger som søkeren taster inn om blant annet nasjonalitet, søknadstype og hvor søknaden er levert. Saksbehandlingstidene i oppholdssaker blir oppdatert én gang i måneden. Antall henvendelser til veiledningen om status i sak har gått betydelig ned etter at «saksbehandlingstidskalkulatoren» ble lansert. Dette gjelder særlig for familieinnvandringssaker.
- Brukerne får nå en kvittering med informasjon om når de vil få svar når de har sendt inn en henvendelse via webskjemaet på udi.no.
- Periodiske meldinger (statusoppdateringer om saken på e-post eller sms) vil fra uke seks i 2016 sendes ut med en gang saken er mottatt i UDI for å bekrefte at saken er i systemet, i motsetning til tidligere da den første periodiske meldingen ble sendt ut etter 90 dager.

Enhetlig informasjon

- Det er publisert en guide på udi.no som man kan bruke for å sjekke om man er norsk statsborger (kan brukes av de som for eksempel har en norsk mor eller far og som også har et annet lands statsborgerskap). Dette bidrar til mer enhetlig informasjon, da brukerne opplevde å få ulike svar på dette tidligere.
- Analyse av brukere med mange henvendelser til UDI: Vi har i 2015 begynt å se på hvilke brukergrupper som kontakter UDI mest, og hva de kontakter oss om. Det er særlig søkere fra Pakistan som nå kontakter oss ofte. De utgjør 8–10 prosent av alle registrerte henvendelser. Halvparten av disse ringte fire ganger eller mer, og 17 prosent ringte ti ganger eller mer i 2015. Mer målrettet kommunikasjonen mot denne gruppen vil kunne redusere antall henvendelser. Foreløpig er det satt inn tiltak for å bedre kommunikasjonen i saker som er skjermet, det vil si saker der tilgangen til informasjon er begrenset av saksbehandlingshensyn. Det er også identifisert behov

for bedre oppfølging av søkere som har tidligere avslagssaker. Vi vil fortsette dette arbeidet i 2016.

- UDI har startet opp en Facebookside for arbeidssaker for å kommunisere bedre med denne gruppen.

O 5: Evaluering av organisasjonsutviklingsprosjekter

Som omtalt i andre tertialrapport, har UDI i 2015 utarbeidet retningslinjer for arbeidet med evalueringer. På grunn av håndteringen av økningen i antall asylsøkere høsten 2015 har vi imidlertid vært nødt til å nedprioritere vår evalueringsvirksomhet i andre halvår. Vi har derfor ikke fullført de evalueringene vi orienterte om oppstart av i forrige tertialrapport.

Videre prioriterer vi nå gjennomføringen av en egenevaluering av UDIs håndtering av høstens asylsituasjon. Målet med denne evalueringen er å bidra til læring og at vi benytter erfaringen og kunnskapen i utformingen av nye beredskapsplaner og i håndteringen av fremtidige ekstraordinære situasjoner. Evalueringen har en bred tilnærming, der vi vurderer hva som fungerte godt og hva som ikke fungerte så godt, samt hva vi bør gjøre annerledes i en tilsvarende fremtidig situasjon.

Nedenfor følger en kort orientering om status for de planene vi omtalte i andre tertialrapport:

- *Integrert veiledning og saksbehandling*: Vi satte i høst i gang et arbeid for å oppsummere resultatene fra de gjennomgangene og evalueringene som er gjennomført. Dette måtte vi nedprioritere på grunn av håndteringen i asylsituasjonen. Vi har nå tatt opp igjen dette arbeidet. Oppsummeringen vil bli benyttet til i løpet av våren vurdere og beslutte behov for ytterligere evaluering.
- *Tiltak for å bedre saksflyten i familieinnvandringsaker*: Her har det ikke vært planer om en større evaluering, men i andre tertialrapport sa vi at det var behov for en analyse av gjennomførte tiltak og resultater av dette arbeidet, sett i lys av at vi ikke hadde sett de forventede effektene. Det er ikke gjennomført en samlet analyse, men som omtalt under punkt 3.9 har vi et pågående prosjekt som går gjennom hele saksgangen i familieinnvandringsaker. I dette prosjektet gjøres det også en del analyser og gjennomganger.
- *Realitetsorienteringsprosjektet (ROP)*: Det foreligger utkast til rapport fra følgeevalueringen. Evalueringen er gjennomført av Proba Samfunnsanalyse. Denne er omtalt under O 1 og R 4.
- *Evaluering av returtiltak*: Som omtalt i kapittel R 4 har vi gjennomført en evaluering av deler av arbeidet overfor utreisepliktige utenfor mottak (outreach). Det meste av arbeidet er gjennomført, men rapporten er ikke ferdigstilt ennå. Evalueringen av endringene i returstøtten og det arbeidet UDI har gjort i denne forbindelse, er startet opp, men inntil videre er det lagt på vent på grunn av egenevalueringen av asylsituasjonen.

O 6: Oppfølging av den økonomiske analysen

UDI har utarbeidet en ny tjenesteregnskapsmodell, og vi har startet den nødvendige tekniske utviklingen. Det gjenstår imidlertid å definere tjenester og aktiviteter, og å forbedre kvaliteten

på tidsregistrering og økonomidata. På grunn av stor arbeidsmengde i Budsjett- og økonomienheten høsten 2015, ble ikke dette arbeidet ferdigstilt i 2015.

UDI har, som tidligere rapportert, gjennomført et ressursanalyseprosjekt hvor det er gjort en vurdering av kvaliteten på tidsregistreringen og på hvilket nivå og hvilke aktiviteter tiden skal føres for å gi best mulig styringsinformasjon. UDI vil i løpet av 2016 gjennomgå eksisterende aktivitetsstruktur og rutiner for tidsregistrering for å øke kvaliteten i styringsinformasjonen.

Oppgave som følger av tekst: Årsrapporten skal inneholde en anleggsnote i tråd med SRS 17.

UDI har avklart med JD at vi ikke trenger levere en slik anleggsnote for 2015.

3.8 Forskning, analyse og utvikling

Oppgave som følger av tekst: Bruk av midler til utviklingstiltak for kunnskapsformidling i arbeidet med FoU og EMN

I tillegg nr. 1 til tildelingsbrevet for 2015 ble det stilt 700 000 kroner til UDIs disposisjon over kap. 400 JD, post 23 til utviklingstiltak for kunnskapsformidling i arbeidet med FoU og EMN, herunder styrking av søkbarheten og brukernytten av Kunnskapsseksjonen på UDIs hjemmeside, gjennomføring av EMN-konferansen 2015 og styrking av nasjonalt EMN-nettverk.

308 300 kroner ble belastet på kap 400, post 23 i 2015. 94 700 kroner ble brukt på EMN-konferansen og 187 500 kroner ble brukt på å styrke søkbarheten og brukernytten av Kunnskapsseksjonen på UDIs hjemmeside. 26 100 kroner ble brukt til deltakelse i EMN-nettverket.

Om lag 100 000 kroner av underforbruket i 2015 skyldes mindretgifter med EMN-konferansen. Øvrig underforbruk er knyttet til enkelte forbedringer av nettsidene, der det ikke var mulig å få levert løsninger i 2015.

Endringene vi har gjort på nettsidene i 2015 kan oppsummeres slik:

- Ny forside på sidene for statistikk og analyse, som vil gi lettere tilgang til aktuelle tall.
- Funksjonalitet som gjør det mulig å legge inn metadata om og forklaringer til tabellene.
- Løsning for automatisk feed, det vil si at nye statistikkstabeller og FoU-rapporter vises på statistikk og forskningsforsiden, og siste studier, rapporter og ad-hoc forespørsler vises på EMN-forsiden med tittel og lenke til dokumentet.
- Feilretting av et problem med at ikke alt innholdet var synlig for brukere som hadde valgt norsk språk på sidene (etter ønske fra JD).

Disse endringene har bedret formidlingen av informasjon på UDIs statistikk-FoU- og EMN-sider. UDI er i dialog med vår leverandør om å utvikle en søkefunksjon på nettsidene og en visuell endring av EMN-sidene med innføring av EMN-logo.

3.9 Fellesføringer fra Regjeringen: Tidstyver

Tidstyver som oppleves av sluttbrukere utenfor staten

Oppgave som følger av tekst: I årsrapporten for 2015 skal det rapporteres på en felles mal om arbeidet med å avvikle brukerrettede tidstyver i egen virksomhet, og hvordan det skal arbeides videre med disse.

UDI rapporterte på brukerrettede tidstyver i egen virksomhet i virksomhetsrapporten for første tertial 2015. Vi vil her gjøre rede for hvilke tidstyver som UDI har prioritert å arbeide med i 2015. Asylsituasjonen i høst har imidlertid gjort at det brukerrettede arbeidet ikke har fått like høy prioritet som vi ønsker. De høye ankomstene gjør også at asylsaksbehandlingstiden øker, og det vil bli enda viktigere å jobbe for å skape forutsigbarhet for brukerne i denne perioden.

Vi definerer *brukeren* som sluttbrukeren, det vil si søkere, referansepersoner eller andre som er i kontakt med UDI i forbindelse med en søknad. *Brukerrettede tidstyver* er aktiviteter, tiltak, regelverk eller prosedyrer som oppleves som tidstyver av sluttbrukerne, og som også er hindre for en effektiv og helhetlig utlendingsforvaltning. Det er for tidlig å si noe om effekter av tiltakene for brukerne. De fleste tiltakene er enten i prosess eller ble innført høsten 2015 eller i begynnelsen av 2016.

Rutiner ved søknadsinnlevering

Tidstytv: Garantiskjema for visumbesøk må signeres av garantisten (personen som skal ha besøk) og stemples fysisk hos politiet i Norge før det må sendes per post til søkeren i utlandet og leveres inn sammen med søknaden på utenriksstasjonen. Skjemaet kan ikke skannes inn og sendes elektronisk.

Status: Endringen er i prosess. UDI er i ferd med å utrede om denne informasjonen kan innhentes elektronisk, blant annet ved å se på praksis i andre Schengen-land.

Tidstytv: Løpet for forenklete fornyelser brukes nesten ikke. Mange søkere som kunne ha søkt om forenklet fornyelse av tillatelsen søker i stedet om ordinær fornyelse. Søkerne kjenner ikke til muligheten for å søke forenklet fornyelse, eller forstår ikke hvordan de skal gjøre det. Politiet tar også saker ut av ordningen.

Status: Endringen er i prosess. Det er gjort flere tilpasninger i systemet for å øke bruken av forenklet fornyelse, og informasjon til brukerne på udi.no og i meldinger til brukerne er forbedret. Bruken av forenklet fornyelse økte med 29 prosent etter at endringene ble gjort. Politiet rapporterer likevel om at bruken er varierende, og mange saker tas ut av det forenklete løpet, noe som tyder på at ordningen fortsatt må følges opp.

Tidstytv: Søknadsportalen er ikke godt nok brukertilpasset.

Status: Det gjøres løpende justeringer av søknadsportalen, men det må avstemmes med ressurser tilgjengelig.

- Det er vanskelig for søkeren å forstå ut fra informasjonen i søknadsportalen om de skal møte opp på en ambassade eller et tjenesteutsatt søknadssenter.
Status: Forbedring er gjennomført. Oppmøteadresse kommer nå tydeligere fram i Søknadsportalen
- Brukere som har glemt brukernavnet sitt kan ikke få tilsendt dette på nytt, men må i stedet opprette ny bruker og eventuelt fylle ut ny søknad.

Status: Endringen er i prosess. En løsning på dette, samt en bedre funksjonalitet for å opprette bruker, vil bli gjennomført i første halvdel 2016.

Tidstyt: Organisasjonsendringer i en del av oppholdskjeden innføres uten å vurdere konsekvenser senere i kjeden. For eksempel er ikke søknadsportalen tilpasset tjenesteutsetting av mottak av søknader på utenriksstasjonene, og en økende andel søkere har ikke mulighet til å bestille time hos politiet via søknadsportalen for å ordne oppholdskort når de kommer til landet.

Status: Forbedring er gjennomført. De fleste brukere har nå fått mulighet til å bestille oppfølgingstime hos politiet gjennom Søknadsportalen.

Samordning mellom UDI og andre etater

Tidstyt: UDI får inn en del søknader som ikke er godt nok opplyst. Søknadene håndteres av flere etater og må gjennom flere ansvarsskift.

Status: Endringen er i prosess. Vi gjennomfører et prosjekt – «FAM hele kjeden» - som går gjennom hele kjeden for familieinnvandringssaker i utlendingsforvaltningen og identifiserer tiltak for å forbedre samhandlingen og skape en bedre saksflyt. Prosjektet har representanter fra politiet, UD, UNE og UDI, og det har en styringsgruppe med representanter for alle etatene.

Tidstyt: Etatene har ulike prioriteringer og bør bli flinkere til å kommunisere med hverandre om hvilke saker som til enhver tid prioriteres.

Status: Forbedringer er gjennomført. POD, PU, UNE og UDI har en felles overordnet styringsgruppe bestående av etatenes direktører, og det er etablert en operativ styringsgruppe på avdelingsdirektørnivå som skal samordne prioriteringene. En konsekvens av beredskapssituasjonen høsten 2015 er at etatene i utlendingsforvaltningen benyttet blant annet disse arenaene og fikk et tettere samarbeid. UDI har dessuten tilpasset sine saksbehandlingsrutiner for å korrigere for ulikheter i førstelinjen. Alle saker blir nå behandlet ut fra når det er søkt, og ikke når saken kom inn til UDI.

Tidstyt: Det tar lang tid å få tildelt D-nummer fra Skatteetaten. Brukerne trenger D-nummer blant annet for å få tilgang til helsetjenester (gjelder blant annet asylsøkere).

Status: Endringen er i prosess. Det ble rett før jul satt i gang et arbeid på Ankomstsenter Østfold mellom Skatteetaten og UDI for å rekvirere og tildele D-nummer for asylsøkere. Status for arbeidet er at alle asylsøkere som kommer på ankomstsenter nå får tildelt D-nummer samtidig med at de registrerer søknad om beskyttelse hos Politiets utlendingsenhet. Fra uke tre i 2016 har helsetjenesten ved Ankomstsenter Østfold tatt i bruk D-nummer i sine journalsystemer. Det jobbes med en løsning for å gjøre D-nummeret tilgjengelig for helsetjenestene.

Veiledning, informasjon og vedtaksformidling

Tidstyt: Enkelte av UDIs vedtak er vanskelige å forstå, og det går ikke tydelig fram hva søkeren skal gjøre etter å ha fått vedtaket. Underretting om vedtak fra politi eller advokat er ikke alltid god nok.

Status: Forbedret for asylsaker. Asylvedtak er brukertestet, tekstene er språkvasket og nødvendige tekniske endringer i malene er gjort for å gjøre vedtakene mer oversiktlige og brukervennlige. På øvrige områder er klarspråkarbeidet i prosess.

Tidstyt: Vi skriver ikke på et språk søkeren forstår. For eksempel blir vedtak skrevet på norsk (unntaksvis på engelsk). Det bør utarbeides standardisert informasjon om ulike sakstyper på

de vanligste språkene som legges ved vedtakene.

Status: Endringen er i prosess. I vedtak om begrenset tillatelse og saker der det er fare for kjønnslemlestelse, kan det i dag legges ved standardinformasjon på ulike språk.

Tidstyv: Brukerne ønsker mer informasjon om egen sak. eMeldinger (statusmeldinger på e-post eller sms) sendes bare ut mens saken er i UDI, og ikke mens saken er hos politiet, hos utenriksstasjonen eller hos UNE.

Status: Endringen er i prosess. Forbedringen er høyt prioritert når det gjelder tekniske investeringer, og deler vil bli gjennomført i 2016.

Andre tiltak i 2015 som forbedrer brukeropplevelsen

Innføring av digital postkasse

Brev fra UDI sendes nå primært digitalt, og alle brukere som har en tillatelse, og som har fødselsnummer eller D-nummer, vil kunne motta brev i sin digitale postkasse. De mottar vedtaket samme dag som det er fattet, i motsetning til vedtak som sendes som B-post med ordinær postgang.

Økt bruk av eSamhandling

Gjennom eSamhandling kan UDI hente inn blant annet lønns- og trekkoppgaver, og det er ikke lenger nødvendig for søkerne å legge dette ved søknaden. Videre kan Skatteetaten nå se om brukerne har arbeidstillatelse, og færre brukere trenger å kontakte UDI for å få en bekreftelse på gyldig opphold.

3.10 Fellesføringer fra JD til egne virksomheter

Oppgave som følger av tekst: Samfunnssikkerhet og beredskap – ROS-analyser

Økningen i antall asylsøkere

For å håndtere økningen i antall asylsøkere høsten 2015, satte UDI beredskap fra 9. september, og UDIs beredskapsplaner for masseankomster ble tatt i bruk. UDIs håndtering av situasjonen er omtalt i andre deler av årsrapporten. Basert på høstens erfaringer vil UDI revidere, eventuelt lage nye, beredskapsplaner innen 15. april 2016.

Informasjonssikkerhet

Etter anvisning fra Datatilsynet skal UDI minst én gang i året gjennomføre risikovurderinger av informasjonssikkerheten for å vurdere endringer i trusselbildet.

UDI har gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) av informasjonssikkerheten. Den danner grunnlag for iverksetting av nødvendige sikkerhetstiltak. I ROS-analysen ble det identifisert en rekke trusler som kan grupperes i tre overordnede risikoer:

- Beskyttelsesverdig informasjon utleveres eller misbrukes av ansatte i utlendingsforvaltningen, hos leverandør eller driftsoperatør
- Datainnbrudd over nett eller på bærbart utstyr (hos UDI, samarbeidspartner, øvrig forvaltning eller driftsleverandør)
- Manglende kontroll med at opplysninger som lagres i våre systemer er korrekte, oppdaterte og fullstendige

På bakgrunn av de identifiserte truslene i ROS-analysen, har Direktøren vedtatt en handlingsplan for informasjonssikkerhet i UDI for perioden 2015–2018. Tiltakene i handlingsplanen skal redusere risikoen for informasjonssikkerhetsbrudd i UDI. De overordnede tiltakene er:

- Etablere internkontroll for informasjonssikkerheten i UDI
- Styrke tilgangsstyringen
- Risikoreduserende tiltak overfor ansatte
- Forberede UDI på graderte beredskapssituasjoner
- Styrke teknisk sikkerhet
- Etablere tilfredsstillende informasjonssikkerhet i testmiljø

Som ledd i oppfølgingen av tidligere ROS-analyser på sikkerhetsområdet, har internrevisjonen i 2015 gjennomført en revisjon av UDIs oppfølging av informasjonssikkerhet hos våre IT-leverandører. Revisjonen vurderte om UDI har tilstrekkelige rutiner for å påse at våre IT-leverandører beskytter søkerens personopplysninger. Rapporten med internrevisjonens anbefalinger og UDIs tilhørende tiltak er oversendt departementet.

Gradert informasjon

Utlendingsdirektoratet har i 2015 arbeidet videre med vedlikehold og rutiner knyttet til sikkerhet i vår oppgaveutførelse, slik at sensitiv informasjon og graderte dokumenter beskyttes mot brudd på konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Grunnlagsdokumentet for sikkerhet legger de overordnede føringer for forebyggende sikkerhet på dette området.

Vi har gjennomført egenkontroll og inspeksjon av forhold knyttet til graderte dokumenter og hvordan disse behandles. I den forbindelse gikk avdelingene også igjennom autorisasjonslistene for direktoratet. Tilbakemeldingene fra avdelingene var tilfredsstillende. Det er liten sannsynlighet for at direktoratet i sitt arbeid med gradert informasjon skal få brudd på konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet.

UDI har ikke gradert nett. Det benyttes godkjente PCer for dokumenter som skal graderes etter sikkerhetslovens bestemmelser. Oppbevaringen og behandling av disse kontrolleres to ganger i året. Resultatet av denne kontrollen viser stor grad av aktsomhet og høy kompetanse hos de aktuelle saksbehandlere. Det er etter vårt syn lite sannsynlig at vi får brudd på reglene, men konsekvensene kan bli store om brudd skulle skje. For å vedlikeholde god ivaretagelse av graderte dokumenter, har vi følgende kontinuerlige tiltak:

- Graderte dokumenter behandles bare av personer som er klarert og autorisert
- Opplæring og veiledning i Sikkerhetsloven pågår kontinuerlig (viktig ved rekruttering av nye personer).
- Samtale om ivaretagelse av sikkerhet med alle nye ledere etter tiltredelse
- Årlige kontroller av behandling av graderte dokumenter
- Halvårlige kontroller av bruk og oppbevaring av PCer godkjent for slik informasjon

Fysisk sikring

UDIs lokaler og områder er adgangsbegrenset med bruk av adgangskort og ulike sikkerhetsbarrierer bestemt på grunnlag av risikovurderinger. Den overordnede strategien er å beskytte personer, lokaler, informasjon og eiendeler mot uautorisert adgang og misbruk i

form av innbrudd, hærværk, tyveri og annet tap eller skadeverk på direktoratets verdier. I 2015 har vi gjennomført ROS-analyser for alle våre nåværende lokasjoner i Oslo. Analysene av de fysiske områdene hjelper oss med å iverksette tiltak for å redusere sannsynligheten for skader på eller i våre lokaler. Skader som kan få høy konsekvenser både for personer, lokaler, systemer og andre verdier.

Objektsikkerhet

UDIs arbeid med fysisk sikring ivaretar også arbeidet til sikkerhet knyttet til våre skjermingsverdige objekt der vi har laget barrierer, etablert deteksjonstiltak, verifikasjonstiltak og reaksjonstiltak for å sikre objektene mot inntrengning og andre ødeleggelser. Dette vil være med å sikre rask tilbakevending til normal funksjonalitet. Ordningene er tidligere godkjent av JD.

Beredskap og øvelser

UDI har en sentral kriseberedskapsplan som øves jevnlig. Målet for planen er å unngå eller begrense skadevirkningene for mennesker, miljø, materielle verdier og UDIs omdømme i krisesituasjoner. Involverte personer skal rasjonelt og effektivt prioritere og iverksette hensiktsmessige tiltak ut fra den aktuelle hendelsen, for så raskt som mulig å komme tilbake til normalsituasjonen. Vi gjennomførte en øvelse for hele beredskapsorganisasjonen i 2014, og erfaringene fra denne ga tiltak som er øvet i 2015 for å forbedre kriseberedskapen.

ROS-analyse av Ankomstsenter Østfold

UDI gjennomførte i oktober 2015 en ROS-analyse ved Ankomstsenter Østfold. Analysen inngikk i en samlet ROS-analyse som ble sammenstilt av DSB. UDIs analyse identifiserte flere potensielle uønskede hendelser med alvorlige konsekvenser for senteret, hvorav de tre med høyest antatt risiko var:

- Logistikkutfordringer: Senteret kan ikke håndtere estimert tilflyt.
- Mangelfull registrering
- Problemer med logistikk ut til mottak

Flere identifiserte tiltak er av praktisk karakter, mens andre tiltak er mer omfattende og har store kostnader. Flere tiltak er gjennomført, og tidlig i 2016 blir analysen oppdatert og vi vil vurdere hvilke nye tiltak som skal gjennomføres.

Revisjon av saksgrunnlaget i asylsaker

Internrevisjonen har i 2015 gjennomført en revisjon av saksgrunnlaget i asylsaker. Økningen i antall asylsøkere i høst medførte store utfordringer for PUs registreringsarbeid. Internrevisjonen har analysert avvikene i asylregistreringene og vurdert konsekvensene for UDIs saksbehandling. Revisjonsrapporten er oversendt til departementet.

R11: Rapportering på utviklingsprosjekter

I IKT-handlingsplan 2015 inngår følgende prosjekter:

- Digitalisering av tjenester med volum mellom 3000 og 5000: Rapportering nedenfor.
- Bistand til GEKKO-prosjektet: Se omtale nedenfor.
- Konseptvalgutredning for modernisering av utlendingsforvaltningens IKT-systemer: Se omtale nedenfor
- Digital postkasse: Se vedlegg nr. 1 for rapportering.

I tillegg rapporterer vi på følgende prosjekter i vedlegg nr 1:

1. EURODAC II
2. VIS-utbedring
3. eSamhandlingsprosjekter
 - IMDIs Impact-program (kun produksjonssettingskostnader)
 - Utbedring av Oppholdsstatustjenesten
 - eSamhandlingstjeneste for arbeidsadgang

Tjenester med innsendingsvolum mellom 3000 og 5000 skal digitaliseres innen 30. juni 2015

Oppholdsprosessen

De fleste skjemaer med stort innsendingsvolum er allerede digitalisert gjennom Søknadsportalen.

Det er imidlertid noen skjemaer som UDI mottar per i dag, hvor volumet er på mer enn 3 000 per år, og hvor vi ikke tilbyr digitale skjemaer. Disse skjemaene er tilgjengelige som utfyllbare pdf-filer på udi.no. Dette er imidlertid ikke en fullgod løsning siden de fylles ut elektronisk, men fortsatt må skrives ut og leveres inn før de skannes.

Oversikten under viser skjemaer som inngår i oppholdsprosessen og som ikke tilbys digitalt per i dag (grovt volum i parentes):

- *Arbeidstilbudskjema (> 5000)* var tilgjengelig i referansedelen i Søknad på Nett (SPN), men funksjonaliteten ble slått av grunnet liten bruk fra arbeidsgivere. De fleste søkere har allerede mottatt et arbeidstilbud fra arbeidsgiveren når søknadsprosessene starter, men slik løsningen er utformet kom trinnet for sent i prosessen. Dermed ble ikke skjemaet fylt ut i SPN som forutsatt. Vi ser på mulige løsninger.
- *Oppdragstilbudsskjema (> 3000)*: Når det gjelder oppdragstilbudsskjemaet er det de samme utfordringene som med arbeidstilbudskjemaet. Så langt er dette ikke forsøkt innarbeidet i SPN. Både utfordringer vedrørende når skjemaet skal innarbeides i prosessen, samt liknende praktiske utfordringer som ved arbeidstilbudsskjemaet, gjør at vi enn så lenge benytter utfyllbare pdf-dokumenter.
- *Garantiskjema for visumbesøk (> 50000)*: Det finnes funksjonalitet for Garantiskjema for visumbesøk i SPN, men regelverksutfordringer er utformet slik at det så langt ikke gir noen gevinst for garantist å fylle ut skjemaet på nett. Grunnet liten bruk er dermed referansefunksjonaliteten skrudd av.
- *Studieprogresjonsrapport fra studiesteder (> 3000)*: I arbeidet med digitalisering har vi konkludert med at «Studieprogresjonsrapport for studiesteder» bør løses som en eSamhandlingstjeneste. Dette vil gi en gevinst for alle parter, og vi ønsker å utveksle informasjon elektronisk heller enn at offentlige virksomheter sender skjemaer til hverandre.

- *Skjema for arbeidskontrakt i EØS saker (> 3000)*: Dette skjemaet er et ansettelsesbevis som fylles ut av arbeidsgiver til EØS-borger og gis til arbeidstaker. Arbeidstaker er pliktig til å vise frem ansettelsesbeviset eller en arbeidskontrakt som inneholder de samme opplysningene når denne møter hos politiet for å registrere seg. Utredning av digitalisering av dette skjemaet har konkludert med at dette ikke er hensiktsmessig. Majoriteten av dataene i dette skjemaet finnes allerede strukturert i våre systemer. Dette er allerede gjort via registreringskjemaet som søker fyller ut tidlig i prosessen.
- *Søknad om opphevelse av innreiseforbud (> 3000)*: Dette skjemaet skal fylles ut av personer som på utfyllingstidspunktet ikke er innbyggere i Norge. Det vil være gevinster for UDI i å få digitalisert dette skjemaet, men dette er hittil ikke prioritert. Det er også utfordringer knyttet til personvern, søknadsgebyr med mer rundt dette.

Asylprosessen

Vi har lagt til grunn at digitaliseringsrundskrivnet gjelder kommunikasjon med innbyggere og næringsliv og unntar dermed førstegangssøknader fra asylsøkere. Asylsøkere er ikke innbyggere og førstegangs-kommunikasjon med dem er dermed ikke omfattet av kravene til digitalisering.

Det har så langt ikke vært prioritert å digitalisere søknaden i asylprosessen. Vi ser større muligheter for gevinster gjennom effektivisering av saksbehandlingen for asylsaker enn for digitalisering av skjema. Som følge av den store asyltilstrømningen høsten 2015 så UDI et tvingende behov for å ta i bruk selvregistreringsløsninger også for asylsøkere. UDI lagde i høst en helt ny selvregistreringsløsning ment til bruk på de store ankomstsenterne for asylsøkere. Denne løsningen blir nå videreutviklet med sikte på å dekke flere av utlendingsmyndighetene sine registreringsbehov i asylsaker.

Mottaksprosessen

Vi har identifisert følgende skjema som går inn til Region- og mottaksavdelingen og som ikke tilbys digitalt per i dag (antatt volum i parentes):

- *Søknader knyttet til støtteordninger på mottakene (>= 2500)*
- *Søknader knyttet til flytting til/fra mottak (>= 2500)*

Det foreligger i dag ikke (digitale) søknadsskjemaer for søknadstypene som behandles av Region- og mottaksavdelingen. Imidlertid håndteres disse i stor grad elektronisk etter at de er registrert inn i de aktuelle systemene av enten mottaksansatte eller UDI. Det er så langt uklart i hvilken grad digitaliserte og standardiserte søknadsskjemaer vil fungere for gruppen som helhet, da forutsetningene for bruk av elektroniske løsninger er svært varierende både med hensyn på språkkunnskap og lokale tilpasninger. Det anses derfor så langt som mer hensiktsmessig at denne utfyllingen gjøres i samarbeid mellom ansatte og søkeren.

Grensekontroll Gekko. Bistand til Politidirektoratet

UDI har gjennomført møter med politiet for å avdekke nødvendige endringer i UDIs løsninger. Prosjekt Gekko har avsatt midler i inneværende budsjettperiode til at UDIs underleverandør kan spesifisere og utvikle tre beskrevne tjenester. I første omgang vil

underleverandøren utarbeide løsningsspesifikasjon med detaljert estimat og dette vil danne grunnlag for bestilling av utvikling og produksjonssetting. Arbeidet koordineres av UDI, og det rapporteres videre til Gekko. Målsettingen er at de tre spesifiserte tjenestene settes i produksjon hos UDI i mai 2016.

Konseptvalgutredning (KVU) / forstudie – IKT i Utlendingsforvaltningen

I årene 2012 til 2014 gjennomførte UDI en konseptvalgutredning/forstudie angående IKT i Utlendingsforvaltningen, som ble levert i to omganger. Første versjon ble levert til JD i januar 2014. Vi fikk en tilleggsbestilling der vi ble bedt om å utrede alternativer som innebar mindre binding av budsjettmidler. Dette resulterte i utarbeidelsen av «Sameksistensalternativet» som ble levert til departementet i september 2014.

Eksterne kvalitetssikrere gjennomførte første del av KS1 av konseptvalgutredningen og kom med sin rapport i februar 2015. Vi fikk ikke en bestilling på et forprosjekt i etterkant av dette. UDI innledet derfor en prosess for å se på en stegvis modernisering av IKT med fokus på oversikt over, og kontroll med asylsøkere. Vi arbeider nå med å detaljere og videreutvikle forslaget.

R 12: Rapportering på drift og forvaltning

Se vedlegg nr. 2

3.11 Personalpolitikk og likestilling

R 13: UDI skal gjøre rede for planlagte og gjennomførte tiltak som fremmer likestilling på alle de tre diskrimineringsgrunnlagene kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne i tråd med rapporteringsmalen i veilederen «Statlige virksomheters likestillingsredegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten».

Likelønnsituasjonen ble kartlagt siste gang i oktober 2015. Det er stor grad av likelønn i UDI. For stillingskategoriene førstekonsulenter og rådgivere er det ingen forskjell i lønnsnivå mellom kvinner og menn. Blant seniorrådgivere og ledere ligger menn noe høyere enn kvinner. For UDI samlet, og for enkelte avdelinger, er lønnsnivået for menn noe høyere enn for kvinner. Vi ser at det er særlig to forhold som kan bidra til å forklare dette. For det første er det relativt sett flere menn enn kvinner som har lederstillinger. For det andre har Avdeling for elektronisk forvaltning (IKT) generelt et høyere lønnsnivå enn de øvrige avdelingene, og avdelingen har et flertall av menn.

UDI har de senere årene hatt en relativt stabil kjønnsfordeling på rundt 70 prosent kvinner og 30 prosent menn. UDI har derfor ikke funnet det nødvendig å aktivt oppfordre kvinner til å søke på ledige stillinger i UDI.

Det ble i august 2014 inngått en ny IA-avtale for perioden 2014 til 2018, hvor de tre delmålene er 1) å redusere sykefraværet i perioden med 20 prosent, 2) legge til rette for medarbeidere med redusert arbeidsevne, og 3) å legge til rette for ansatte uansett livsfase. Når det gjelder punkt 1) jobbes det systematisk med å redusere sykefraværet i virksomheten.

Det har i 2014 og 2015 vært gjennomført et læringsprogram for alle ledere. Lederkommunikasjon og kunnskap om regelverk i forbindelse med sykefravær har vært sentrale temaer. Arbeidet har foregått i nettverksgrupper. Videre er det i 2015 gjennomført flere samlinger med ledere som er leder for ledere, der hovedfokuset har vært på hvordan kan leders leder best mulig støtte opp i oppfølgingen av sykefraværet.

UDI har få tilsatte med synlige funksjonshemninger. Vi opprettholder vårt tilbud om arbeidsplassvurdering av innleid fysioterapeut, blant annet av hensyn til medarbeidere som har nedsatt funksjonsevne grunnet muskel/skjelettplager, samt mulighet for samtale med psykolog om stressmestring eller en forbigående vanskelig livssituasjon.

Ved kunngjøring av ledige stillinger opplyses det alltid om at UDI er en IA-virksomhet som er opptatt av mangfold, og at vi oppfordrer alle kvalifiserte til å søke, uansett alder, kjønn, funksjonshemming, nasjonal eller etnisk bakgrunn. Ingen søkere har i 2015 omtalt i sin søknad at de har nedsatt funksjonsevne. Dette fremkommer eventuelt under intervjuet. UDI har ikke universell utforming av alle sine lokaliteter, men i de avdelinger vi har ansatte med nedsatt funksjonsevne som krever tilpasninger av det fysiske arbeidsmiljøet, blir dette gjort.

Arbeidet med en helhetlig livsfasepolitikk er foreløpig utsatt, men vi ønsker å prioritere dette i 2017/2018.

UDI innhenter systematisk tall over ansatte med innvandrerbakgrunn fra SSB. Siste oversikt er basert på tall fra utgangen av 2013. 11 prosent av UDIs ansatte har såkalt «innvandrerbakgrunn 1», det vil si bakgrunn fra Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand. 21 prosent er i kategorien «innvandrerbakgrunn 2», det vil si at de har bakgrunn fra nye EU-land, Asia, Afrika, Latin-Amerika eller «øvrige land».

3.12 Effektrapportering 2015

O som følger av tekst: Virkninger av utvalgte bestemmelser i utlendingsregelverket.

Se vedlegg 3.

O som følger av tekst: Kortfattet vurdering av praksis og regelverksendring (herunder departementets instruksjer og rundskriv) som er gjort gjennom de siste to årene.

Se vedlegg 4.

4. Styring og kontroll i virksomheten

4.1 UDIs virksomhetsplan

UDIs virksomhetsplan for 2016 tydeliggjør UDIs prioriteringer og de viktigste målene vi skal styre etter. Utgangspunktet for planen er Prop 1 S (2015–2016), mål og føringer i utkast til tildelingsbrev for UDI og UDIs strategi for perioden 2015 til 2018. Mål og prioriteringer i UDIs virksomhetsplan er:

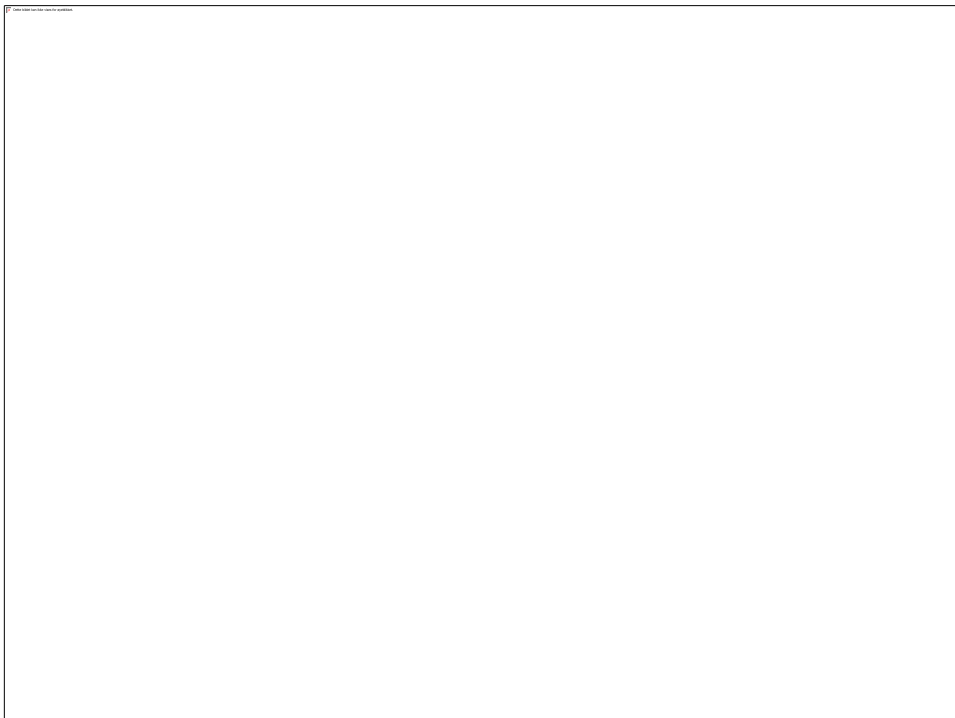
- Tilstrekkelig mottakskapasitet
- En mer effektiv ankomstfase for asylsøkere
- Flest mulig assisterte returer
- Bygge ned restanser på familieinnvandrings- og utvisningssaker
- Bli en selvforbedrende organisasjon

4.2 UDIs overordnede risikovurdering

UDI har en løpende oppfølging og vurdering av risikoene som er identifisert på virksomhetsnivå. Ved årsskiftet har vi hatt en større gjennomgang av risikobildet.

Vi tar nedenfor utgangspunkt i UDIs risikokart fra andre tertialrapport og beskriver utvikling og oppdatert risikovurdering av den enkelte risiko. Til slutt presenteres UDIs reviderte risikokart per februar 2015.

Redegjørelse for utvikling og oppdatert status for risikoer fra august 2015



1. Innsatsen på retur gir ikke tilstrekkelig effekt på antall assisterte returer
2. Høye restanser med lang tid til intervju og vedtak i «innvilgelsesporteføljer»
3. UDI klarer ikke å behandle utvisningssaker til riktig tid
4. UDI klarer ikke å gi tilstrekkelig tilpasset informasjon om saksbehandlingstid til den enkelte søker
5. Manglende samordning og ulike prioriteringer av ID i forvaltningen
6. Personopplysninger kommer på avveie
7. UDI klarer ikke å fange opp personer som kan være til fare for samfunnet
9. Manglende tilgjengelighet og svak ytelse på IKT-løsningene
10. Endringer og prioriteringer på familieinnvandringsområdet gir ikke planlagte resultater
11. UDI klarer ikke å etablere mottakskapasitet raskt nok dersom behovet øker

1. Innsatsen på retur gir ikke tilstrekkelig effekt på antall assisterte returer

I andre tertialrapport anslo vi at 1 100 ville returnere assistert i 2015. Totalt returnerte det 1 167 personer. Det var en økning i antall returer på slutten av året.

Risikoen er knyttet til at vi ikke får effekt av de tiltakene vi har mulighet til å sette inn. For beskrivelse av tiltakene og utfordringene knyttet til målgruppen i 2015 viser vi til kap. 3.3. Vi har over tid gjennomført flere evalueringer for å få bedre kunnskap om hvilke tiltak som har positiv effekt. Et viktig tiltak i 2016 vil være å dra nytte av denne kunnskapen.

Grad av måloppnåelse avhenger i stor grad av forhold som UDI ikke kontrollerer, for eksempel endringer i målgruppen for retur. Vi ser nå at økningen i antall nye asylsøkere medfører at målgruppen for assistert retur også øker.

På bakgrunn av denne utviklingen har vi valgt å ta ut denne risikoen av UDIs overordnede kart, men vi har identifisert en ny risiko knyttet til returfeltet: Nedenfor omtales ny risiko nr. 8 *Ikke tilstrekkelig kontroll og styring av returtiltakene.*

2. Høye restanser med lang tid til intervju og vedtak i «innvilgelsesporteføljer»

Lang tid til intervju og vedtak kan medføre større uro og uønskede hendelser i mottakene. Dessuten kan asylsakene bli mer komplekse hvis de blir eldre, og med det følger økt ressursbruk i hver enkelt sak. Lang saksbehandlingstid kan også påvirke integreringen negativt.

Antall ubehandlede saker har økt betydelig siden rapporteringen per andre tertial. I tillegg har UDI til dels prioritert saker som er klare avslagssaker. Dette har medført at det i store deler av asylporteføljen går svært lang tid fra ankomst til intervju gjennomføres og vedtak fattes. Denne risikoen kan derfor sies å ha inntruffet. UDI har jobbet mye med å få på plass tiltak som kan øke antall vedtak. Se omtale i kapittel 3.2.

Som omtalt i kapittel 3.2 vil det innenfor enkelte innvilgelsesporteføljer og blandede porteføljer kunne være et høyt antall avslagssaker. Det betyr at i en del avslagssaker vil det også ta lang tid til intervju og vedtak. Vi har derfor endret risikoen til å omfatte alle asylsaker, og ikke bare innvilgelsesaker; se ny risiko nr. 3: *For lang tid til intervju og vedtak i asylsaker.*

3. UDI klarer ikke å behandle utvisningssaker til riktig tid

Midler i RNB gjorde at UDI i andre tertial rekrutterte 38 saksbehandlere til området. Antallet saker til behandling er vesentlig redusert i løpet av høsten. UDI har nå god kontroll over ubehandlede saker, både i omfang og alder, men restansene er fortsatt for høye. Det er også usikkerhet knyttet til om vi vil få økning i nye utvisningssaker på grunn av økningen i antall asylsøkere. Vi anser derfor at risikoen for at UDI ikke vil klare å behandle utvisningssaker til riktig tid fortsatt er til stede. UDI vil fortsette å prioritere utvisningssakene høyt slik at vi fortsatt har kontroll på denne porteføljen. Risikoen videreføres med samme risikoformulering i 2016 og med samme risikovurdering og plassering i kartet (som risiko nr. 10).

4. UDI klarer ikke å gi tilstrekkelig tilpasset informasjon om saksbehandlingstid til den enkelte søker

På oppholdsområdet har vi utviklet flere verktøy for å beregne og informere om saksbehandlingstider. Vi får færre henvendelser, og de dreier seg i mindre grad om saksbehandlingstider. Utviklingen er positiv og vi vil videreføre tiltak for å gi tilpasset informasjon. Risikoen er derfor betydelig redusert for oppholdssakene.

Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til når vi vil kunne fatte vedtak i asylsakene, og saksbehandlingstiden vil kunne variere mye mellom gruppene. Vi endret derfor risikoen i løpet av høsten til kun å omfatte asylsaker. Se beskrivelse under ny risiko nr. 5 *UDI klarer ikke å gi tilstrekkelig tilpasset informasjon om saksbehandlingstid til den enkelte asylsøker.*

5. Manglende samordning og ulike prioriteringer av ID i forvaltningen

UDI og politiet er i stor grad enige om prioriteringene etter prosjektet «ID fra A til Å». Med svært høye asylsøkertall har det imidlertid vært utfordrende å prioritere ID-arbeidet ved registrering slik det er ønskelig. Utfordringen vil reduseres noe i takt med lavere ankomster som gjør det mulig å prioritere ID-arbeidet høyere. Det er også utfordringer knyttet til å samordne og sikre like prioriteringer mellom relevante etater i ID-arbeidet på mer overordnet nivå, både når det gjelder Idealt-programmet i politiet, arbeid med å utvikle løsninger for opptak og lagring av biometri, samt utvikling av nytt folkeregister. Risikoen videreføres med samme risikoformulering, men den er satt opp på sannsynlighet fra forrige rapportering (videreføres som risiko nr. 6).

6. Personopplysninger kommer på avveie

UDI har en grunnleggende risiko knyttet til den tekniske sikkerheten ved systemene. Den grunnleggende risikoen er det utfordrende å gjøre noe med, og det krever betydelige ressurser.

I løpet av høsten 2015 fikk vi en økning i risikoen for at personopplysninger kom på avveie. Med opprettelsen av mange midlertidige akuttinnkvarteringsplasser på meget kort tid, med mange nye innkvarteringssteder med liten erfaring og lite kompetanse på personvern og informasjonssikkerhet, så vi en økt risiko for at personopplysninger kom på avveie. I tillegg var det ikke tilstrekkelig systemstøtte i akuttinnkvarteringsplassene og i de nye ankomstsenterene, som gjorde det nødvendig å etablere ad hoc systemer for utveksling av nødvendige personopplysninger. Personvernkoordinatoren i UDI har sluttet og ved første utlysning var det ingen kvalifiserte kandidater.

UDI har satt inn flere tiltak for å redusere den økte risikoen, som oppfølgingen av handlingsplan for informasjonssikkerhet, startet ny prosess for rekruttering av ny personvernkoordinator som en del av direktørens sikkerhetsstab, oppfølging av ROS-analysen om datasystemet FLYT ved ankomstsentrene, oppfølgingstiltak knyttet til

systemstøtte for mottakene (SESAM), kompetansehevingstiltak og tydeliggjøring av IKT-instruksen. Risikoen reduseres også noe i takt med at akutt plassene blir avviklet.

UDI vil ansette mange nye medarbeidere i 2016, og dette kan påvirke sikkerhetsatferden i organisasjon. Sikkerhet er imidlertid en viktig del av opplæringen.

Ut fra dette vurderes risikoen å være økt siden forrige rapportering. Risikoen videreføres som risiko nr. 11.

7. UDI klarer ikke å fange opp personer som kan være til fare for samfunnet

Den kraftige økningen i antallet asylsøkere førte til at PU ikke hadde kapasitet til å fullregistrere asylsøkerne. I tillegg gjør lang ventetid på intervju det vanskeligere å identifisere personer som kan utgjøre en fare på et tidlig tidspunkt.

Et sentralt tiltak for å redusere risikoen for ikke å fange opp personer som kan være en fare for samfunnet, har vært samarbeidet mellom UDI, PST og PU i Syriaporteføljen. Den kraftige økningen i antallet asylsøkere fra august 2015 førte til at PU ikke lenger hadde ressurser til å prioritere dette arbeidet i tilstrekkelig grad. Vi viser til kapittel tre for nærmere omtale av utfordringer knyttet til registreringene.

Lang ventetid på intervju og vedtak kan gi økt frustrasjon og med det økt fare uro på mottakene. I tillegg har mange akuttmottak hvor det ikke er mottaksansatte gjort at det er vanskeligere å identifisere potensielt farlig personer. Denne delen av risikoen vil reduseres noe i takt med at man avskaffer akutt plassene.

Rundskriv om varslingsrutiner RS 2014-024 *Varsling mellom asylmottak og UDI ved kriminalitet, uro og andre alvorlige hendelser* er oppdatert, publisert og implementert. RS 2015-007 *Krav til identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner eller barneekteskap* er nylig oppdatert med eget tiltakskort for barneekteskap.

I mai 2015 ble det videre sendt en felles anbefaling fra UDI og Helsedirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet i etterkant av Refstad-prosjektet. Vi venter fortsatt på svar. Direktoratene anbefaler en innledende helsekartlegging av alle asylsøkere i ankomstfasen.

UDI har for øvrig nå valgt å avslutte arbeidet med å utarbeide en egen sjekkliste for voldsrisiko hos beboere i mottak, etter faglig råd fra Helsedirektoratet og SIFER. Vi er nå i ferd med å vurdere alternative tiltak for identifisering av voldsrisiko hos beboere i mottak, i samarbeid med Helsedirektoratet og SIFER.

Risikoen er ikke endret fra forrige rapportering, og videreføres som risiko nr. 7 i det nye kartet.

10. Endringer og prioriteringer på familieinnvandringsområdet gir ikke planlagte resultater

Som omtalt i kapittel tre har vi ikke hatt de ønskede resultatene på familieinnvandringsområdet i 2015, og restansene har totalt sett ikke gått ned. Vi har i løpet av høsten arbeidet videre med forbedringsarbeidet. I tillegg er det satt inn økt ressursinnsats til behandling av sakene. Den økte ressursinnsatsen har medført at vi i høst har bygget ned restansene. Risikoen er derfor satt ned fra forrige rapportering. Risikoformuleringen er også

endret i ny risiko nr. 9 *Vi greier ikke å redusere saksbehandlingstidene i familieinnvandringsaker.*

11. UDI klarer ikke å etablere mottakskapasitet raskt nok dersom behovet øker
 Risikoformuleringen ble i løpet av høsten endret til *UDI klarer ikke å skaffe nok mottaksplasser innenfor det ordinære systemet.*

Dette var en ny risiko ved forrige rapportering. Risikoen var til å begynne med særlig knyttet til utfordringene i ankomstfasen, både innkvartering av søkere som ikke er registrert i PU og i transitt. Det viste seg tidlig i høst at det ville bli utfordrende å finne tilstrekkelig med ordinære mottaksplasser. Risikoen ble derfor endret for å presisere at den største utfordringen på sikt var å skaffe nok mottaksplasser innenfor det *ordinære* systemet.

UDI måtte utover høsten i stor grad ta i bruk akuttinnkvartering. Risikoen kan derfor sies å ha inntruffet. Akutt plassene er dyre og lite egnet for langvarig opphold. Vi har gjennom hele høsten arbeidet for å etablere flere ordinære plasser og andre type mottaksløsninger, og vi avviker nå akuttinnkvarteringene.

Selv om antall søkere har gått kraftig ned, ser vi at det er utfordrende å skaffe tilstrekkelig med plasser i ordinære mottak. Som omtalt i kapittel 3 realiserer vi langt færre plasser enn det som er utlyst i de to anbuds rundene i høst.

Risikoen for at vi ikke skal ha nok plasser er fortsatt stor; vi har imidlertid valgt å omformulere risikoen slik at den ikke kun omfatter mottaksplasser, men hele beredskapen rundt store ankomster. Se ny risiko nr. 1 *Ikke beredskap som håndterer store ankomster tidsnok.*

Risikokart og nye risikoer fra februar 2016

Nedenfor beskrives kun de nye risikoene som er identifisert.

UDIs risikokart februar 2016

sannsynlighet	Svært stor - Bli overrasket om det ikke skjer				3, 6, 13	1
	Stor - Tror det vil skje				8, 2, 4, 5	12, 7
	Moderat - Kan skje				10, 9	11
	Liten - Tror ikke det vil skje					
	Svært liten - Bli overrasket om det skjer					
		Marginal	Liten	Moderat	Alvorlig	Svært alvorlig

Konsekvens

1. Ikke beredskap som håndterer store ankomster tidsnok
2. Ikke en klar og hensiktsmessig rollefordeling mellom politiet og UDI i ankomstfasen
3. For lang tid til intervju og vedtak i asylsaker
4. UDI klarer ikke å identifisere og behandle alle prioriterte avslagssaker raskt nok
5. UDI klarer ikke å gi tilstrekkelig tilpasset informasjon om saksbehandlingstid til den enkelte asylsøker
6. Manglende samordning og ulike prioriteringer av ID i forvaltningen
7. UDI klarer ikke å fange opp personer som kan være til fare for samfunnet
8. Ikke tilstrekkelig kontroll og styring av returtiltakene
9. Vi greier ikke å redusere saksbehandlingstidene i familieinnvandrings saker
10. UDI klarer ikke å behandle utvisnings saker til riktig tid
11. Personopplysninger kommer på avveie
12. UDI klarer ikke å ivareta sikkerheten og omsorgen for de enslige mindreårige over 15 år på en tilstrekkelig god måte
13. Ikke tilstrekkelig kontroll med helheten i kostnadene på post 21

1. Ikke beredskap som håndterer store ankomster tidsnok

Det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen i asylankomstene. Dersom det skulle komme en kraftig økning tidlig i år, vil ikke UDI ha andre mottaksløsninger enn det vi benyttet i høst. I tillegg har vi et vanskeligere utgangspunkt ved at det er flere i asylmottakene allerede, og det er utfordringer knyttet til etablering av ordinære plasser, som omtalt ovenfor. På den annen side er det etablert ankomstsentre som vil kunne ivareta den innledende fasen.

Risikoen vurderer ikke sannsynligheten for at antall søkere øker raskt, men sannsynligheten for at vi ikke klarer å håndtere ankomster *opp mot 60 000* asylsøkere. Det er risiko for at en nødvendig beredskap ikke er på plass før en eventuell økning i sommermånedene.

Foreløpig er ikke erfaringene fra i høst oppsummert og benyttet inn i det videre arbeidet. UDI gjennomfører en egenevaluering av vår håndtering av høstens situasjon. Vi gjennomfører også et scenarioarbeid i samarbeid med andre virksomheter. Samlet vil denne kunnskapen og informasjonen benyttes i utformingen av reviderte eller nye beredskapsplaner.

Parallelt arbeider vi for å planlegge en beredskap dersom det skulle komme en kraftig økning tidlig på våren.

2. Ikke en klar og hensiktsmessig rollefordeling mellom politiet og UDI i ankomstfasen

PU og UDI har i høst samarbeidet tett, blant annet på ankomstsentrene og ved Storskog. Det er tette avhengigheter, og det er viktig å vurdere om arbeidsdelingen er den mest hensiktsmessige og effektive. Det er videre en del uavklarte forhold, blant annet knyttet til økonomi og kostnader.

UDI vil ta initiativ overfor PU/POD til å etablere et prosjekt for å se på om man bør gjøre endringer i grenseflatene mellom UDI og PU. Videre har det vært prosesser for å avklare prinsipper knyttet til deling av kostnader på ankomstsentre og for transport, og det er sendt brev til JD for å få avklaringer der etatene er uenige.

4. UDI klarer ikke å identifisere og behandle alle prioriterte avslagssaker raskt nok

Det var i høst høye ankomster fra land som kan karakteriseres som blandingsporteføljer. De tilpassede registreringene gjør det vanskeligere å identifisere avslagssakene. Som omtalt under R1 har plassering på akuttmottak også gitt betydelige utfordringer for gjennomføring av intervjuer.

Antall saker til behandling er svært høyt, og det vil ta tid å behandle alle sakene som kom inn i høst. UDI samarbeider med PU for å håndtere restansen av saker som kun har en innledende registrering, og vi arbeider med tiltak for å øke vår egen produksjon og produktivitet.

Se R 1 for nærmere omtale.

8. Ikke tilstrekkelig kontroll og styring av returtiltakene

Vi ser at det er utfordrende å få tilstrekkelig styring og kontroll av returtiltakene, herunder virkemiddelbruk, ressursbruk og oppfølging. Det er også behov for forbedringer i oppfølgingen av våre leverandører. Tiltakene vi jobber med er blant annet rettet mot forbedret styring, mer målrettede returtiltak og styrket samordning og samarbeid.

12. UDI klarer ikke å ivareta sikkerheten og omsorgen for de enslige mindreårige over 15 år på en tilstrekkelig god måte

Det er grunn til å tro at kombinasjonen av blant annet mange nye mottak, rask oppbygging og uerfarent personale fører til at mange mottak er dårligere rustet til å håndtere sine oppgaver enn det vi ser i en normalsituasjon. I tillegg har UDI noe mindre kapasitet til oppfølging av nye mottak. Det er også større fare for at vi ikke klarer å fange opp personer med spesielle behov når en del av søkerne kun blir innledende registrert.

At flere asylsøkere har vært samlet på store mottak, kan også øke risikoen for at vi ikke klarer å fange opp disse personene. Det store antallet enslige mindreårige medfører videre at vi i større grad må benytte store mottak til å innlosjere denne gruppen. Det øker erfaringsvis faren for uro i disse mottakene.

UDI har satt i verk en rekke tiltak for å bedre situasjonen. Det er et pågående arbeid med å avvikle midlertidige avtaler i transitter og få flere ordinære mottak.

Det er videre bli satt i gang flere opplæringstiltak overfor mottakspersonell, som fagsamlinger, både på nasjonalt og regionalt nivå, og skreddersydde kurs for ansatte i mottak for enslige mindreårige. I tillegg har UDI og Bufdir et samarbeidsprosjekt om felles kompetanseheving for ansatte i lokalt barnevern og mottak. Formålet er bedre lokalt samarbeid og bedre kunnskap om hverandres ansvarsområde.

UDI vil så langt det er mulig også prioritere aldersavklaringer for å unngå sammenblanding av overårige og mindreårige i mottak.

13. Ikke tilstrekkelig kontroll med helheten i kostnadene på post 21

Vi ser at det er utfordrende å ha tilstrekkelig kontroll med helheten i kostnadene på post 21 i en slik situasjon vi har hatt i høst. Spesielt ved behov for rask etablering av mottaksplasser og tidspress, øker denne risikoen. Det er også mer utfordrende å ivareta helheten med mange ulike typer innkvarteringsløsninger. Det at mange aktører er involvert i anskaffelsesarbeidet gjør også at vi får mindre helhetlig styring og kontroll på prosessene.

Vi ser at det er behov for en tettere dialog med blant annet DSB. Andre viktige tiltak vil være å styrke controllerfunksjonene, en økt fakturakontroll samt en styrking av økonomifunksjonen i UDI.

5. Årsregnskap

5.1 Ledelseskommentar årsregnskapet 2015

Formål

Utlendingsdirektoratet (UDI) ble opprettet i 1988 og er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Direktoratet er et ordinært statlig forvaltningsorgan som fører regnskap i henhold til kontantprinsippet, slik det fremgår av prinsippnoten til årsregnskapet. Direktoratet fatter vedtak og utøver myndighet knyttet til søknader om beskyttelse samt andre søknader om å få opphold i Norge. UDI har videre ansvar for å gi et botilbud til de som venter på vedtak og bosetting, for utvisningsvedtak og assistert retur samt drift og forvaltning av felles IKT-systemer på utlendingsfeltet.

Bekreftelse

Årsregnskapet er avlagt i henhold til «Bestemmelser om økonomistyring i staten, rundskriv R- 115 fra Finansdepartementet» og krav fra Justis- og beredskapsdepartementet i «Instruks for Utlendingsdirektoratet» (fastsatt 19. desember 2012). Direktøren i UDI mener regnskapet gir et dekkende bilde av UDIs disponible bevilgninger, regnskapsførte utgifter og regnskapsførte inntekter/refusjoner. Detaljert rapportering på alle poster presenteres i regnskapsrapporten, som er et eget vedlegg til denne virksomhetsrapporten.

Vurderinger av vesentlige forhold

Bevilgninger og endringer gjennom budsjettåret

I 2015 har UDI samlet disponert tildelinger på utgiftssiden på 5 245,8 millioner kroner inklusive disponible merinntekter og refusjoner. UDI disponerer totalt bevilgninger på 10 budsjettposter.

På post 01 ble bevilgningen styrket i saldert budsjett (Prop 1 S 2014–2015) til blant annet en tilleggskvote på 500 overføringsflyktninger fra Syria og utgifter til arbeid med 200 flere assisterte returner, mens dette ble dels motvirket av reduksjon i bevilgningen som følge av gevinstkrav for EFFEKT-programmet, færre oppholdssaker og avbyråkratiserings- og effektiviseringskrav.

I forbindelse med fremleggelsen av revidert nasjonalbudsjett (Prop 119 S 2014–2015) ble bevilgningen økt for å styrke saksbehandlingskapasitet på grunn av flere utvisningssaker. UDI fikk i tillegg styrket budsjettet for å håndtere tilpasningsbehov i samhandlingsløsninger, som følge av innføringen av nye løsninger for elektronisk dialog med arbeidsgiver (EDAG) og sikker digital post.

I forbindelse med omgrupperingsproposisjonen (Prop 22 S 2015–2016) ble bevilgningen økt ytterligere på grunn av økte refusjoner fra politiet, Utlendingsnemnda og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for bruk av Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF), lønnsrefusjoner for utlån av ansette til andre deler av forvaltningen og økte inntekter som

følger av formannskap i GDISC. Videre ble bevilgningen økt for styrking av UDIs kapasitet på logistikkområdet knyttet til mottak av asylsøkere.

Stortinget gav i tillegg Justis- og beredskapsdepartementet fullmakt til å kunne overskride bevilgningen på UDIs driftspost, post 01, med inntil 5 millioner kroner dersom det er nødvendig for raskt å kunne sette i verk tiltak for å håndtere et høyere antall asylsøkere enn det som ble lagt til grunn for bevilgningsforslaget.

Samlet økte Stortinget bevilgningen på UDIs driftspost post 01, i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett og omgrupperingsproposisjonen med til sammen 48,5 millioner kroner. I tillegg ble det overført 5,0 millioner kroner fra 2014.

På post 22 ble bevilgningen redusert i løpet av budsjettåret som følge av kortere og mer effektiv avvikling av intervju. På post 23 og 72 ble også bevilgningene redusert ved endringer. På post 75 ble bevilgningen redusert som følge av lavere reisekostnader.

På mottakspostene 21, 60 og 70 ble det som følge av økte asylankomster foretatt betydelige økninger i bevilgningene ved omgrupperingen. Også post 73 har fått økt bevilgning i løpet av budsjettåret på grunn av flere prosjekt.

Forbruk og avvik i forhold til bevilgningene

I 2015 har UDI hatt et samlet forbruk på utgiftspostene på 5 222,0 millioner kroner. Det er 23,8 millioner kroner mindre enn det som kunne ha vært disponert gitt bevilgninger og disponible refusjoner og merinntekter. Mindreforbruket utgjør 0,5 prosent av samlet disponibel tildeling.

På post 01, 60 og 72 er det mindreforbruk på henholdsvis 19,6, 30,9 og 37,6 millioner kroner. Dette blir dels motvirket av merforbruk på post 21 og 70 med henholdsvis 22,8 og 43,4 millioner kroner. På de andre postene er det bare mindre avvik (mindre enn 1,5 millioner kroner pr post).

Mindreforbruket på post 01 har først og fremst sammenheng med fakturaer/varer som av ulike årsaker ikke kom inn som forutsatt på slutten av året. For å klare en stor oppbemanning i begynnelsen av 2016 bestilte UDI høsten 2015 varer og tjenester knyttet til økningen i antall ansatte, spesielt knyttet til nye lokaler i 2016. På grunn av sen levering av utstyr, forsinket klargjøring av lokaler, samt for sent mottak av fakturaer ble ikke alle disse utgiftene belastet i 2015. Det var i vår prognose også planlagt bruk av merinntekt.

Samlet sett er det et svært beskjedent avvik mellom årsregnskapet og budsjett på post 21 målt i forhold til bevilgningen. Det er imidlertid grunn til å merke seg at kostnadene knyttet til akutt plasser og PU-innkvartering ble høyere enn antatt i våre innspill til omgrupperingen. De budsjetterte kostnadene til ankomstsentrene viser samlet sett en mindretgift. Dette er imidlertid betalingsforskyvninger og det vil være betydelig behov for engangsutgifter knyttet til disse i 2016.

Den viktigste årsaken til mindreforbruket på post 60 er at utbetaling av plasstilskudd for akuttinnkvarteringer for 1. kvartal 2016 ikke ble gjort i 2015. Dette skyldes stor usikkerhet med hensyn til avtalenes varighet. Vertskommunetilskuddet utbetales normalt kvartalsvis på forskudd. Tilskudd for 1. kvartal påfølgende år utbetales vanligvis i desember. Det medfører en betalingsforskyvning som vil bli belastet regnskapet i 2016.

Videre bidro færre barnehageplasser til disposisjon i kommunene til mindreutgiften på post 60. Det har sammenheng med at det ikke tilbys barnehageplass i transittmottak og akuttinnkvarteringer. Det er også en mindre betalingsforskyvning når det gjelder barnehageplasser.

Hovedårsaken til merforbruket på post 70 er innkjøp av klær, kjøkkenutstyr, sengetøy og hygieneartikler til nyankomne asylsøkere. Utbetalingene fra august og ut året er betydelig høyere enn gjennomsnittet pr beboer som er lagt til grunn i budsjettet.

Mindreforbruket på post 72 skyldes i hovedsak at det er gjennomført færre assisterte returer enn forutsatt. Budsjettet for 2015 la til grunn 2 300 returer. UDI gjennomførte 1 167 assisterte returer i 2015. I tillegg hadde ikke UDI den samme satsningen på returarbeidet gjennom høsten som forutsatt, da vi måtte omprioritere ressurser for å håndtere de store asylankomstene.

Revisjon

Riksrevisjonen er ekstern revisor og bekrefter årsregnskapet for UDI.

Prinsippnote for årsregnskapet

Årsregnskap for Utlendingsdirektoratet (UDI) er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i «Bestemmelser om økonomistyring i staten» fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015. Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115 og eventuelle tilleggskrav fastsatt av eget departement.

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen omfatter en øvre del med bevilgningsrapporteringen og en nedre del som viser beholdninger virksomheten står oppført med i kapitalregnskapet. Oppstillingen av artskontorrapporteringen har en øvre del som viser hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter og en nedre del som viser grupper av kontoer som inngår i mellomværende med statskassen.

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – de grunnleggende prinsippene for årsregnskapet:

- a) Regnskapet følger kalenderåret
- b) Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret
- c) Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp
- d) Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet

Oppstillingene av bevilgnings- og artskontorrapportering er utarbeidet etter de samme prinsippene, men gruppert etter ulike kontoplaner. Prinsippene korresponderer med krav i bestemmelsene punkt 3.5 til hvordan virksomhetene skal rapportere til statsregnskapet. Sumlinjen "Netto rapportert til bevilgningsregnskapet" er lik i begge oppstillingene.

Alle statlige virksomheter er tilknyttet statens konsernkontoordning i Norges Bank i henhold til krav i bestemmelsene pkt. 3.8.1. Ordinære forvaltningsorgan (bruttobudsjetterte virksomheter) tilføres ikke likviditet gjennom året. Ved årets slutt nullstilles saldoen på den enkelte oppgjørskonto ved overgang til nytt år.

Bevilgningsrapporteringen

Bevilgningsrapporteringen viser regnskapstall som UDI har rapportert til statsregnskapet. Det stilles opp etter de kapitler og poster i bevilgningsregnskapet som UDI har fullmakt til å disponere. Oppstillingen viser alle finansielle eiendeler og forpliktelser UDI står oppført med i statens kapitalregnskap. Kolonnen samlet tildeling viser hva virksomheten har fått stilt til disposisjon i tildelingsbrev for hver kombinasjon av kapittel/post.

Mottatte fullmakter til å belaste en annen virksomhets kombinasjon av kapittel/post (belastningsfullmakter) vises ikke i kolonnen for samlet tildeling, men er omtalt i note B til bevilgningsoppstillingen. Utgiftene knyttet til mottatte belastningsfullmakter er bokført og rapportert til statsregnskapet og vises i kolonnen for regnskap.

Avgitte belastningsfullmakter er inkludert i kolonnen for samlet tildeling, men bokføres og rapporteres ikke til statsregnskapet fra virksomheten selv. Avgitte belastningsfullmakter bokføres og rapporteres av virksomheten som har mottatt belastningsfullmakten og vises derfor ikke i kolonnen for regnskap. De avgitte fullmaktene framkommer i note B til bevilgningsrapporteringen.

Artskontorrapporteringen

Artskontorrapporteringen viser regnskapstall virksomheten har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter. Virksomheten har en trekkrettighet for disponible tildelinger på konsernkonto i Norges bank. Tildelingene skal ikke inntektsføres og vises derfor ikke som inntekt i oppstillingen.

Note 7 til artskontorrapporteringen viser forskjeller mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen.

Oppstilling av bevilgningsrapportering, 2015							
Utgiftskapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst	Note	Samlet tildeling*	Regnskap 2015	Merutgift (-) og mindretgift
0490	Utlendingsdirektoratet - driftsutgifter	01	Driftsutgifter	A, B	902 258 000	899 316 454	2 941 546
0490	Utlendingsdirektoratet - spes. driftsutg., st	21	Spesielle driftsutgifter	A, B	3 288 000 000	3 292 336 972	-4 336 972
0490	Utlendingsdirektoratet - spes. driftsutg., to	22	Diverse	A, B	42 477 000	43 329 146	-852 146
0490	Utlendingsdirektoratet - spes. driftsutg., ku	23	Diverse	A, B	6 320 000	6 239 358	80 642
0490	Tilskudd til vertskommuner for statlige møt	60	Diverse	A, B	372 204 000	341 273 877	30 930 123
0490	Økonomiske ytelser til beboere i asylmottal	70	Tilskudd	A, B	456 533 000	499 936 237	-43 403 237
0490	Tilskudd til aktivitetstilbud for barn i møtta	71	Tilskudd	A, B	22 467 000	21 044 478	1 422 522
0490	Tilbakevending av flyktninger	72	Tilskudd	A, B	130 514 000	65 171 830	65 342 170
0490	Gjenbosetting av flyktninger, støttetiltak	73	Tilskudd	A, B	17 607 000	17 607 000	0
0490	Transport, flyktn.til/fra utl.	75	Tilskudd	A, B	18 339 000	17 112 834	1 226 166
0400	Spesielle driftsutgifter, forskning og kunns	23	Diverse	B		308 343	
0440	Driftsutgifter	01	Driftsutgifter	B		960 091	
0640	Konsulentbistand til endring mm	01	Driftsutgifter	B		182 175	
0821	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold	45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold	B		745 484	
0858	Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og	01	Driftsutgifter	B		251 872	
<i>Sum utgiftsført</i>					5 256 719 000	5 205 816 147	
Inntektskapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst		Samlet tildeling	Regnskap 2015	Merinntekt og mindreinntekt (-)
3490	Gebyr nødvisum	02	Ymse		127 000	44 776	-82 224
3490	Refusjonsinntekter	05	Ymse	B	15 510 000	24 032 238	8 522 238
5309	Tilfeldige inntekter	29	Ymse			9 405 035	
5700	Folketrygdens inntekter	72	Arbeidsgiveravgift			72 141 260	
<i>Sum inntektsført</i>					15 637 000	105 623 309	
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet						5 100 192 838	
Kapitalkontoer							
60085501	Norges Bank KK /innbetalinger					80 522 963	
60085502	Norges Bank KK/utbetalinger					-5 176 881 525	
705010	Endring i mellomværende med statskassen					-3 834 277	
<i>Sum rapportert</i>						0	
Beholdninger rapportert til kapitalregnskapet (201512)							
Konto	Tekst		2015	2014	Endring		
6260	Aksjer		0	0	0		
705010	Mellomværende med statskassen		-26 019 774	-22 185 497	-3 834 277		

* Samlet tildeling skal ikke reduseres med eventuelle avgitte belastningsfullmakter. Se note B for nærmere forklaring.

Virksomhet: DR - Utlendingsdirektoratet

Note A Forklaring av samlet tildeling utgifter			
Kapittel og post	Overført fra i fjor	Årets tildelinger	Samlet tildeling
49 001	4 966 000	897 292 000	902 258 000 *
49 021	10 000 000	3 278 000 000	3 288 000 000
49 022	0	42 477 000	42 477 000
49 023	1 349 000	4 971 000	6 320 000
49 060	0	372 204 000	372 204 000
49 070	0	456 533 000	456 533 000
49 071	0	22 467 000	22 467 000
49 072	8 246 000	122 268 000	130 514 000 **
49 073	0	17 607 000	17 607 000
49 075	250 000	18 089 000	18 339 000

* Av bevilgningen har Justisdepartementet holdt tilbake 1,25 mill. kroner til eget bruk, men hele bevilgnigen vises her.

** Av bevilgningen har Justisdepartementet holdt tilbake 27,746 mill. kroner til eget bruk, men hele bevilgnigen vises her.

Virksomhet: DR - Utlendingsdirektoratet

Note B Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år

Kapittel og post	Stikkord	Merutgift(-)/ mindre utgift	Utgiftsført av andre i hht avgitte belastningsfullmakter (-)	Merutgift(-)/ mindre utgift etter avgitte belastningsfullmakter	Merinntekter / mindreinntekter(-) iht merinntektsfullmakt (justert for eventuell mva.)	Omdisponering fra post 01 til 45 eller til post 01/21 fra neste års bevilgning	Innsparinger(-)	Sum grunnlag for overføring	Maks. overførbart beløp *	Mulig overførbart beløp beregnet av virksomheten
49 001		2 941 546	-2 520 205	421 341	8 522 238			8 943 579	44 802 100	8 943 579
49 021		-4 336 972	-18 583 872	-22 920 844				-22 920 844	163 900 000	0
49 022		-852 146		-852 146				-852 146	2 123 850	0
49 023	"kan overføres"	80 642		80 642				80 642	248 550	80 642
49 060		30 930 123		30 930 123						
49 070		-43 403 237		-43 403 237						
49 071		1 422 522		1 422 522						
49 072	"kan overføres"	65 342 170	-18 050 370	47 291 800				47 291 800		47 291 800
49 073	"kan nyttes under kap. 821 post 60"	0		0						
49 075	"kan overføres"	1 226 166		1 226 166				1 226 166		1 226 166

*Maksimalt beløp som kan overføres er 5% av årets bevilgning på driftspostene 01-29, unntatt post 24 eller sum av de siste to års bevilgning for poster med stikkordet "kan overføres". Se rundskriv R-2 for mer detaljert informasjon om overføring av ubrukte bevilgninger.

Forklaring til bruk av budsjetfullmakter

Mottatte belastningsfullmakter:

I tillegg ble det stilt 700 000 kroner til UDIs disposisjon på kapittel/post 400/23. UDI har benyttet 308 343 kroner av midlene.

UDI har mottatt fire belastningsfullmakter fra Politidirektoratet på kapittel/post 440/01.

- 320 000 hvorav 320 000 er benyttet
- 250 000 hvorav 241 546 kroner er benyttet
- 100 000 hvorav 100 891 er benyttet
- 300 000 hvorav 297 654 er benyttet

Stikkordet «kan overføres»:

Virksomhetens bevilgning på kapittel 490 postene 23, 72 og 75 er gitt stikkordet "kan overføres". Beløpet stammer fra tildelinger gitt de to siste budsjettår og virksomheten lar beløpet inngå som en del av mulig overført beløp.

Stikkordet «kan benyttes under»:

Virksomhetens bevilgning på kapittel 490 post 73 er gitt stikkordet "kan nyttes under"

Avgitte belastningsfullmakter (utgiftsført av andre):

Justisdepartementet har holdt tilbake 1,25 mill. kroner på kapittel/post 490/01 og utgiftsført 1 148 169 kroner på UDIs kapittel og post.

UDI har gitt to belastningsfullmakter til Direktoratet for beredskap og sikkerhet på kapittel/post 490/21.

1 20 mill. kroner hvorav 13 596 460 kroner er utgiftsført på UDIs kapittel og post.

2 15 mill. kroner hvorav 4 987 412 kroner er utgiftsført på UDIs kapittel og post

Justisdepartementet har holdt tilbake 27,746 mill. kroner på kapittel/post 490/72 og utgiftsført 18 050 370 kroner på UDIs kapittel og post.

Fullmakt til å overskride driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter:

UDI har brukt merinntekter ført på kapittel/post 3490/05 til å dekke merutgifter på kapittel/post 490/01. Merinntektene er på totalt 8 522 238 kroner og xingår i utregningen av mulig overført beløp til neste år.

Romertallsvedtak

Stortinget samtykker i at Justis- og beredskapsdepartementet i 2015 kan inngå avtaler om midlertidig drift av asylmottak med varighet utover 2015. Dersom behovet for mottaksplasser for asylsøkere og flyktninger blir større enn antatt i statsbudsjettet for 2015, samtykker Stortinget i at Justis- og beredskapsdepartementet kan øke antall plasser i mottak innenfor gjeldende rammer for etablering og drift av asylmottak, selv om det medfører et bevilgningsmessig merbehov over kap. 490

Utlendingsdirektoratet, post 21 Spesielle driftsutgifter, asylmottak, post 60 Tilskudd til vertskommuner for asylmottak eller post 70 Stønader til boeiere i asylmottak.

Mulig overførbart beløp

UDIs ubrukte bevilgning på kapittel 490 post 01 beløper seg til 8 943 579 kroner. 7,36 mill. kroner søkes overført.

De ubrukte bevilgningene på kapittel 490, postene 23 og 75 ønskes overført i sin helhet.

Av den ubrukte bevilgningen på kapittel/post 490/72 ønske 25 607 871 kroner overført til 2016.

Oppstilling av artskontorrapporteringen, 2015

	Note	2015	2014
Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetalinger fra gebyrer	1	44 776	49 890
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	1	860	3 287 108
Salgs- og leieinntekter	1	24 031 378	17 610 255
Andre inntekter	1	0	0
<i>Sum inntekter fra drift</i>		24 077 014	20 947 253
Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetalinger til lønn	2	592 768 412	555 431 258
Andre utbetalinger til drift	3	3 600 955 704	2 034 319 917
<i>Sum utbetalinger til drift</i>		4 193 724 116	2 589 751 175
Netto rapporterte driftsutgifter		4 169 647 103	2 568 803 922
Investerings- og finansinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetaling av finansinntekter	4	0	0
<i>Sum investerings- og finansinntekter</i>		0	0
Investerings- og finansutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetaling til investeringer	5	49 924 627	37 296 195
Utbetaling til kjøp av aksjer	5,8B	0	0
Utbetaling av finansutgifter	4	21 148	41 482
<i>Sum investerings- og finansutgifter</i>		49 945 776	37 337 677
Netto rapporterte investerings- og finansutgifter		49 945 776	37 337 677
Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten			
Innbetaling av skatter, avgifter, gebyrer m.m.	6	8 121 547	4 870 627
<i>Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten</i>		8 121 547	4 870 627
Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten			
Utbetalinger av tilskudd og stønader	7	962 146 255	912 185 633
<i>Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten</i>		962 146 255	912 185 633
Inntekter og utgifter rapportert på felleskapitler *			
Gruppelivs-forsikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt)		1 283 489	1 208 139
Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt)		72 141 260	67 515 726
Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633, utgift)		0	0
<i>Sum rapporterte utgifter på felleskapitler</i>		73 424 748	68 723 865
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet		5 100 192 838	3 444 732 740
Oversikt over mellomværende med statskassen **			
Eiendeler og gjeld		2015	2014
Fordringer		426 018	639 886
Kasse		0	0
Bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank		0	0
Skyldig skattetrekk		-26 263 255	-22 706 764
Skyldige offentlige avgifter		-182 536	-122 608
Annen gjeld		0	3 989
Sum mellomværende med statskassen	8	-26 019 774	-22 185 497
* Andre ev. inntekter/utgifter rapportert på felleskapitler spesifiseres på egne linjer ved behov.			
** Spesifiser og legg til linjer ved behov.			

Note 1 Innbetalinger fra drift

	201512	201412
<i>Innbetalinger fra gebyrer</i>		
Byggesaksgebyr	44 776	49 890
Tilsynsavgift elsikkerhet	0	0
Gebyrer / avgift omsetning produksjon sprengstoff første omsetningsledd	0	0
Sum innbetalinger fra gebyrer	44 776	49 890
<i>Innbetalinger fra tilskudd og overføringer</i>		
Tilskudd fra EU	860	3 287 108
Sum innbetalinger fra tilskudd og overføringer	860	3 287 108
<i>Salgs- og leieinnbetalinger</i>		
Refusjon DUF - Politiet	24 031 378	17 610 255
Sum salgs- og leieinnbetalinger	24 031 378	17 610 255
<i>Andre innbetalinger</i>		
Sum andre innbetalinger	0	0
Sum innbetalinger fra drift	24 077 014	20 947 253

Note 2 Utbetalinger til lønn

	201512	201412
Lønn	504 545 857	482 205 009
Arbeidsgiveravgift	72 141 260	67 515 726
Pensjonsutgifter*	0	0
Sykepenger og andre refusjoner(-)	-26 454 777	-30 781 807
Andre ytelser	42 536 072	36 492 330
Sum utbetalinger til lønn	592 768 412	555 431 258
<i>* Denne linjen benyttes av virksomheter som innbetaler pensjonspremie til SPK.</i>		
Antall årsverk:	x	x

Note 3 Andre utbetalinger til drift

	201512	201412
Husleie	519 254 642	487 022 089
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	1 542 072	1 780 258
Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	35 357 980	19 707 128
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	0	0
Mindre utstyrsanskaffelser	3 087 906	3 282 121
Leie av maskiner, inventar og lignende	71 382 102	69 855 845
Kjøp av fremmede tjenester	2 816 500 317	1 346 072 158
Reiser og diett	101 562 680	62 756 239
Øvrige driftsutgifter	52 268 005	43 844 079
Sum andre utbetalinger til drift	3 600 955 704	2 034 319 917

Note 4 Finansinntekter og finansutgifter

	201512	201412
<i>Innbetaling av finansinntekter</i>		
Renteinntekter	0	0
Valutagevinst	0	0
Annen finansinntekt	0	0
Sum innbetaling av finansinntekter	0	0

	201512	201412
<i>Utbetaling av finansutgifter</i>		
Renteutgifter	21 148	41 482
Valutatap	0	0
Annen finansutgift	0	0
Sum utbetaling av finansutgifter	21 148	41 482

Note 5 Utbetaling til investeringer og kjøp av aksjer

	201512	201412
<i>Utbetaling til investeringer</i>		
Immaterielle eiendeler og lignende	35 009 947	32 997 354
Tomter, bygninger og annen fast eiendom	0	0
Beredskapsanskaffelser	0	0
Infrastruktureiendeler	0	0
Maskiner og transportmidler	0	0
Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende	14 914 680	4 298 841
Sum utbetalt til investeringer	49 924 627	37 296 195

<i>Utbetaling til kjøp av aksjer</i>		
Kapitalinnskudd	0	0
Obligasjoner	0	0
Investeringer i aksjer og andeler	9 900	0
Sum utbetalt til kjøp av aksjer	9 900	0

Note 6 Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten

	201512	201412
Tilfeldige og andre inntekter (Statskonto 530929)	8 121 547	4 870 627
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten	8 121 547	4 870 627

Note 7 Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten

	201512	201412
Tilskudd til kommuner	341 512 139	310 499 576
Tilskudd til mottak - Aktivitetstiltak for barn	83 679 277	98 372 204
Tilskudd til husholdninger - Basisbeløp	508 439 055	487 892 491
Tilskudd til ideelle organisasjoner - Aktivitetstilskudd for ba	10 908 784	8 444 362
Tilskudd til gjenbosetting (utlandet)	17 607 000	6 977 000
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten	962 146 255	912 185 633

Note 8 Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

Del A Forskjellen mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

	201512	201412	Forskjell
	Spesifisering av bokført avregning med statskassen	Spesifisering av rapportert mellomværende med statskassen	
Finansielle anleggsmidler			
Investeringer i aksjer og andeler*	0	9 900	-9 900
Obligasjoner	0		
Sum	0	9 900	-9 900
Omløpsmidler			
Kundefordringer	1 228 761	0	1 228 761
Andre fordringer	416 118	416 118	0
Bankinnskudd, kontanter og lignende	0	0	0
Sum	1 644 879	416 118	1 228 761
Langsiktig gjeld			
Annen langsiktig gjeld	0	0	0
Sum	0	0	0
Kortsiktig gjeld			
Leverandørgjeld	-1 445 332	0	-1 445 332
Skyldig skattetrekk	-26 263 255	-26 263 255	0
Skyldige offentlige avgifter	-182 536	-182 536	0
Annen kortsiktig gjeld	0	0	0
Sum	-27 891 123	-26 445 791	-1 445 332
Sum	-26 246 244	-26 019 774	-226 471

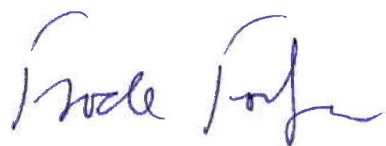
* Virksomheter som eier finansielle anleggsmidler i form av investeringer i aksjer og selskapsandeler fyller også ut note 8 B

Del B Spesifisering av investeringer i aksjer og selskapsandeler

	Ervervesdato	Antall aksjer	Eierandel	Stemmeandel	Årets resultat i selskapet	Balansført egenkapital i selskapet	Balansført verdi i regnskap*
Aksjer							
Selskap 1							
Selskap 2							
Balansført verdi 201512							0

* Investeringer i aksjer er bokført til anskaffelseskost. Balansført verdi er den samme i både virksomhetens kontospesifikasjon og kapitalregnskapet.

Oslo, 25. februar 2016



Frode Forfang
direktør

Vedlegg

Vedlegg 1 – R 11: Rapportering på utviklingsprosjekter IKT

Vedlegg 2 – R 12: Rapportering på drift og forvaltning IKT

Vedlegg 3 – Pkt 6.4 i tildelingsbrevet: Virkninger av utvalgte bestemmelser

Vedlegg 4 – Pkt 6.4 i tildelingsbrevet: Effekter av praksis- og regelverksendringer

Vedlegg 5 – Kvalitetsmålingen 2015

Vedlegg 6 – UDIs regnskapsrapport per 31. desember 2015.

Vedlegg 1 – R 11: Oppfølging av IKT-strategi og IKT-handlingsplan: Utviklingsprosjekter

Virksomhet	Program/Prosjektnavn	Program-/Prosjekteier	Økonomisk ramme	Program-/prosjektslutt (dato)	Rapporterings dato
UDI	IMDi's Impact-program "Impact_NIR"	IMDi	1 MNOK	01.06.2016	19.jan
Program/prosjektbeskrivelse	Endringer i UDI sin systemportefølje knyttet til endringer i kodeverk, esamhandlingstjenester, UDB, DUF og SESAM som en konsekvens av realisering av Impact_NIR hos IMDi. Første versjon ble satt i produksjon 27. mars 2015. Revidert versjon med bakgrunn i endringer i Statsborgerskapsloven fra 1. juli 2015 ble planlagt levert oktober 2015.				
Statlige føringer	Prinsippet følges	Begrunnelse for avvik fra statlige føringer			
IKT-arkitekturprinsipper	JA				
Elektronisk ID (ID Porten)	UAKTUELL				
Altinn	UAKTUELL				
Krav til personvern	JA				
Krav til informasjonssikkerhet	JA				
IKT strategi 2011-2015	Prosjektet bidrar	Bidrag til IKT-strategi			
Effektiv samhandling	JA	Bedre saksflyt mellom UDI og IMDi, økt digital samhandling			
God informasjonssikkerhet	JA	Forutsigbar saksbehandling for brukere. Gi tydelig og forståelig informasjon om plikter og rettigheter.			
God styrings- og beslutningsin	JA	Styrket evne til å håndtere introduksjonsprogrammer ved migrasjonsvingninger			
Statusområder	Status	Kommentarer og vurderinger	Tiltak / Oppgave / Gjøre mål		
Overordnet status og fremdrift	GRØNN	Prosjektet har levert iht. opprinnelige planer.	Prosjektet er gjennomført ihht vårt rammeverk for prosjekt- og porteføljestyring		
Sluttleveranser og milepælplan (resultatmål og leveranser)	GRØNN	Prosjektets leveranser ble først gjort klare for brukere ved oppstart av Impact_NIR hos IMDi i mars 2015. Revidert versjon med bakgrunn i endringer i Statsborgerskapsloven fra 1. juli 2015 ble levert oktober 2015 som planlagt.			
Risiko	GRØNN				
Prosjekt-eksterne avhengigheter	GRØNN	Videre Leveranse av løsning er avhengig av videreutvikling av Impact_programmet hos IMDi			
Økonomi	GRØNN	Ingen avvik.			
Ressurser	GRØNN	Ingen avvik.			

Virksomhet	Program/Prosjektnavn	Program-/Prosjekteier	Økonomisk ramme	Program-/prosjektstutt (dato)	Rapporterings dato
UDI	eSamhandling arbeidsadgang med Arbeidstilsynet	Arbeidstilsynet		01.05.2016	19.jan
Program/prosjektbeskrivelse	Arbeidstilsynet ønsker å spørre UDI elektronisk i en webservice om en konkret person har oppholdstillatelse i den grad det er påkrevd for det aktuelle arbeidsforholdet. Første del er å levere en løsningspesifikasjon med pristilbud fra utviklingsleverandører. Videre fremdrift avhenger av finansiering fra Arbeidstilsynet. Se overordnet status og fremdrift.				
Statlige føringer	Prinsippet følges	Begrunnelse for avvik fra statlige føringer			
IKT-arkitekturprinsipper	JA				
Elektronisk ID (ID Porten)	UAKTUELL				
Altinn	UAKTUELL				
Krav til personvern	JA				
Krav til informasjonssikkerhet	JA				
IKT strategi 2011-2015	Prosjektet bidrar	Bidrag til IKT-strategi			
Effektiv samhandling	JA	Bedre saksflyt mellom UDI og Arbeidstilsynet. Økt digital samhandling			
God informasjonssikkerhet	JA	Forutsigbar saksbehandling for arbeidsgivere og arbeidstakere. Gi tydelig og forståelig informasjon om plikter og rettigheter.			
God styrings- og beslutningsin	JA	Styrket evne til å håndtere arbeidstakere utenfor EØS området			
Statusområder	Status	Kommentarer og vurderinger	Tiltak / Oppgave / Gjøre mål		
Overordnet status og fremdrift	GRØNN	Prosjektet ble midlertidig stoppet i april 2015. Årsaken til det var at Arbeidstilsynet ville avvende resultatet fra prosjektet "Utbedring av oppholdsstatustjenesten". Prosjektet gjenopptatt medio desember 2015. Målet er å implementere en løsning i Prod 31. mars.			
Sluttleveranser og milepælplan (resultatmål og leveranser)	GRØNN	Prosjektets leverte første løsningspesifikasjon og pristilbud på endringer i UDI sin systemportefølje 1. mars 2015. Avventet deretter endelig beslutning fra Arbeidstilsynet. Denne kom mot slutten av desember 2015. Andre Løsningspesifikasjon for elektronisk avklaring av arbeidsadgang for Arbeidstilsynet ble levert 14.1. Utgangspunktet for denne er å gjenbruke mest mulig av løsningen som er etablert for Skatteetaten.			
Risiko	GRØNN	n/a			
Prosjekt-eksterne avhengigheter	GUL	Avhengig av beslutning, finansiering og gjennomføring hos Arbeidstilsynet			
Økonomi	GUL	Prosjektet vil kun gjennomføres dersom Arbeidstilsynet finansierer aktivitetene.			
Ressurser	GRØNN	Ingen avvik.			

Virksomhet	Program/Prosjektnavn	Program-/Prosjekteier	Økonomisk ramme	Program-/prosjektstutt (dato)	Rapporterings dato
UDI	Forbedret oppholdsstatustjeneste	Skatt	ca. 3,8 mill (finansiert av skatt)	01.01.2016	19.jan
Program/prosjektbeskrivelse	Skatt ønsker å forbedre UDIs eksisterende oppholdsstatustjeneste. En tjeneste skatt i dag bruker regelmessig.				
Statlige føringer	Prinsippet følges	Begrunnelse for avvik fra statlige føringer			
IKT-arkitekturprinsipper	JA				
Elektronisk ID (ID Porten)	UAKTUELL				
Altinn	UAKTUELL				
Krav til personvern	JA				
Krav til informasjonssikkerhet	JA				
IKT strategi 2011-2015	Prosjektet bidrar	Bidrag til IKT-strategi			
Effektiv samhandling	JA	Bedre saksflyt mellom UDI og Skatt. Økt digital samhandling			
God informasjonssikkerhet	JA	Forutsigbar saksbehandling for arbeidsgivere og arbeidstakere. Gi tydelig og forståelig informasjon om plikter og rettigheter			
God styrings- og beslutningsin	JA	Styrket evne til å håndtere saksbehandling i skatt.			
Statusområder	Status	Kommentarer og vurderinger	Tiltak / Oppgave / Gjøre mål		
Overordnet status og fremdrift	GRØNN	Prosjektet har levert iht. opprinnelige planer.	Prosjektet gjennomføres ihht vårt rammeverk for prosjekt- og porteføljestyling, PROFF 2.0, som har sin basis i DIFI sin Prosjektveiviser.no, samt Prince2.0.		
Sluttleveranser og milepælplan (resultatmål og leveranser)	GRØNN	Løsningsspesifikasjon godkjent sammen med utviklingskontrakt 29. juni. Ny løsning ble levert november 2015 som planlagt. Løsningen er i full produksjon. Gradvise forbedringer av tjenesten gjøres som del av løpende forvaltning og utviklingsprosjektet er avsluttet.			
Risiko	GRØNN	n/a			
Prosjekt-eksterne avhengigheter	GRØNN	SKD finansierer prosjektet.			
Økonomi	GRØNN	Ingen avvik.			
Ressurser	GRØNN	Ingen avvik.			

Virksomhet	Program/Prosjektnavn	Program-/Prosjekteier	Økonomisk ramme	Program-/prosjektslutt (dato)	Rapporterings dato
UDI	Digital postkasse 2015	Jostein Vindspoll AEF/Utvikling	3,5 mill	4. kvartal 2015	19.01.2016
UDI	Digital postkasse 2016	Jostein Vindspoll AEF/Utvikling	2 mill	3. kvartal 2016	19.01.2016
Program/prosjektbeskrivelse	> 2015: Etablere en funksjonell løsning slik at Utlendingsforvaltningen kan sende arkiverdig post digitalt til innbyggere registrert i kontaktregister innen 1. kvartal 2016. > 2016: Etablere digital postkasse for utsendelse av digital post til bedrifter og organisasjoner innen 3. kvartal 2016.				

Statlige føringer	Prinsippet følges	Begrunnelse for avvik fra statlige føringer
IKT-arkitekturprinsipper	JA	
Elektronisk ID (ID Porten)	JA	
Altinn	JA	
Krav til personvern	JA	
Krav til informasjonssikkerhet	JA	

IKT strategi 2011-2015	Prosjektet bidrar	Bidrag til IKT-strategi
Effektiv samhandling	JA	Bidrar til at Digital samhandling mellom etat og brukere rendyrkes
God informasjonssikkerhet	JA	Bruk av sikre offentlige felleskomponenter med definert nivå av sikkerhet
God styrings- og beslutningsin	NEI	Ingen endring når det gjelder beslutningsgrunnlag i saksbehandlingen

Statusområder	Status	Kommentarer og vurderinger	Tiltak / Oppgave / Gjøre mål
Overordnet status og fremdrift	GRØNN	2015 (digital post innbygger): <ul style="list-style-type: none"> • Utvikling og test ble ferdig 1.11 2015 • Produksjonssatt i desember 2015. I full produksjon fra 1.1.2016. 2016 (digital post bedrift): <ul style="list-style-type: none"> • Utvikling og test planlegges gjennomført 15.06 2016 • Produksjonssetting planlagt til 30.06 2016. 	
Sluttleveranser og milepælplan	GRØNN	• Etablere en funksjonell løsning slik at Utlendingsforvaltningen kan sende arkiverdig post digitalt til innbyggere, bedrifter og organisasjoner.	
Risiko	GRØNN		
Prosjekt-eksterne avhengigheter	GRØNN	Offentlige tjenester som ID Porten og Altinn	
Økonomi	GRØNN		
Ressurser	GRØNN		

Virksomhet	Program/Prosjektnavn	Program-/Prosjekteier	Økonomisk ramme	Program-/prosjektslutt (dato)	Rapporterings dato
UDI	EURODAC II	Dag Bærvahr – (UDI ASA)	11 mill.	01.01.2016	19.01.2016
Program/prosjektbeskrivelse	Prosjektet skal sørge for at ny Eurodacforordning blir implementert innen 20. juli 2015. Prosjektet ledes sentralt av eu-USA (EUs IT byrå), og innebærer endringer både i den sentrale Eurodac-løsningen og i de nasjonale løsningene.				
Statlige føringer	Prinsippet følges	Begrunnelse for avvik fra statlige føringer			
IKT-arkitekturprinsipper	JA				
Elektronisk ID (ID Porten)	UAKTUELL				
Altinn	UAKTUELL				
Krav til personvern	JA				
Krav til informasjonssikkerhet	JA				
IKT strategi 2011-2015	Prosjektet bidrar	Bidrag til IKT-strategi			
Effektiv samhandling	JA	Bedret informasjonsutveksling mellom sentral og nasjonal EURODAC løsning som skal bidra til bedre utlendingskontroll og - Avdekking og bekjempelse av terror og grov kriminalitet			
God informasjonssikkerhet	NEI	Ingen endring av dagens situasjon			
God styrings- og beslutningsin	JA	Hovedformålet med den nye forordningen er å løse utfordringer knyttet til ineffektiv overføring av fingeravtrykk og sletting av data, samt mangler ved medlemsstatenes tilgang til relevant informasjon om asylsøkere i andre medlemsstater, for ytterligere å effektivisere Dublin-samarbeidet			
Statusområder	Status	Kommentarer og vurderinger	Tiltak / Oppgave / Gjøre mål		
Overordnet status og fremdrift	GRØNN				
Sluttleveranser og milepælplan (resultatmål og leveranser)	GRØNN	Opprinnelig gjennomføringsplan ble vedtatt i 2 deler. Den første delen for å kunne iverksette ny Eurodacforordning innen 20 juli ble implementert innen fristen. Del 2 skulle implementere varsler fra Eurodac sentralt innen 4. desember 2015. Dette arbeidet ble gjennomført som planlagt og systemet ble satt i full produksjon i desember 2015. Prosjektet er nå avsluttet.			
Risiko	GRØNN				
Prosjekt-eksterne avhengigheter	GRØNN				
Økonomi	GRØNN				
Ressurser	GRØNN				

Virksomhet	Program/Prosjektnavn	Program-/Prosjekteier	Økonomisk ramme	Program-/prosjektslutt (dato)	Rapporterings dato
UDI	VIS utbedringer	Robert Rødsten	3,150 MNOK (inkl. 2014)	31.mai	19.01.2016
Program/prosjektbeskrivelse	Endringer for å sikre VIS-utrudding: Funksjonalitet i Norvis for tilbakekall av andre lands visum. Brukeroller ved søk mot VIS må kobles opp mot relevant hjemmel/formål i VIS Regulation.				
Statlige føringer	Prinsippet følges	Begrunnelse for avvik fra statlige føringer			
IKT-arkitekturprinsipper	JA				
Elektronisk ID (ID Porten)	UAKTUELL				
Altinn	UAKTUELL				
Krav til personvern	JA				
Krav til informasjonssikkerhet	JA				
IKT strategi 2011-2015	Prosjektet bidrar	Bidrag til IKT-strategi			
Effektiv samhandling	JA	Bedre evne til å migrasjonsvingninger			
God informasjonssikkerhet	JA	Riktig kontroll til rett tid			
God styrings- og beslutningsin	JA	Tilganger iht tjenestlig behov			
Statusområder	Status	Kommentarer og vurderinger	Tiltak / Oppgave / Gjøre mål		
Overordnet status og fremdrift	GRØNN	Prosjektet ble påbegynt 4Q 2014. Siste leveranse ble gjennomført i mars 2015.			
Sluttleveranser og milepælplan (resultatmål og leveranser)	GRØNN	Prosjektets leveranser ble gjennomført iht prosjektets styringsdokument			
Risiko	GRØNN				
Prosjekt-eksterne avhengigheter	GRØNN				
Økonomi	GRØNN	Prosjektet ble gjennomført innen vedtatte budsjettammer.			
Ressurser	GRØNN				

Vedlegg 2 – R 12: Oppfølging av IKT-strategi og IKT-handlingsplan: Rapportering på drift og forvaltning

Virksomhet			Ansvarlig for rapport	dato
Utlendingsdirektoratet			Jørn R. Christofersen	21.01.2016
Statusområder	Status	Kommentarer og vurderinger	Tiltak / Oppgave / Gjøre mål	
Overordnet status	GRØNN			
Stabil drift	GRØNN	Det er noen mindre avvik, men disse har medført kun mindre driftsforstyrrelser.		
Informasjons-sikkerhet	GUL		Utskifting av nettverkskomponenter pågår. Opprydding av brukerkontoer er avsluttet og rutine for tilgangsadministrasjon er igangsatt.	
Avviks-håndtering	GRØNN	Avvik fanges opp og håndteres tilfredstillende.		
Risiko	GRØNN			
Sikkerhet	GRØNN			
Tjenestenivå	GRØNN			
Tilgjengelighet	GRØNN	Tilgjengeligheten har vært overveiende god		
Brukerstøtte	GRØNN			
Økonomi	GRØNN			
Ressurser	GRØNN			

Rapport 2015

Virkninger av utvalgte bestemmelser i ny utlendingslov

BESKYTTELSE

Utvidet flyktningbegrep, jf. utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b

Bakgrunn:

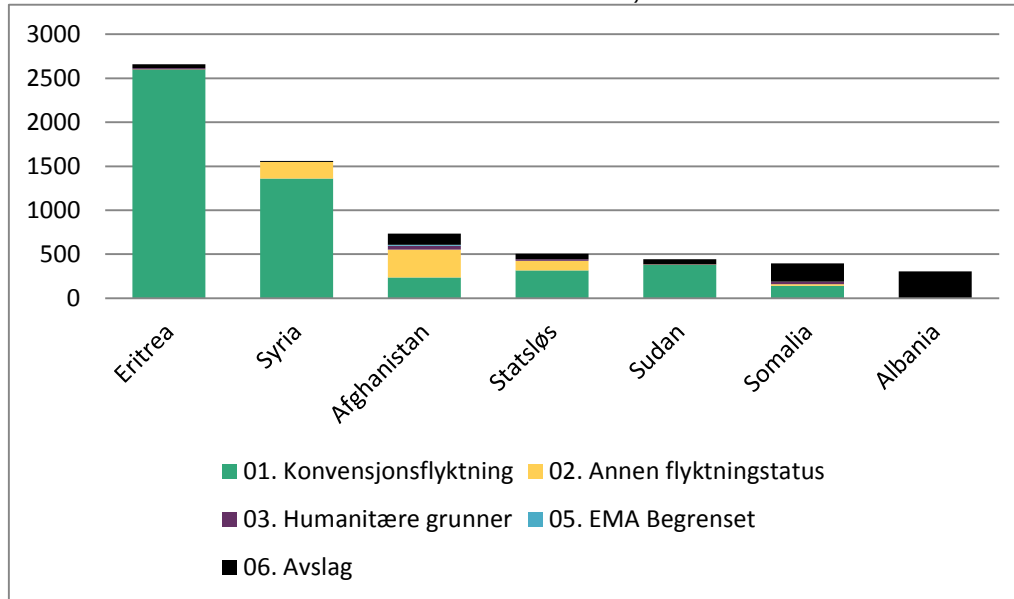
Søkere som etter utlendingsloven 1988 ville fått tillatelse etter lovens § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 første ledd (vern), gis nå beskyttelse etter utlendingsloven 2008 § 28 første ledd bokstav b. De får dermed også de rettighetene som følger med flyktningstatus. Rettighetene omfatter unntak fra underholdskravet ved familiegjeningforening, i utgangspunktet reisebevis, flyktningstipend fra Lånekassen og utvidede trygderettigheter.

Tall - realitetsbehandlede asylsaker i 2015:

I UDI ble det totalt realitetsbehandlet 8370 asylsaker i 2015. Innvilgelsesandelen for alle realitetsbehandlede asylsaker var i 2015 på 75 prosent (6267 personer), inkludert de som fikk oppholdstillatelse på humanitært grunnlag (169 personer). I 2014 var innvilgelsesandelen på 67 prosent, og i 2013 var den på 65 prosent. Eritreere og syrere er grupper med høy innvilgelsesandel er. 98 prosent av søkerne fra Eritrea (2615 personer) fikk innvilget oppholdstillatelse i Norge, mens dette gjaldt for 99 prosent av søkerne fra Syria (1551 personer).

Det er en økning i andelen som får innvilget flyktningstatus etter utlendingsloven 28 første ledd bokstav a (konvensjonsflyktning). I 2014 ble det i 49 prosent av de realitetsbehandlede sakene gitt en slik tillatelse, mens andelen i 2015 var på 65 prosent. Det har vært en nedgang i andelen som fikk innvilget flyktningstatus etter lovens § 28 første ledd bokstav b (annen flyktningstatus), fra 16 prosent i 2014 til 8 prosent i 2015.

Tabell 1: Vedtak i realitetsbehandlede saker i UDI i 2015, etter utfall største land



Vedtak etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a (konvensjonsflyktning)

I 2015 innvilget UDI 5410 vedtak med hjemmel i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a. Dette var en økning på 1822 innvilgelser etter denne bestemmelsen sammenlignet med 2014. Økningen i antall innvilgelser skyldes hovedsakelig en endring av praksis ved vurderingen av søknader for syriske borgere. Der mange fra Syria tidligere fikk tillatelse etter § 28 første ledd bokstav b, gis et større antall søkere nå oppholdstillatelse etter § 28 første ledd bokstav a, da de fyller vilkårene for en tillatelse etter flyktningkonvensjonen. I 2014 fikk 575 syrere (46 prosent av de realitetsbehandlede søknadene fra syrere) tillatelse etter denne bestemmelsen. I 2015 økte denne andelen til 1360 personer (87 prosent).

Det har også i 2015 vært en økning i antall borgere fra Eritrea som fikk tillatelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a. I 2014 fikk 1890 personer (99 prosent) tillatelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a. I 2015 fikk 2599 personer (98 prosent) tillatelse etter denne bestemmelsen.

Vedtak etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b (annen flyktningstatus)

Det var en markant nedgang i antall personer som ble gitt tillatelse etter § 28 første ledd bokstav b – fra 1140 personer i 2014 til 673 personer i 2015. Dette var en nedgang fra 16 prosent i 2014 til 8 prosent i 2015. Det var en klar nedgang i antall søkere fra Syria som fikk en slik tillatelse, som omtalt ovenfor. I 2014 fikk 669 syriske borgere (59 prosent) en tillatelse etter bestemmelsen, mot 189 syriske borgere (28 prosent) i 2015. Det ble videre gitt tillatelse etter § 28 første ledd bokstav b til 316 borgere av Afghanistan, 110 statsløse og 16 borgere av Somalia. Den største økningen var for borgere fra Afghanistan som hadde en tredobling av innvilgede tillatelser etter denne bestemmelsen i 2015 i forhold til 2014, noe som skyldes økte ankomster fra afghanere i 2015, herunder enslige mindreårige asylsøkere.

UNE

Det totale antall tillatelser UNE har gitt etter § 28 første ledd bokstav a har sunket, mens antall tillatelser etter § 28 første ledd bokstav b er stabilt. . UNE ga i 2015 beskyttelse i om lag 290 saker (mot 350 i 2014), hvorav om lag 180 (205 i 2014) ble gitt beskyttelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a, og om lag 110 (105 i 2014) etter § 28 første ledd bokstav b. Det ble gitt avledet status etter § 28 sjette ledd i rundt 18 saker, og så godt som alle disse er knyttet til hovedpersoner som fikk beskyttelse etter § 28 første ledd bokstav a.

Porteføljer der UNE ga flest tillatelser etter § 28 første ledd bokstav a (inkludert avledet status etter § 28 sjette ledd til familiemedlemmer) omfatter Afghanistan, Usbekistan, Iran og Irak. Etter § 28 første ledd bokstav b er det særlig gitt mange tillatelser i Jemen-, Afghanistan- og Syria-porteføljene.

Om lag 3,7 prosent av de realitetsbehandlede beskyttelsessakene i UNE resulterte i at det ble gitt flyktningsstatus. UNE har samtidig gitt en del tillatelser i medhold av utlendingsloven § 38, slik at det totale antall tillatelser gitt i beskyttelsessaker likevel er tilnærmet det samme som i 2014.

Enslige mindreårige

I 2015 realitetsbehandlet UDI 1114 søknader fra personer som var enslige mindreårige på både søknads- og vedtakstidspunktet.

Tabell 2: Vedtak i saker der søker har oppgitt å være EMA etter utfall og alder i 2015

VEDTAK	EMA ved søknad - EMA ved vedtak	EMA ved søknad - over 18 ved vedtak	Ikke-EMA - over 18 ved søknad	Ikke-EMA - under 18 ved søknad	Totalsum
01. Konvensjonsflyktning	715	18	82	15	830
02. Annen flyktningsstatus	307	1	4	1	313
03. Humanitære grunner	50	1	2	5	58
05. EMA Begrenset	15				15
06. Avslag	27	16	70	13	126
07. Dublin II-forordningen	14	1	104	8	127
09. Trukket	4		5		9
10. Henlagt	28	2			30
11. Trygt tredjeland	6		9	2	17
Totalsum	1166	39	276	44	1525

I 2015 oppga 5297 av asylsøkere at de var under 18 år. Dette er en økning på 340 prosent i forhold til 2014, da 1204 personer oppga å være enslige mindreårige på søknadstidspunktet.

Den største gruppen var fra Afghanistan med 3424 søkere. Dette var over en tidoblingsammenliknet med året før, da 324 personer oppga å være under 18 år. Andelen fra Afghanistan utgjorde 65 prosent av det totale antallet enslige mindreårige asylsøkere i 2015, og 49 prosent av det totale antallet asylsøkere fra Afghanistan. Til sammenlikning utgjorde enslige mindreårige fra Afghanistan 27 prosent av det totale antallet enslige mindreårige asylsøkere og 56 prosent av det totale antallet asylsøkere fra Afghanistan i 2014.

Den nest største gruppen i 2015 var enslige mindreårige fra Eritrea med 717 søkere. Dette er en økning på 75 prosent i forhold til 2014 hvor det ankom 409 enslige mindreårige søkere. Tross økningen i antall enslige mindreårige fra Eritrea, utgjorde dette kun 14 prosent av det totale antallet enslige mindreårige asylsøkere i 2015.

Den tredje største gruppen som oppga å være enslige mindreårige asylsøkere i 2015 var gruppen fra Syria med 537 personer. Dette er en markant økning fra 2014 da 66 enslige mindreårige fra Syria søkte asyl i Norge.

Effekt av utvidet flyktningbegrep (alle grupper):

Bestemmelsen har virket etter formålet, som var å gi en større andel av de personene som kommer beskyttelse. Samtidig ser vi at en større andel fikk beskyttelse etter utl § 28 første ledd bokstav a i 2015, mens andelen som fikk beskyttelse etter utl § 28 første ledd bokstav b gikk betraktelig ned.

Begrensede tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere, jf. utlendingsloven § 38 første ledd og utlendingsforskriften § 8-8**Bakgrunn:**

Bestemmelsen om begrensede tillatelser til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år trådte i kraft 1. mai 2009. Bestemmelsen er videreført i utl § 38 og utf § 8-8.

Begrenset tillatelse etter denne bestemmelsen er en midlertidig innvilgelse som gir den enslige mindreårige rett til å være i Norge frem til fylte 18 år. Tillatelsen gir ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familieinnvandring, og den kan ikke fornyes. Den faller bort etter at søkeren når myndighetsalder, og vedkommende skal da vende tilbake til sitt hjemland. Tillatelsen gis til enslige mindreårige asylsøkere over 16 år som tidligere fikk oppholdstillatelse kun fordi norske myndigheter ikke fant søkerens omsorgspersoner.

Bestemmelsens formål er å begrense antall enslige mindreårige asylsøkere til Norge som ikke har beskyttelsesbehov.

Tall:

I 2015 innvilget UDI 15 begrensede tillatelser til enslige mindreårige over 16 år. I 2014 ble det gitt 21 begrensede tillatelser til enslige mindreårige etter bestemmelsen.

Siden innføringen av bestemmelsen i 2009 har UDI gitt 212 slike tillatelser. Av disse har 85 personer opplyst å komme fra Afghanistan, 30 fra Irak og 22 fra Etiopia. Per 1. januar 2016 var 16 fortsatt under 18 år.

Av de 213 som har fått en begrenset tillatelse bodde 39 personer fortsatt i mottak ved utgangen av 2015, 28 personer hadde reist til hjemlandet sitt med IOM og 6 personer ble uttransportert av politiet. Videre var 32 personer bosatt, 13 personer var registrert bosatt privat og 95 personer befant seg på ukjent sted.

UNE har i 2015 ikke gitt noen tillatelser etter utlendingsforskriften § 8-8. I 2014 innvilget UNE tre tillatelser etter bestemmelsen og opplyste da at de derfor ikke hadde grunnlag for å si noe om erfarte virkninger av bestemmelsen. UNE behandlet om lag ti statusklager i 2015 i saker hvor klageren av UDI ble gitt en tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-8. Av disse sakene ble én sak omgjort, og klageren gitt beskyttelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a.

Effekt:

UDI mener bestemmelsen har hatt liten effekt. Antallet asylankomster av enslige mindreårige har ikke blitt redusert etter innføringen av bestemmelsen, og få av dem som har fått en begrenset tillatelse har returnert etter fylte 18 år. En stor gruppe oppholder seg på ukjent sted, og vi har derfor ikke kunnskap om disse har reist hjem, dratt til et annet land eller om de fortsatt oppholder seg i Norge.

Særlig om familieinnvandring der referanseperson har flyktningstatus:

Tall:

I 2015 ble det behandlet 391 søknader om familieinnvandringstillatelse der referansepersonen har vært enslig mindreårig med beskyttelse. Av disse var det 78 foreldre og 177 søsken som fikk familieinnvandringstillatelse på dette grunnlaget, mens 136 saker ble avslått. Tallene viser at det har vært en merkbar økning i antall søknader og tillatelser etter denne hjemmelen i 2015. I 2014 fikk til sammenligning 36 foreldre og 58 søsken innvilget tillatelse på dette grunnlaget.

Tabell 3 Familieinnvandring med enslig mindreårig med beskyttelse

Hjemmel	Avslag	Innvilgelse	Totalt
utl § 43, 1	55	76	131
utl § 43, 2	69	177	246
utl § 45, 1	12	2	14
Totalsum	136	255	391

UNE opplyser at en manuell telling viser at de hadde 28 saker som ble vurdert etter utlendingsloven § 43 i 2015. Ingen av klagen ble tatt til følge.

Søknadene ble i all hovedsak avslått fordi:

- Referansepersonen var over 18 år på søknadstidspunktet
- Referansepersonen ikke hadde asyl
- Klageren skulle ikke bo sammen med referansepersonen
- Det var ikke sannsynliggjort at referansepersonen og klageren var søsken (jf. annet ledd)

Effekt:

Endringene i terskelen for å gi beskyttelse til mindreårige asylsøkere har ført til en økning av antall foreldre og søsken som søker og får innvilget familieinnvandring med mindreårig flyktning i Norge. Noe av økningen i antall familieinnvandringstillatelser til enslige mindreårige flyktninger skyldes imidlertid også at det de siste årene vært en økning i ankomstene av enslige mindreårige asylsøkere, dermed vil også antallet familieinnvandringssøknader med denne gruppen øke.

Fordi UNE har såpass få saker etter den nevnte bestemmelsen, er det vanskelig å identifisere entydige effekter av bestemmelsen for UNEs del, både forventede og utilsiktede.

FAMILIEINNVANDRING

Underholdskravet, jf. utlendingsloven § 58 og utlendingsforskriften §§ 10-8, 10-9, 10-10 og 10-11

Bakgrunn:

Bestemmelsene trådte i kraft 1. januar 2010 og gjelder for alle søknader fremmet etter kunngjøring av utlendingsforskrift den 23. oktober 2009. De nye bestemmelsene innebærer flere innstramminger i kravet til underhold, herunder innskjerping av krav til tidligere og

fremtidig inntekt og i forhold til grupper som etter tidligere lov ofte fikk dispensasjon fra underholdskravet.

For personer med beskyttelsesbehov innebærer imidlertid regelendringene en oppmyking i forhold til tidligere utlendingslov.

Endringenes sentrale formål er å bidra til større grad av selvforsørgelse og fremme integreringen. Et annet formål at endringene skal bidra til å motvirke tvangsekteskap, ved at underholdskravet kan føre til at unge mennesker blir mer økonomisk uavhengige av familien og dermed har bedre forutsetninger for å motsette seg eventuelt økonomisk press i ekteskapsammenheng. Et tredje formål er å bidra til å begrense antall asylsøkere uten beskyttelsesbehov, ved at skjærpede underholdskrav kan ha betydning for hvordan norsk innvandringspolitikk oppfattes utad.

Tall:

Tabellene nedenfor viser andelen innvilgelser av søknader om familieinnvandring fra 2008 til 2015.

Tabell 4 Innvilgelsesprosent i familieinnvandringssøknader 2008-2015

Referansepersonens oppholdsgrunnlag	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Norsk	80 %	79 %	70 %	72 %	71 %	69 %	71 %	77 %
Nordisk	84 %	81 %	76 %	65 %	68 %	63 %	77 %	84 %
Permanent opphold	74 %	71 %	64 %	66 %	61 %	58 %	68 %	74 %
Utdanning	97 %	80 %	80 %	79 %	86 %	86 %	88 %	90 %
Flyktningstatus	79 %	78 %	74 %	70 %	68 %	67 %	74 %	74 %
Andre	82 %	77 %	76 %	75 %	79 %	84 %	88 %	89 %
Totalsum	80 %	77 %	71 %	72 %	72 %	72 %	77 %	79 %

Tabellen nedenfor viser i hvilken grad underholdskravet er oppfylt eller ikke i avslagssaker.

Tabell 5 Andel som oppfylder vilkår om underhold i familieinnvandringssaker 2010-2015

Utfall	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Oppfylt	51 %	40 %	36 %	44 %	55 %	60 %
Ikke oppfylt	49 %	60 %	64 %	56 %	45 %	40 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Den største endringen i 2015 sammenlignet med årene før er at innvilgelsesprosenten i saker der referansepersonen er norsk eller nordisk har økt merkbart. Samtidig ser vi at underholdskravet er oppfylt i flere avslagssaker i 2015. Vi tror derfor at dette betyr at norske og nordiske referansepersoner i større grad fyller underholdskravet nå enn tidligere. Samlet sett er innvilgelsesprosenten omtrent tilbake der den var før det gjeldende underholdskravet ble innført. Det kan derfor fremstå som at endringene i underholdskravet har bidratt til økt selvforsørgelse, jf. også det forhold at underholdskravet er oppfylt i en økende andel av avslagssakene.

Denne endringen har også den effekten at noen av UDIs porteføljer har blitt tyngre å behandle. Dette gjelder særlig søknader om familieinnvandring fra borgere av Somalia, der vi i stadig flere saker må vurdere på bakgrunn av blant annet intervjuer om familierelasjonen er sannsynliggjort.

Nedenfor følger tabell med innvilgelsesprosent for 2015 for utvalgte land, vedtak fattet i alle instanser. Tallene omfatter alle grupper av søkere om familieinnvandring, inkludert barn. Tabellen viser at det fortsatt er store forskjeller i innvilgelsesprosent mellom forskjellige søkergrupper. Vi antar at underholdskravet, sammen med fireårskravet, og i hvilken grad gruppene faller inn under unntak fra disse, er hovedforklaringen på forskjellene. Det er likevel også forskjeller i hvilken grad øvrige vilkår for familieinnvandring er oppfylt, særlig i hvilken grad familierelasjonen er dokumentert eller sannsynliggjort. For noen land er også kravene til identitet en viktig grunn til at søknader blir avslått. Dette gjelder særlig for søknader fra Irak og for søkere som har fremmet søknad fra Norge etter avslag på søknad om asyl.

Tabell 6 Innvilgelsesprosent i familieinnvandringsaker for utvalgte land i 2015

Søkers statsborgerskap	Kvinner		Totalt Kvinner	Menn		Totalt Menn	Alle		Totalt alle	Innvilgelses- prosent kvinner	Innvilgelses- prosent menn	Innvilgelses- prosent alle
	1.avslag	2.innvilgelse		1.avslag	2.innvilgelse		1.avslag	2.innvilgelse				
Somalia	432	717	1149	356	669	1025	788	1386	2174	62 %	65 %	64 %
Eritrea	288	538	826	168	378	546	456	916	1372	65 %	69 %	67 %
Filippinene	118	889	1007	27	268	295	145	1157	1302	88 %	91 %	89 %
Thailand	69	846	915	18	127	145	87	973	1060	92 %	88 %	92 %
India	11	625	636	11	250	261	22	875	897	98 %	96 %	98 %
Syria	55	388	443	24	259	283	79	647	726	88 %	92 %	89 %
USA	22	274	296	23	196	219	45	470	515	93 %	89 %	91 %
Afghanistan	119	183	302	90	97	187	209	280	489	61 %	52 %	57 %
Russland	37	310	347	18	105	123	55	415	470	89 %	85 %	88 %
Kina	38	283	321	13	111	124	51	394	445	88 %	90 %	89 %
Pakistan	68	193	261	44	133	177	112	326	438	74 %	75 %	74 %
Etiopia	90	155	245	65	111	176	155	266	421	63 %	63 %	63 %
Serbia	13	202	215	12	182	194	25	384	409	94 %	94 %	94 %
Statsløs	35	184	219	30	123	153	65	307	372	84 %	80 %	83 %
Ukraina	26	225	251	9	56	65	35	281	316	90 %	86 %	89 %
Iran	46	116	162	23	84	107	69	200	269	72 %	79 %	74 %
Brasil	17	152	169	10	53	63	27	205	232	90 %	84 %	88 %
Irak	52	71	123	54	50	104	106	121	227	58 %	48 %	53 %
Sudan	42	97	139	19	59	78	61	156	217	70 %	76 %	72 %
Tyrkia	22	75	97	40	76	116	62	151	213	77 %	66 %	71 %

UNE har i 2015 hatt en noe lavere saksinnngang enn i 2014, men i de tre siste månedene i 2015 var det en markant økning i saksinngangen.

Som ved forrige rapportering erfarer UNE fremdeles en del utfordringer knyttet til den såkalte ettårsfristen (unntak fra underholdskravet, jf. utf § 10-8 fjerde ledd, jf. femte ledd).

Utfordringene knytter seg til skjæringstidspunktet for ettårsfristen ved registrering av elektronisk søknad på nett, og særlig når det er lang ventetid for timeavtale ved enkelte ambassader. Som departementet er kjent med, har Sivilombudsmannen vært opptatt av disse sakene og bedt om en klargjøring av regelverket.

UNE opplyser videre at den tidligere rapporterte uklarheten om utf § 10-8 annet ledd fortsatt gjelder. Det er fremdeles uklart om lovgiver har ment at henvisningen til kapittel 19 skal gjelde både for dem som mottar alderspensjon, og dem som mottar uførepensjon, nå kalt uføretrygd. Problemstillingen blir ytterligere satt på spissen med den nye ordningen for uføretrygd som trådte i kraft 1. januar 2015, og som innebærer at utregningen for uføretrygd er endret. Dersom det skal legges til grunn ulikt beløp for uføretrygd og alderspensjon, vil det ifølge de nye bestemmelsene for uføretrygd trolig være snakk om en større differanse mellom beløpene, enn det som ville vært tilfelle etter de tidligere bestemmelsene i folketrygdloven.

Effekt:

I saker der referansen er norsk eller nordisk, er innvilgelsesprosenten som nevnt omtrent der den var før underholdskravet ble innført, noe som kan tyde på at formålet om økt selvforsørgelse har virket, i hvert fall delvis, for denne gruppen. For andre grupper er de effekten omtrent som ved forrige rapportering. UNEs erfarte virkninger av regelverket innebærer ingen vesentlige endringer fra tidligere år.

Avslagshjemmel for å motvirke tvangsekteskap, jf. utlendingsloven § 51 annet ledd

Bakgrunn:

Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2010. Det var en tilsvarende bestemmelse i ul. 1988 § 9 tredje ledd.

Bestemmelsen har to alternativer; tillatelse kan nektes dersom referansepersonen ikke samtykker i at søkeren gis en tillatelse, eller dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje.

Formålet med bestemmelsen er å motvirke tvangsekteskap både ved signaleffekten av regelen, og ved å ha en annen terskel for hva som defineres som tvangsekteskap enn i straffeloven.

Tall:

I 2015 har UDI avslått 48 søknader på grunnlag av ekteskap, én søknad på grunnlag av samboerskap over to år og 14 søknader om oppholdstillatelse for å inngå ekteskap i Norge fordi referansen *ikke* samtykker til tillatelsen.

Det kan ikke legges til grunn at manglende samtykke skyldes tvangsekteskap i alle saker. Vi ser at enkelte referanser trekker seg når det skal foretas kontrolltiltak som DNA-test eller proformaintervju i saken. Vi har ikke mulighet for å skille ut i hvor mange saker der det også er mistanke om tvangsekteskap.

Vi har avslått ti saker i 2015 der referansepersonen *har* samtykket i at tillatelse skal gis, men der vi etter en totalvurdering mener at det foreligger sannsynlighetsovervekt for at ekteskapet ikke er inngått frivillig. Søkerne i disse sakene kommer fra Pakistan, Tyrkia og de palestinske områdene.

Alle saker der UDI mener at det er avdekket sannsynlighetsovervekt for tvangsekteskap blir sendt til sikkerhetsvurdering i politiet. Formålet med dette er å avklare om en åpen begrunnelse om tvangsekteskap i vedtaket kan utsette referansepersonen for fare. Denne vurderingen er meget ressurskrevende, og en årsak til at det tar lang tid å få sendt ut vedtak av denne typen. I flere av tvangssakene som vi oppdaget i 2014 ble derfor først fattet vedtak i 2015, og flere av sakene vi oppdaget i 2015 vil først få vedtak i 2016.

UNE har ikke statistikkrapporter som kan si noe om antall saker. En manuell telling viser at det i 2015 ble fattet åtte vedtak hvor denne hjemmelen ble vurdert. Seks av sakene omfattet den delen av bestemmelsen som innebærer «referansepersonen [...] ikke samtykker» (grunnet andre forhold enn opplysninger enn tvang). I to saker ble klagen ikke tatt til følge grunnet sannsynlighetsovervekt for tvangsekteskap. I én av disse to sakene ble begrunnelse utelatt, jf. forvaltningsloven § 24 annet ledd.

Effekt:

Bestemmelsen har effekt ved at den i de avslåtte søknadene hindrer at tvangsekteskapet blir etablert i Norge. Videre blir referansepersoner som er utsatt for tvangsekteskap identifisert og kan få tilgang til hjelpetiltak. I saker der politiet i intervju får mistanke om tvangsekteskap kreves det ofte flere runder med referansepersonen for å kunne avklare fakta i saken. Dette er svært ressurskrevende i den enkelte sak, og det krever normalt høy kompetanse hos intervjuer for å kunne avdekke tvangsekteskap. Dette fører til et behov for å sende en del slike saker til intervju til politiet, og det fører igjen til lange saksbehandlingstider og stor ressursbruk. Vi sender kun saker til intervju når øvrige vilkår for en tillatelse er oppfylt. Det er

vanskelig å avdekke tvangsekteskap dersom det ikke er tilstrekkelig fokus på å avdekke dette under intervjuet. Spørreskjema og lignende er ikke egnet til å avdekke tvangsekteskap.

IDENTITET

Krav om dokumentert identitet før oppholdstillatelse gis (utlendingsforskriften § 8-12)

a. Praksis knyttet til identitetsvurdering, generelt og i henhold til nasjonalitet:

Tall og vurdering:

UDI gjør en konkret vurdering av om en søker bør kunne framskaffe ID-dokumenter eller gjøre noe annet konkret for å klarlegge sin identitet, og om en begrenset tillatelse kan motivere søker til dette. I 2015 ga UDI 123 førstegangstillatelser som var begrenset på grunn av at identiteten ikke var tilstrekkelig dokumentert. Dette var på samme nivå som i 2014, da det ble gitt 124 slike tillatelser. Flest slike tillatelser ble i 2015 gitt til borgere fra Afghanistan, Somalia, Irak Iran, jf. tabell 1 under punkt C. Det har vært størst økning i tillatelser til borgere fra Irak, Iran og Afghanistan, mens det har vært størst nedgang for Eritrea, Etiopia, Russland og Sudan.

Det har vært en jevn økning i andelen av de med § 38-tillatelse som har fått begrensede tillatelser fra 2012 (48 prosent) til 2015 (75 prosent).

Det er ingen egen vedtakskode for avslag på grunn av identitet, og det er dermed ikke mulig å få sikre tall. Det har imidlertid stadig blitt innvilget færre oppholdstillatelser på humanitært grunnlag. Tillatelser gitt på humanitært grunnlag utgjorde rundt ti prosent av realitetsavgjørelsene i asylsakene i 2009. Andelen har gått ned de siste årene til rundt to prosent i 2014 og 2015. Det er naturlig å se denne nedgangen i sammenheng med dokumentasjonskravet i ID-instruksen og § 8-12, men også andre faktorer kan ha virket inn. UDI har ikke endret praksis.

UNE opplyser at de ga om lag 190 tillatelser etter utl § 38 femte ledd i 2015. Av disse ble 177 (mot om lag 160 i 2014) gitt med begrensninger som følge av at vilkårene i utf § 8-12 ikke var oppfylt. Flest tillatelser ble gitt til borgere av Iran, Eritrea, Afghanistan, Etiopia og Somalia. Som omtalt ovenfor er det ikke mulig å få eksakte tall for avslag på grunn av identitet.

I 2015 mottok UNE om lag 75 klagesaker der tillatelsen som er søkt fornyet inneholder begrensninger. Det er ikke mulig gjennom UNEs statistikkrapporter og finne ut i hvor mange saker den opprinnelige tillatelsen var begrenset på grunn av tvil om identitet. UNE opplyser imidlertid at tvil om identitet er et tema i en stor andel av de klagesakene vi mottar over begrensede tillatelser. Begrensningene blir stort sett opprettholdt på grunn av at identiteten ikke er sannsynliggjort eller dokumentert. UNE tok til følge syv av om lag 75 klager av denne sakstypen.

Begrensede tillatelser som gis i oppholdssaker for å fremskaffe pass

I noen saker har tidligere asylsøkere med avslag søkt familieinnvandring fra Norge, men ikke fremlagt pass. Hvis øvrige vilkår for familieinnvandring er oppfylt, og de kan dokumentere eller sannsynliggjøre sin identitet ved å framlegge pass, kan de etter en konkret vurdering få en begrenset tillatelse med hjemmel i § 38 for å skaffe pass. I vurderingen legges det blant annet vekt på hensynet til barn. Tillatelsene danner ikke grunnlag for permanent tillatelse eller familieinnvandring, og de kan ikke fornyes. UDI anslår at det var omtrent 40 slike saker i 2015, omtrent det samme som i 2014. Vi anslår videre at 15 av disse sakene var fornyelser (forlengelse) av tillatelser der søkeren ikke hadde fremskaffet pass. Praksisen har eksistert

siden før innføringen av § 8-12. Erfaringsmessig har disse søkerne framskaffet pass i nær alle tilfeller. Vi ser likevel flere fornyelser i 2015 der søkeren ikke har skaffet pass. Dette gjaldt særlig søkere fra Etiopia.

Sterke menneskelige hensyn i familieinnvandringsaker

Det er også noen asylsøkere med avslag som har søkt familieinnvandring, som har skapt tvil om egen identitet. Hvis søkeren kommer fra et land der det ikke utstedes anerkjente dokumenter, eller hjemlandets dokumenter har lav notoritet, kan de ikke uten videre dokumentere eller sannsynliggjøre sin identitet ved å framlegge nyutstedt pass. Vi har også saker der oppholdstillatelse/permanent oppholdstillatelse har blitt tilbakekalt fordi det har kommet inn nye opplysninger som gjør at identiteten ikke lenger fremstår som sannsynliggjort.

Slike saker avslås normalt, men i enkelte tilfeller gis det begrenset tillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn, vanligvis hensynet til barn. UDI anslår at vi har gitt omtrent 40 slike tillatelser i 2015. Omtrent 15-20 av disse tilfellene var fornyelser. Det fremstår som at det har vært en økning av slike tilfeller i 2015 (omtrent 15 i 2014). Økningen synes særlig å knytte seg til søker som oppgir å komme fra Somalia. I noen av sakene er det tvil om nasjonalitet, slik at det ikke kan utelukkes at det kan fremskaffes gyldig pass som kan dokumentere denne. I noen saker fremstår det også som at en ny og bedre forklaring ville kunne bidra til å sannsynliggjøre identiteten. Det er likevel slik at det skal mye til for at søkere i denne situasjonen skal klare å sannsynliggjøre identiteten sin, og mange av dem kommer aldri til å klare det.

UNE opplyser at det i familieinnvandringsaker er primært utf § 10-2 annet ledd som brukes som hjemmel. Utf § 8-12 er kun aktuell i vurderingen etter utl § 38, og UNE hadde bare én slik familieinnvandringsak i 2015. I denne saken var identiteten ikke sannsynliggjort. UNE opplyser at de heller ikke har registrert saker hvor det er gitt ordinære innvilgelser etter at førstegangstillatelse er gitt med begrensninger, eller saker hvor det er fremlagt dokumenter ved fornyelse.

Fornyelser av begrensede tillatelser

I 2015 ga UDI 813 fornyede tillatelser i saker der forrige tillatelse var registrert som begrenset på grunn av identitet. Av disse tillatelsene er 537 gitt med fortsatt begrensninger. Det er en liten nedgang i andelen som får ordinære tillatelser eller tilsvarende i fornyelsesomgangen fra 2014, fra 39 prosent i 2014 til 34 prosent i 2015, jf. tabell 2. Av de største nasjonalitetene fikk en stor andel fra Afghanistan, Iran og Nigeria ordinær tillatelse ved fornyelse i 2015, mens det bare gjaldt en liten andel for Somalia, Eritrea Etiopia og Russland. Det er størst endringer for Afghanistan der flere synes å legge fram dokumenter enn i 2014, mens det er størst nedgang for Eritrea og Etiopia. En tendens som fortsetter fra tidligere år er at svært få somaliere får opphevet en begrensning gitt etter § 38 femte ledd.

b. Andelen av søkere som har fremlagt dokumenter, både ved asylsøknad og ved fornyelse, totalt og i henhold til nasjonalitet:

Tall og vurdering:

UDI har erfart at noen flere søkere la frem opplysninger om riktig identitet i 2015, selv om andelen av de totale fornyelsene der det ble gitt ordinær tillatelse gikk litt ned. UDI anser at det er færre som klarlegger sin identitet enn de vi tror har mulighet til å gjøre det. Det tar erfaringsvis flere år før søkerne frivillig legger frem opplysninger om sin riktige identitet. Fordi det har vært vanskelig for søkerne å forstå konsekvensene av de begrensede tillatelsene, har personer som vi mener er i stand til å skaffe seg dokumenter, brukt lengre tid på dette enn forventet. I saker hvor søkeren har levert pass, har opplysningene i passet vanligvis vært identisk med opplysningene som er oppgitt i asylsøknaden.

UNE opplyser også at de har hatt en økning i antallet klager som legger frem dokumentasjon på identitet sammenlignet med tidligere år i beskyttelsessaker. For øvrig er status noenlunde den samme som i 2014 hva gjelder fremleggelse av andre identitetsdokumenter enn pass for borgere som anfører å være fra Iran, Irak, Etiopia og Great-Lakes-landene. Det har ikke skjedd endring i porteføljene fra Midtøsten- og Nord-Afrika-sakene for øvrig fra 2014. Fortsatt legges det i liten grad frem identitetsdokumenter fra disse landene med unntak av i Syria-sakene.

I Balkan-sakene fremlegges pass i ca. 68 prosent av sakene. Fremleggelse av pass i disse sakene har imidlertid lite å si for utfallet i denne type saker, som normalt behandles som åpenbart grunnløse. I sakene fra Sentral-Asia er andelen som fremlegger pass nokså høy, om lag 56 prosent. I Russlandporteføljen var det om lag 48 prosent som fremla identitetsdokumenter (innenrikspass eller annet), men kun 18 prosent av disse fremla utenrikspass (dvs. dokumenterte sin identitet).

UNE opplyser videre at det ikke ble fremlagt pass i noen saker fra Somalia. Somaliske pass har svært lav notoritet, og er ikke egnet til å fjerne tvil om identitet i en sak. Etter praksis anses klantilhørighet som en del av somalieres identitet fordi klanen sier noe om en somaliers familienettverk. Det skilles derfor mellom saker hvor klan er lagt til grunn og identiteten anses som tilstrekkelig sannsynliggjort, og saker hvor klan ikke er lagt til grunn. I flertallet av sakene ble klantilhørigheten/identiteten ikke lagt til grunn som tilstrekkelig sannsynliggjort. UNE opplyser at de siden våren 2015 i to til tre saker har bedt om fremleggelse av somaliske pass i tilfeller hvor man har innvilget tillatelser på humanitært grunnlag, og hvor klagerens identitet i utgangspunktet anses som tilstrekkelig sannsynliggjort. Grunnen til at UNE ber om fremleggelse av somaliske pass i disse sakene, er at det da er somaliske myndigheter som går god for klageren opplysninger om statsborgerskap. Dette bidrar til å ivareta notoriteten til norske utlendingspass, idet norske myndigheter ikke utsteder pass med opplysninger som ikke kan etterprøves. I saker der UNE har bedt om pass, ble klageren innvilget en ettårig begrenset tillatelse etter utl § 38 femte ledd, med mulighet for fornyelse. Dersom klageren fremlegger somalisk pass, eller fremlegger dokumentasjon på at han/hun ikke kan fremskaffe pass av grunner som ligger utenfor klagerens kontroll, kan UDI vurdere om begrensningene skal oppheves.

UNE opplyser at fremleggelsen av eritreiske pass har vært relativt stabil i 2015, sett i forhold til 2014. Gruppen som legger frem pass er i all hovedsak personer som tidligere ikke har sannsynliggjort eritreisk statsborgerskap. Dette er personer UNE mener skaffer seg eritreisk statsborgerskap mens de er i Norge. Passene legges frem i forbindelse med omgjøringsanmodninger. Hva angår andre dokumenter er det heller ingen tydelig endring. Det som fremlegges i forbindelse med søknad om beskyttelse, er i all hovedsak eritreisk nasjonalt ID-kort.

UNE har ikke statistikkrapporter som sier noe om hvor mange av klagerne i familieinnvandringssaker som la frem identitetsdokumenter i 2015 sammenlignet med tidligere år, men det er ikke grunn til å tro at det har vært noen vesentlig endring. I oppholdssaker er det et krav om at det fremlegges gyldig pass. UNE opplyser at det ikke fremlegges pass i en del Eritrea-saker (om lag ti saker i 2015). I disse sakene blir ikke klagen tatt til følge med begrunnelsen at identiteten ikke er dokumentert ved gyldig pass, og at det ikke anses som umulig/urimelig for dem å fremskaffe dette. Somaliere fremlegger fortsatt ikke pass. Det kan for øvrig forekomme saker der pass ikke er fremlagt, men der klagen blir avslått av andre grunner. UNE opplyser at de da ikke tar stilling til identitet.

Effekt:

UNE opplyser at det ikke er grunnlag for å slutte at økningen av andelen som fremlegger pass i beskyttelsessaker er en effekt av utf § 8-12. Økningen er blant annet en effekt av

engangsløsningen for lengeværende barn (utf § 8-13), varig løsning for lengeværende barn (utf § 8-5) og den midlertidige reguleringen for tvangsreturnerte lengeværende barn (utf § 8-5 a). Det er for eksempel fremlagt pass og gitt ordinære tillatelser etter utf § 8-12 i 60 prosent av tilfellene av sakene vurdert etter utf § 8-5. Til sammenlikning hadde kun fire av 66 familier som var omfattet av rapporten *Ett år etter «Barn på flukt»* (2013) dokumentert sin identitet med pass. Overvekten av barnefamiliene er fra Afghanistan, Iran, Etiopia og Eritrea. For øvrig er 20 nasjonaliteter representert.

En annen årsak til at flere i 2015 fremla identitetsdokumenter, er de økte asylankomstene over Storskog. UNE mottok ca. 256 slike saker i 2015. Det foreligger pass i stort sett alle sakene, idet søkerne ellers ikke hadde kommet seg over grensestasjonen. Dette gjelder også asylsøkere fra land der det normalt ikke legges frem pass, typisk Afghanistan, Pakistan og Marokko. 21 ulike nasjonaliteter er representert.

Som ved tidligere rapporteringer, bemerker UDI at ordningen med begrensede tillatelser har konsekvenser for botid i mottak og deltakelse i introduksjonsordningen. Per 1. januar 2016 har 923 personer begrenset tillatelse på grunn av identitet, jf. tabell 3. Dette er en økning fra 830 per 1. januar 2015. Antallet med slike tillatelser som bor i mottak/omsorgssenter/AMOT har gått opp fra 343 til 417. Samtidig er antallet som er bosatt i kommuner nesten uendret. Vi antar at økningen i antallet som bor i mottak og stagnasjonen i bosettingen har sammenheng med at det etter juni 2014 ikke lenger har vært adgang til å bosette personer med begrenset tillatelse. Effekten av denne økningen er at disse personene kan bli en belastning for mottakssystemet, og på det enkelte mottak. I tillegg vil denne gruppen være enda mer krevende enn personer som oppholder seg på mottakene med utreiseplikt fordi de befinner seg i en uavklart situasjon med tanke på integrering eller retur. Av de 417 personene som er i målgruppen i dag, er det spesielt utfordrende for barn og ungdom å bo lenge i usikkerhet.

UDI vil som ved tidligere rapporteringer peke på noen utfordringer for denne gruppen. Personer med begrensede tillatelser har vanskeligheter med å dokumentere sin identitet også overfor andre enn UDI, noe som gjør det vanskelig for dem å åpne bankkonto, hente rekommanderte postforsendelser m.m. Mottakspersonale får ekstra oppgaver med praktisk veiledning og bistand til personer med slike tillatelser, bl.a. knyttet til manglende forståelse hos beboeren og andre om vedtakets innhold og konsekvenser. For eksempel ser vi at det kan være ekstra utfordringer for beboeren i møtet med øvrige sektormyndigheter, som ikke alltid kjenner til de rettigheter og plikter gruppen har. Dette kan igjen generere ekstra veiledningsoppgaver for mottaksansatte.

Kort oppsummert ser UDI at begrensede tillatelser kan fremskynde bosettingen og dermed integreringen dersom personene fremskaffer dokumentasjon på identitet og får en ordinær oppholdstillatelse, mens det får negative konsekvenser for personen selv og mottakssystemet hvis tillatelsen bare fornyes midlertidig år etter år.

c. Statistikk – begrensede tillatelser:

Tabell 7 Begrensede tillatelser (førstegangstillatelser) gitt av UDI i 2015

Statsborgerskap	Tertial			Totalsum
	1	2	3	
Afghanistan	20	15	14	49
Aserbajdsjan	1			1
Burundi	2			2
Dem. Rep. Kongo (DRC)	1			1
Eritrea	1	2	3	6
Etiopia	2	2	4	8
Hviterusland		1		1
Irak	3	7		10
Iran	1	9		10
Jemen	1			1
Jordan		1		1
Kamerun	1			1
Libanon	1			1
Moldova			1	1
Pakistan			2	2
Rusland	2			2
Serbia		3		3
Sierra Leone	1			1
Somalia	3	6	2	11
Sri Lanka		2	1	3
Statsløs	1	1	1	3
Sudan	3		1	4
Ukjent			1	1
Totalsum	44	49	30	123

Tabell 8 Fornyelse av begrensede tillatelser behandlet i UDI i 2015 der det er gitt ordinær tillatelse eller annet vedtak som opphever begrensingene

Statsborgerskap	Totalt
Afghanistan	42
	1
	12
Albania	4
Burundi	1
Djibouti	2
	1
Elfenbenskysten	3
Eritrea	2
	17
	3
	1
	2
Etiopia	25
	1
Georgia	1
Ghana	1
Guinea	2
Irak	22
	1
	19
	4
Iran	12
	4
Jemen	1
Jordan	2
Kirgisistan	3
Kosovo	1
	3
	2
Liberia	1
Marokko	2
Nigeria	8
	4
Pakistan	2
Russland	19
	2
	3
Rwanda	2
Senegal	1
Sierra Leone	1
Somalia	3
	1
Sri Lanka	12
Statsløs	5
Sudan	3
Tadsjikistan	1
Togo	1

Tyrkia	4
	1
Uganda	4
Usbekistan	1
Totalsum	276

Tabell 9 Fornyelse av begrensede tillatelser behandlet i UDI i 2015 der det er gitt ny ID-begrenset tillatelse

Statsborgerskap	Totalt
Afghanistan	5
Algerie	1
Angola	3
Aserbajdsjan	1
Bulgaria	3
Burundi	3
Dem. Rep. Kongo (DRC)	3
Egypt	5
Elfenbenskysten	3
Eritrea	88
Etiopia	84
Gambia	1
Hviterusland	7
Irak	63
Iran	14
Kasakhstan	8
Kirgisistan	5
Libanon	1
Marokko	2
Myanmar	5
Nigeria	1
Romania	1
Rusland	67
Sierra Leone	1
Somalia	90
Sri Lanka	20
Statsløs	14
Sudan	4
Syria	1
Sør-Sudan	1
Tadsjikistan	5
Tyrkia	1
Uganda	1
Ukraina	1
Usbekistan	21
Vest-Sahara	1
Vietnam	2
Totalsum	537

Tabell 10 Antall personer med begrenset tillatelse på grunn av identitet per 1. januar 2016 – fordelt på oppholdssted

Hvor nå	Totalt
a_Mottak/omsorgssenter/AMOT	417
b_Bor privat	175
c_Bosatt	322
d_Forsvunnet/ukjent	7
e_Returnert med IOM	2
Totalsum	923

Tabell 11 Antall voksne i mottak/omsorgssenter/AMOT med begrenset tillatelse, fordelt etter antall i familie og om de har barn

Antall i familie	Har barn	Ikke barn	Totalsum
1. Enslig		38	38
2. To - fem	166	7	173
3. Seks - ti	23		23
Totalsum	189	45	234

TVANGSMIDLER

Utvidet adgang til bruk av tvangsmidler, jf. utlendingsloven §§ 103-106a

Bakgrunn:

Endringene innebærer blant annet utvidede hjemler for bruk av tvangsmidler overfor utlendinger med uklar identitet, utlendinger som det er grunn til å frykte vil unndra seg utsendelse, og overfor kriminelle utlendinger og utlendinger som utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

Tall og vurdering:

Fengslingssaker

POD opplyser at Sør-Vest politidistrikt har hatt ni fengslinger i forbindelse med uttransportering (varetektsfengsling). Tallene er basert på manuelle tellinger. I tillegg har distriktet hatt noen fengslinger på grunn av ID, men betydelig færre enn i 2014. Grunnen til mange færre fengslinger enn i 2014, er problemet med tilstrekkelig antall varetektsplasser, slik at flere er pålagt meldeplikt istedet.

Politiets utlendingsenhet (PU) har benyttet fengsling etter bestemmelsene i utlendingsloven § 106 første ledd i 932 tilfeller i 2015, se tabellen under.

Tabellen under viser bruk av tvangsmidler etter anmodning fra Politiets utlendingsenhet i 2015. Statistikk for bruk av tvangsmidler etter §§ 103 og 104 foreligger ikke.

Tabell 12 – Bruk av tvangsmidler i 2015 hos Politiets utlendingsenhet

	Totalt for 2015
§105 - Bestemt bosted	11
§105 - Meldeplikt	200
§106(1)a-1 - Fengslet ID#1	47
§106(1)a-2 - Fengslet ID#2	17
§106(1)b - Fengslet unndragelse	865
§106(1)c - Fengslet brudd meldeplikt, mv.	
§106(1)d - Fengslet utvist straffet	1
§106(1)e - Fengslet fremstilling reisedok	
§106(1)f - Fengsling transitt	2
§106(1)g - Fengsling nasj interesser	
Sum	1 143

Meldeplikt

POD opplyser at Sør-Vest politidistrikt i 2015 benyttet meldeplikt i større grad enn før, blant annet på grunn av mangel på varetektsplasser. De antar at det gjelder rundt 40-50 tilfeller.

Beslag

Politidirektoratet (POD) opplyser at Oslo politidistrikt har foretatt beslag i ID-dokumenter med hjemmel i utlendingsloven § 104 i total 89 saker tilhørende 43 personer i 2015. Alle dokumentene blir ekthetsvurdert av Nasjonalt ID-senter.

Bostedskontroll

UNE opplyser at det ble foretatt bostedskontroll etter utl § 103 i én sak for å avdekke hvorvidt det anførte ekteskapsbruddet mellom to klagere var reelt. Som følge av bostedskontrollen ble konkludert med at samlivsbruddet var reelt.

Effekt:

POD opplyser at bestemmelsen om beslag har hatt effekt og at det er hensiktsmessig å benytte i de tilfeller der førstelinjen er i tvil om ektheten ved dokumentene.

Utlendingsloven § 105 første ledd bokstav e, § 106 første ledd bokstav g og § 106a første ledd bokstav k trådte i kraft 20.11.15. POD opplyser at PU ikke har anvendt disse etter at de trådte i kraft. Utl § 106 første ledd bokstav g har liten praktisk betydning fordi vedtak i disse sakene i utgangspunktet blir fattet i løpet av kort tid, ofte i løpet av 48 timer, og fordi man etter vedtak er fattet ikke lenger kan benytte utlendingsloven § 106 første ledd bokstav g. Den vil kun få praktisk betydning i de tilfellene UDI vil bruke opptil en uke på å fatte vedtak. I slike tilfeller har PU erfart at det er vanskelig å vurdere nødvendigheten av å fengsle, jf. utlendingsloven § 99. Det er derfor mer hensiktsmessig for PU å fengsle i saker der det foreligger unndragelsesfare, jf. utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b.

EKSPORTKONTROLL

Eksportkontroll og andre tiltak for å hindre overføring av kunnskap og teknologi, jf. utf. § 6-35 og GI-04/2013

Bakgrunn:

UDI måtte tidligere forelegge saker som skulle avslås av eksportkontrollhensyn for Justis- og beredskapsdepartementet fordi de berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Etter endringen som trådte i kraft fra 1. januar 2014 er det hjemmel i utlendingsforskriften § 6-35 for å avslå søknader etter utlendingsforskriften kapittel 6 (opphold i forbindelse med arbeid og studier mm) uten at saken skal behandles som en sikkerhetssak etter lovens kapittel 14. PST avgir i aktuelle saker en uttalelse når de mener at

oppholdstillatelse må avslås i medhold av utlendingsforskriften § 6-35 fordi eksportkontrollhensyn mv. tilsier det.

Tall og effekt:

I løpet av 2015 har UDI avslått fire saker av eksportkontrollhensyn. I tre saker var PSTs uttalelse fra 2014, og én uttalelse var fra 2015. Den sistnevnte saken ble påklaget. PST vurderte de nye opplysningene i klagen og konkluderte med at eksportkontrollhensyn m.v. ikke lenger er til hinder for at tillatelse gis. UDI gav likevel ikke tillatelse da studieplassen var falt bort. Tre saker dreide seg om oppholdstillatelse for studier og én sak om oppholdstillatelse som forsker med egne midler.

I løpet av 2014 avslo UDI 55 saker av eksportkontrollhensyn. Av disse vedtakene ble ti omgjort og tillatelse gitt etter klage og ny foreleggelse for PST. Det dreide seg om 52 iranere, to pakistanere og en syrer. 24 saker gjaldt oppholdstillatelse som faglært, 25 saker gjaldt oppholdstillatelse som student og seks saker gjaldt oppholdstillatelse som forsker med egne midler. Vi viser til årsrapport for 2014 for nærmere beskrivelse.

Tallene viser en stor nedgang fra 2014. Når en tar i betraktning at tre av PSTs uttalelser var fra 2014, og at PST revurderte sin anbefaling om avslag i uttalelsen fra 2015 på bakgrunn av nærmere opplysninger, har dermed PST ikke funnet grunnlag for eksportkontrollavslag i løpet av 2015 i arbeids- og studiesaker. PST har opplyst at de mener den viktigste årsaken til endringen er at studenter fra Iran stort sett ikke lenger har opptak til de naturvitenskaplige fagene som anses sensitive. Dette kan skyldes at universitetene og høyskolene har blitt forsiktig med opptak av iranske studenter til disse fagene på bakgrunn av retningslinjer fra UD¹, og/eller at iranske studenter lar være å søke på studier som er sensitive fordi de vet at det er fare for et avslag.

UNE opplyser at siden de ikke har statistikkrapporter som kan si noe om antall saker etter denne bestemmelsen, er deres tall basert på en manuell telling. UNE opplyser at de har behandlet i underkant av fem saker der utlendingsforskriften § 6-35 har vært tema. Blant de få sakene som har vært til behandling (der UDI har avslått etter § 6-35), har enkelte saker blitt avslått av UNE på andre grunnlag, som for eksempel utløpt studietilbud.

AU PAIR

Karantenebestemmelsen for vertsfamilier til au pair, jf. utlendingsloven § 27 b

Bakgrunn:

Bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2013. Endringen går ut på at det kan fattes vedtak om at det ikke skal innvilges oppholdstillatelse som au pair hos en vertsfamilie som har brutt vilkårene for oppholdstillatelse til au pair eller er ilagt straff eller særreaksjon (karantene for vertsfamilier). Formålet med lovbestemmelsen er å bidra til å forhindre at au pairer utnyttes som billig arbeidskraft eller utsettes for straffbare forhold.

Tall:

I 2015 vurderte UDI om lag 50 vertsfamilier etter § 27 b første ledd. UDI fattet vedtak om at det ikke skal innvilges oppholdstillatelse som au pair etter § 27 b første ledd mot seks vertsfamilier (11 personer). Det ble fattet et vedtak mot én vertsfamilie (to personer) etter § 27 b andre ledd. Til sammen er syv vertsfamilier ilagt karantene i 2015. Ett av vedtakene ble omgjort etter klage.

¹ Retningslinjer for kontroll med kunnskapsoverføring (immateriell teknologioverføring), februar 2015

Ved utgangen av 2015 hadde UDI 34 vertsfamilier (64 personer) til vurdering. Av disse er det sendt ut et forhåndsvarsel til syv vertsfamilier. Varsel vedrørende åtte vertsfamilier er lagt i bero i medhold av § 6-25 tredje ledd i påvente av behandling hos politiet eller domstolene.

19 vertsfamilier (35 personer) er vurdert etter varsel fra tidligere au pairer, hvor UDI har besluttet å ikke ilegge karantene etter § 27b.

Det har i løpet av året vært en stadig økning i saker som skal vurderes etter karantenebestemmelsen. Vi ser at karantenesakene utgjør en stadig større andel i vårt totale arbeid med denne porteføljen.

En av årsakene til at det avdekkes stadig flere saker som skal vurderes etter karantenebestemmelsen, kan være at Oslo politidistrikt siden 2014 har bedt au pairen om å fylle ut et intervjukjema i alle saker der au pairen ønsker å bytte vertsfamilie. I denne forbindelse ser vi saker der det ved bytte av vertsfamilie kommer frem brudd på kontrakten, samt vilkårene for oppholdstillatelse til au pair.

UDI mangler systemstøtte for å håndtere sakene etter § 27 b. Tallene er derfor basert på manuelle tellinger. Det forholdsvis høye antallet saker som varsles til UDI gjør det krevende å ha en tilfredsstillende oversikt over vertsfamilier ilagt karantene, samt saker til vurdering. Som nevnt i rapporteringen for 2014, vil en full saksbehandlingsløsning være kostbar, men vi ser også på muligheten for å få på plass en enklere og rimeligere løsning som vil fjerne risikoen for at det gis tillatelse i saker der referansen er satt i karantene.

UNE opplyser at de i 2015 behandlet én sak etter utlendingsloven § 27 b. UDIs vedtak om ett års karantenetid ble opprettholdt. I den aktuelle saken hadde ikke au pairen hatt eget rom. Hun hadde dessuten jobbet mer enn aupairkontrakten tillot, og vertsfamilien hadde ønsket å frata henne passet.

Vurdering:

I de karantenesakene vi til nå har hatt til vurdering er det enkelte av vilkårene som påstås brutt i mange saker. Det gjelder særlig vilkårene om:

- arbeidstid, fritid og ferie
- lommepenger/lønn
- norskkurs

Det vanligste bruddet som blir anført, er brudd på vilkåret om 30 timers arbeidsuke. I disse sakene er det ofte vanskelig å vurdere hvorvidt det foreligger sannsynlighetsovervekt. Ofte vil vertsfamiliens fremstilling være svært annerledes enn au paires som kan hevde arbeidstid opp mot 70 timer i uken. Vår erfaring er at det sjelden vil kunne ilegges karantene i saker der det kun er påstått gjentatte brudd på vilkåret om arbeidstid.

Mange au pairer opplyser også at det foreligger brudd på vilkåret om å utbetale lommepenger/lønn. Ofte anføres det at det ikke er innbetalt skatt, for lite lommepenger/lønn og/eller ikke utbetalt feriepenge. UDI vil da forhåndsvarse vertsfamilien og be om at det fremlegges dokumentasjon på utbetalt lønn og feriepenge.

Videre er det en utfordring i saker hvor au pairen rapporterer om at han/hun også har arbeidet for andre familier, at dette også vil ramme au pairen selv, da tillatelsen ikke gir anledning til å ta arbeid for andre familier. Au pair Center har tidligere påpekt at mange ikke ønsker å rapportere til UDI, da dette vil kunne få negative konsekvenser for au paires muligheter for fortsatt opphold i Norge. Vi har derfor grunn til å tro at det er tilfeller vi ikke blir gjort kjent med.

I de sakene som det til nå er fattet vedtak om å ilegge karantene, foreligger det ulike brudd på vilkårene for au pair tillatelsen. Dette har medført at enkelte er ilagt karantene for ett år, mens andre er ilagt for fem år. Dette har vært saker hvor:

- au parene har blitt satt til å arbeide for andre enn vertsfamilien
- au parene har arbeidet vesentlig for mye mot for lav lønn
- au pairen har blitt utsatt for trakassering og utilbørlig adferd
- enkelte au pairer har ikke hatt bevegelsesfrihet, dvs. vertsfamilien har tatt passet og også nektet au pairen adgang til hjemmet når familien ikke er til stede
- au pairen har blitt lånt bort for å jobbe hos naboer eller kjente
- flere au pairer melder at de ikke får delta på norskkurs

Vi ser også svært sjeldent grovere saker som medfører ti års karantene.

Saker som vurderes etter § 27 b er svært ressurskrevende saker, hvor det ofte er behov for bistand fra politi eller andre offentlige myndigheter, eller behov for å innhente utfyllende informasjon fra au pairen eller vertsfamilien. Det er en utfordring i sakene at det finnes lite bevis, det blir med andre ord påstand mot påstand.

Flere av sakene som meldes til UDI er også anmeldt til politiet for brudd på straffeloven og vi vil da avvente karantenesaken til utfallet av politiets vurdering.

Effekt:

UDI mener at den jevne og betydelige økningen i saker som er aktuelle for karantenebestemmelsen, viser at innføringen av bestemmelsen har hatt en effekt i den forstand at den i større og større grad avdekker misbruk av au pair-ordningen. Ut i fra vår erfaring så langt viser bestemmelsen at det foreligger misbruk av ordningen og misbruk av au pairer. Så langt har er det for tidlig å si om ordningen har noen *preventiv* effekt.

EØS-SAKER

Misbruk av utlendingsloven kapittel 13 – særlige regler for utlendinger som omfattes av Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) og Konvensjonen om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen)

Bakgrunn:

Det er enklere og færre vilkår for å få opphold i Norge som ektefelle til EØS-borger enn om ektefellen er norsk borger eller kommer fra et land utenfor EØS-området. Ektefellen til en EØS-borger kan også begynne å arbeide med én gang vedkommende kommer til Norge, såfremt EØS-borgeren har oppholdsrett. Dette kan føre til at noen urettmessig forsøker å skaffe seg fordeler etter dette regelverket.

Tall og vurdering:

Politiet

POD opplyser at det i Oslo politidistrikt har vært en nedgang på 7,2 prosent i antall søknader om oppholdskort for tredjelandsborgere i familieegjenforening med EØS-borger. En av årsakene kan være at kontrollmetodene har fungert, men også at søkere flytter seg ut i distriktene der det generelt har vært en lavere grad av kontroll for denne gruppen. I Kripas

sin trendrapport for 2016 viser de at proformaekteskap mellom EØS-borger og tredjelandsborger benyttes som en måte å rekruttere ulovlig arbeidskraft på. I 2014 søkte totalt 65 ulike nasjonaliteter om oppholdskort i familiegjenforening med EØS-borger. I 2015 økte tallet til 69.

POD opplyser videre at de mistenker at nærmere 20-25 prosent av søknadene som Oslo politidistrikt mottar om oppholdskort fra tredjelandsborgere er basert på proformaekteskap. Sakene der det mistenkes at ekteskapet er inngått proforma er meget tidkrevende, både for politiet og UDI, noe som fører til at resultatene først kommer etter noen tid.

POD opplyser at Oslo politidistrikts erfaring viser at misbruket er blitt grovere, og de ser at EØS-regelverket kan benyttes som middel i forbindelse med menneskehandel. Både Oslo og Sør-Vest politidistrikt har stort fokus på misbruk som ledd i arbeidsmarkeds kriminalitet. I Oslo arbeides det modusbasert ut fra tredjelandsborgerens nasjonalitet, og har ulike erfaringer med de forskjellige gruppene. Vi viser til mer utførlig beskrivelse av de ulike gruppene i brev fra POD til UDI datert 8. februar 2016 som ettersendes Justis- og beredskapsdepartementet.

UDI

UDI har ikke tall på hvor mange som misbruker dette regelverket, men erfarer på samme måte som politiet at tredjelandsborgere misbruker EØS-regelverket for å kunne ta opphold i Norge. Tredjelandsborger kommer gjerne sammen med en EØS-borger og søker om oppholdskort etter EØS-regelverket som familiemedlem. I noen saker avdekker politiet at det gis uriktige opplysninger på tidspunktet for behandling av søknaden. Det kan imidlertid være vanskelig å avdekke allerede på søknadstidspunktet at vilkårene for oppholdskort ikke er oppfylt. Flere av de sakene vi har fått inn kommer som følge av at politiet har gjennomført utlendingskontroll og da oppdaget at for eksempel EØS-borgerens arbeidstilbud aldri har vært reelt, at EØS-borgeren har forlatt landet etter kort tid eller at ekteskapet er proforma.

UDI ser en økende trend der tredjelandsborgere får utstedt oppholdskort i familiegjenforening med EØS-borger og hvor det viser seg at EØS-borgeren i realiteten aldri har hatt intensjon om å utøve sine rettigheter i Norge. Vi har eksempler på saker der politiet i ettertid har kunnet avdekke at arbeidsforholdet til EØS-borgeren har vært fiktivt, for eksempel gjennom falsk arbeidskontrakt, eller arbeidsforhold hvor det ikke betales skatt. Tredjelandsborgeren har i disse sakene blitt utvist etter tredjelandsregelverket til tross for at denne opprinnelig også har fått innvilget oppholdskort som familiemedlem til EØS-borger.

Dette er ressurskrevende saker både for politiet og UDI.

UNE:

UNE behandler ikke mange saker som dreier seg om proformasaker i saker etter EØS-regelverket. Etter det UNE er kjent med, ble det fattet fire vedtak om bortvisning i 2015 der begrunnelsen var at ekteskapet ble ansett som proforma.

UNE opplyser at det generelt er vanskelig å konstatere misbruk, særlig fordi det kan være en glidende overgang mellom tilfeller av tilpasning etter regelverket og regelrett misbruk. Dette har UNE for eksempel sett i saker der referansepersonen, som er norsk borger, etablerer seg i Sverige med ektefelle/samboer som er tredjelandsborger, for så å returnere til Norge etterfulgt av at tredjelandsborgeren påberoper seg rettigheter etter utlendingsloven kapittel 13. Denne måten å få inn et familiemedlem på er gjerne omtalt som «svenskeruten».

I disse sakene er det i ytterst få tilfeller at UNE har konstatert et reelt misbruk. Ett eksempel på misbruk har UNE erfart i en bortvisningssak fra februar 2015. I vedtaket ble det vist til misbruksbestemmelsen i unionsborgerdirektivet – art. 35 – og vist til at den norske borgeren i denne saken ikke hadde godtgjort noe annet formål med flyttingen til Sverige utover muligheten for senere å etablere seg i Norge med ektemannen som var tredjelandsborger.

Tredjelandsborgeren hadde tidligere fått avslag på sin søknad om asyl, og var utvist fra Norge. For øvrig mottok UNE for kort tid siden et varsel om stevning i denne saken.

UNE opplyser videre at de også ser noen utvisningssaker der det anføres at klageren er omfattet av EØS-regelverket, men der UNE etter en konkret helhetsvurdering ikke anvender reglene i kapittel 13. I disse sakene blir klageren derfor utvist etter reglene i utlendingsloven kapittel 8. Manuell optelling viser 8 slike saker. Det kan imidlertid ikke slutes at sakene som sådan er å anse som misbruk/forsøk på misbruk av bestemmelsene. Blant disse sakene vil det for eksempel kunne være tilfeller der klageren er i en relasjon med en EØS-borger, men der vilkårene for å omfattes av regelverket for øvrig ikke er oppfylt.

SAKSBEHANDLING

Saksbehandlingstiden ved søknader om fornyelser i arbeidssaker, jf. utlendingsforskriften § 10-21

Etter tildelingsbrevets punkt 6.4 skal UDI rapportere på saksbehandlingstiden ved søknader om fornyelse av tillatelse til arbeidssøkere, jf. utf. § 10-21. Forskriftens § 10-21 handler om fornyelse av alle oppholdstillatelser etter forskriftens kapittel 6. Begrepet «arbeidssøker» i snever forstand handler om oppholdstillatelser etter forskriftens § 6-29 og § 6-29a, der fornyelse av oppholdstillatelsen innenfor 6-månedersperioden er lite aktuelt.

Vi har derfor etter kontakt med arbeidsdepartementet avklart at vi rapporterer på saksbehandlingstidene for fornyelse av oppholdstillatelse som faglært, jf. forskriftens § 6-1, og utsendt arbeidstaker, jf. § 6-13.

Tall:

UDI og politiet har behandlet 3842 søknader om fornyelse av oppholdstillatelse som faglært i 2015. Median saksbehandlingstid var ni dager, og den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden var 22 dager. 75 prosent av fornyelsessakene ble behandlet av politiet, der median saksbehandlingstid var fem dager og gjennomsnittlig saksbehandlingstid 14 dager. UDI hadde en median saksbehandlingstid på 35 dager og en gjennomsnittlig saksbehandlingstid i fornyelsessakene på 48 dager.

I 2015 ble det behandlet 574 saker om fornyelse av oppholdstillatelse som utsendt arbeidstaker. Median saksbehandlingstid var ni dager og gjennomsnittlig saksbehandlingstid 18 dager. Politiet behandlet 66 prosent av sakene og hadde en median saksbehandlingstid på seks dager og gjennomsnittlig saksbehandlingstid på ti dager. UDI hadde i disse sakene en median saksbehandlingstid på 31 dager og gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 32 dager.

Det er en del variasjoner i saksbehandlingstidene mellom politidistriktene, der median saksbehandlingstid ligger mellom 0 og 50 dager og gjennomsnittlig saksbehandlingstid ligger mellom 2 og 48 dager.

Politiet har kompetanse til å innvilge fornyet oppholdstillatelse til faglærte og utsendte arbeidstakere, så lenge det ikke er tvil om vilkårene er oppfylt, jf. utlendingsforskriften § 13-2 og UDIs rundskriv 2010-089 punkt 2. Dette betyr som oftest at en søknad om fornyelse først vurderes av politiet, og at saken sendes til UDI dersom politiet mener søknaden ligger an til avslag eller er i tvil om vilkårene er oppfylt. I enkelte søknader om fornyelse vil også politiet utrede saken nærmere før saken sendes til UDI for avgjørelse. Dette fører til at det kan ta noe tid før saken sendes over til UDI.

Dersom en legger til grunn at politiets saksbehandlingstid der politiet selv har vedtakskompetanse, også gjenspeiler alderen på saken når den overføres til UDI, vil median saksbehandlingstid i UDI i faglærtsaker være 30 dager og gjennomsnittlig saksbehandlingstid være 34 dager. Tilsvarende tall for behandlingen av søknad om fornyelse for utsendte arbeidstakere vil da være 25 dager og 22 dager.

Rapport 2015

Virkninger av praksis- og regelverksendringer i 2014 og 2015

Endringer som er foretatt i 2014 og 2015 som er omfattet av departementets i tildelingsbrevet punkt 6.4 over utvalgte bestemmelser det skal rapporteres på er ikke behandlet i denne rapporten, men kun i Rapport 2015 Virkninger av utvalgte bestemmelser i ny utlendingslov.

BESKYTTELSE

Engangsløsningen for lengeværende barn, jf. utlendingsforskriften (utf) § 8-13

Endring:

Utf § 8-13 trådte i kraft 1. juli 2014. Det skal under gitte vilkår gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven (utl) § 38 til barn som har søkt beskyttelse (asyl) etter lovens § 28 og som per 30. september 2013 hadde minst tre års oppholdstid i Norge.

Tall og effekt:

Vi viser til særskilt rapportering om lengeværende barn i samsvar med tildelingsbrevet punkt O8, jf. UDIs brev av 19. januar i år.

Varig løsning for lengeværende barn, jf. utf § 8-5

Endring:

Ny forskrift § 8-5 trådte i kraft 8. desember 2014. Det skal etter bestemmelsen legges større vekt på barns tilknytning til riket ved vurdering av opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn.

Tall og effekt:

Vi viser til særskilt rapportering om lengeværende barn i samsvar med tildelingsbrevet punkt O8, jf. UDIs brev av 19. januar i år. For øvrig vil vi bemerke at bestemmelsen og forarbeidene gir begrenset veiledning for hvilken betydningden skal få for barn til foreldre som har hatt oppholdstillatelse i Norge som student eller annen type tillatelse som ikke gir grunnlag for permanent tillatelse. Etter sin ordlyd omfatter utf § 8-5 også disse tilfellene, men i praksis har terskelen vært svært høy for å gi denne gruppen barn oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen. Bestemmelsen har dermed ikke hatt effekt for denne gruppen barn.

Gjennomføring av Dublin III-forordningen – endring i utl § 32, § 90, § 106,

Endring:

Endringene trådte i kraft 1. januar 2014 og innebærer at Dublin III-forordningen gjelder som norsk lov, jf. § 32 fjerde ledd. De viktigste endringene er:

- Forordningens anvendelsesområde, jf. artikkel 1, jf. artikkel 2b) og f) avgrenses mot de som har «international protection», jf. Statusdirektivet artikkel 2 a) og h). Dette betyr at både personer med innvilget flyktningstatus og personer med subsidiær beskyttelse faller utenfor Dublin III-forordningens anvendelsesområde. Etter Dublin II-forordningen var det bare personer med flyktningstatus som falt utenfor.
- Kategori av personer enslig mindreårige asylsøkere kan gjenforenes med er utvidet, jf. artikkel 8 som nå omfatter foreldre, søsken, besteforeldre og tanter/onkler, i tillegg til andre som faller inn under den utvidede definisjonen av familiemedlem i artikkel 2 g). Tidligere kunne en enslig mindreårig asylsøker bare gjenforenes med foreldre.
- Fristen for å sende anmodning om overtakelse i en sak hvor det er treff i Eurodac er kortet ned fra tre til to måneder fra søket er gjennomført, jf. artikkel 21. Fristen for å sende anmodning om tilbaketakelse i en sak der det er treff i Eurodac er to måneder fra søket er gjennomført, jf. artikkel 23. Dersom det ikke er treff i Eurodac, men anmodningen sendes på annet grunnlag, er fristen tre måneder fra søknadsdato. Tidligere fantes det ingen anmodningsfrist i tilbaketakelsessakene.
- UNE skal behandle alle begjæringer om utsatt iverksettelse i saker som gjelder overføring til andre medlemsland etter reglene i Dublin III-forordningen, jf. utlendingsloven § 90 annet ledd nytt fjerde punktum. Tidligere behandlet UDI alle begjæringer om utsatt iverksettelse.
- Når en utlending er fengslet etter første ledd bokstav b, gjelder særskilte frister for gjennomføring av Dublin-prosedyrer, jf. Dublin III-forordningen artikkel 28 nr. 3, jf. utlendingsloven § 106 nytt femte ledd
- Utlendinger som skal overføres fra Norge til et annet land i henhold til Dublin III-forordningen skal ikke – i motsetning til andre personer med avslag – ha ansvar for utgifter knyttet til utreise, vakhold mv, jf. utlendingsloven § 91 nytt niende ledd
- Pågripelse og fengsling kan skje dersom det er vesentlig fare for at utlendingen vil unndra seg iverksettelse av et vedtak fattet etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b, jf. utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b.

Effekt:

Avgrensningen av forordningens anvendelsesområde til også å omfatte de som har fått subsidiær beskyttelse har medført at Norge behandler flere saker etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a i 2015 enn tidligere. Dette innebærer blant annet enklere saksbehandling, kortere oppholdstid på mottak, og færre personer som Norge blir ansvarlig for på grunn av at de tidligere unndro seg iverksettelse slik at uttransporteringsfristen ble oversittet.

Utvidelsen av kategorien enslige mindreårige kan gjenforenes med ut over foreldre til også å gjelde søsken, besteforeldre og tanter og onkler, jf. har medført en større bruk av artikkel 8 (1) og (2) enn tidligere, både fra andre land til Norge og fra Norge til andre land. Det er stort sett søsken, onkel og tante som er referansepersoner. Norge har derfor blitt ansvarlig for flere søkere etter denne bestemmelsen, men vi har også kunnet be andre land overta ansvaret for flere barn på samme grunnlag.

Nedkorting av fristen for anmodning om overtakelse, samt innføringen av anmodningsfrist i tilbaketakelsessakene, har medført at UDI har blitt ansvarlig for flere saker på grunn av at anmodningsfrist av ulike årsaker har blitt oversittet. En medvirkende årsak til økningen er at ulike medlemsland tolker fristene ulikt. Vi har registrert 125 saker der Norge har blitt ansvarlig på grunn av fristoversittelse. Tallet er basert på manuelle tellinger, og det er grunn til å anta at tallet i realiteten er en del høyere. På den annen siden har vi også avslått anmodninger fordi andre land ikke har overholdt sine anmodningsfrister, og vi antar også at andre land ikke sender anmodninger i saker hvor de selv ser at de har oversittet fristen. Det er derfor ikke grunn til å tro at Norge er ansvarlig for flere saker enn vi ville vært uten anmodningsfrister.

Endringen med at UNE skal behandle begjæringer om utsatt iverksettelse, medfører at UDI har fått frigjort kapasitet, mens UNE har fått tilsvarende økte oppgaver. Lovendringen har derfor fått betydning innad i de ulike etatene, men har ikke fått særlig betydning for den totale saksbehandlingen.

Saksbehandlingen i saker hvor vi har anmodet et annet medlemsland om overtakelse av ansvar og søkeren er fengslet etter utlendingsloven § 106 går vesentlig raskere enn tidligere. Etter Dublin II-forordningen var svarfristen på 2 måneder. Etter de nye reglene har det anmodede landet kun to uker på seg å svare. Dette har stor effekt på saksbehandlingstid og oppholdstid i Norge.

Endring i utf § 17-33 første ledd ny bokstav j og nytt siste punktum i annet ledd - gjennomføring av Dublin III-forordningen (forskrift av 17. desember 2013 nr. 1568)

Endring:

Endringene trådte i kraft 1. januar 2014. Etter utlendingsforskriften § 17-33 første ledd ny bokstav j kan det ved behandling av søknad om beskyttelse kan oversendes helseopplysninger om den personen som skal overføres. Etter annet ledd siste punktum i bestemmelsen må søkeren ha samtykket til slik oversending med mindre vedkommende er fysisk eller juridisk ute av stand til å gi slikt samtykke og overføringen er nødvendig for å beskytte en persons vitale interesser.

Effekt:

Regelendringene har ikke hatt betydning for UDIs saksbehandling, ettersom utveksling av helseopplysninger med andre myndigheter organiseres av PU ved en eventuell uttransport.

GI-09/2015 Instruks om tolkning av utlendingsloven § 32 – overføring av barn og barnefamilier til Italia i henhold til Dublin III-forordningen

Bakgrunn:

EMD avsa den 4. november 2014 en storkammeravgjørelse i *Tarakhel mot Sveits*. Domstolen kom til at det ville innebære brudd på EMK artikkel 3 dersom Sveits overførte en afghansk familie med seks mindreårige barn til Italia, uten først å innhente en individuell garanti fra italienske myndigheter om at familien ville forbli samlet og at de ville bli tatt hånd om på en måte tilpasset barnas alder.

Endring:

Instruksen er fra 1. juli 2015. Den innebærer at før barn eller familier med mindreårige barn overføres til Italia etter reglene fremsatt i Dublin III-forordningen, og barnet/familien skal bo

på asylmottak ved ankomst i Italia, skal UDI foreta en individuell og konkret vurdering av om det er forsikret at familien får plass på et mottak tilpasset barnefamilier, og at familiens enhet blir opprettholdt. UDI skal vurdere om det er behov for innhenting av ytterligere informasjon om mottakstilbud, oppfølging eller annet som anses nødvendig for å være forsikret om at familien ikke risikerer behandling i strid med EMK artikkel 3 etter overføring til Italia.

Effekt:

UDI mottok den 8. juni 2015 en liste over mottak med til sammen 161 plasser som er reservert for barnefamilier som blir overført til Italia i henhold til Dublin III-forordningen. Italienske myndigheter vil gjennom sitt «System for beskyttelse av asylsøkere og flyktninger» (SPRAR) tilføye nye likeartede mottaksplasser. På bakgrunn av garantien og etablering av spesialtilpassede mottak, anser italienske myndigheter at det ikke er nødvendig å gi individuelle garantier i hver sak.

I de sakene UDI har behandlet har det til nå ikke vært behov for å innhente ytterligere informasjon, og familien har blitt henvist til plassering i spesialtilpasset mottak fra listen til italienske myndigheter. UDI har derfor fattet ordinært vedtak om overføring til Italia i medhold av Dublin III-forordningen. Foreløpig har imidlertid ingen blitt uttransportert da sakene er til behandling i UNE og søkerne har blitt gitt utsatt iverksettelse.

GI-06/2014 Instruks om praktisering av utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b – overføring av asylsøkere til Bulgaria

Bakgrunn:

Tilgjengelig informasjon om forholdene i Bulgaria tilsa at det var nødvendig å vurdere om overføring av søkere til Bulgaria etter reglene i Dublin III-forordningen ville stride med Norges internasjonale forpliktelser.

Endring:

Instruksen trådte i kraft 30. mai 2014. Den innebærer at UDI på individuelt grunnlag i hver enkelt sak må vurdere om det vil være i tråd med regelverket å overføre asylsøkeren til Bulgaria, jf. utlendingsloven § 32 tredje ledd og utlendingsforskriften § 7-4.

Effekt:

UDI har ikke medført endring i praksis.

GI-09/14 – Instruks om tolkning av utlendingsloven § 32 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 7-4 – unntak fra Dublin-prosedyre av ressurs- og kostnadseffektive hensyn

Bakgrunn:

Endringen kom på bakgrunn av at UDI erfarte at flere asylsøker som ble transportert tilbake etter Dublin-regelverket reiste tilbake til Norge etter kort tid. UDI ønsket derfor å kunne gjøre unntak fra Dublin-prosedyre i saker som omfattet kriminelle asylsøkere der saken med stor sannsynlighet ville ende med avslag, og asylsøkeren enkelt kunne tvangsreturneres til sitt hjemland.

Endring:

Instruksen trådte i kraft 30. september 2014. Den erstatter instruks GI-4/2012 som er opphevet. Instruksene gjelder anvendelsen av utlendingsloven § 32 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 7-4 annet ledd, og begrepet «særlige grunner». Formålet med instruksene er å gjøre Norge mindre attraktivt for personer som misbruker asylinstituttet, å hindre gjentatte Dublin-returer, samt å legge til rette for at en sak kan tas til

realitetsbehandling i Norge der dette samlet sett fremstår som mest ressurs- og kostnadseffektivt.

Effekt:

POD opplyser at formålet med instruksen er oppnådd i det den anvendes i relativt stort omfang. Som eksempel kan det nevnes at bestemmelsen blant annet anvendes overfor borgere fra Georgia som er straffedømt. Her anses det hensiktsmessig å realitetsbehandle sakene, noe som sikrer rask retur til hjemlandet.

POD opplyser imidlertid at de har erfart at UNE har en annen og strengere praksis angående vurderinger av når en sak unntas fra Dublin-prosedyre enn det som instruksen legger opp til. Dette er en konsekvens av at UNE per i dag ikke er bundet av GI-09/2014.

Gjennomføring av Eurodac II-forordningen

Endring:

Eurodac II-forordningen ble vedtatt 26. juni 2013, og erstatter Eurodac I. Lovendringene trådte i kraft 20. juli 2015. Etter utlendingsloven § 101 gjelder Eurodac II-forordningen som norsk lov, med unntak av artiklene som brukes til rettshåndhevende formål.

Formålet med den nye forordningen er hovedsakelig å lette gjennomføringen av Dublin III-forordningen, bidra til deling av informasjon i saksbehandlingen, og etablere et bedre rammeverk for forvaltning og sikring av personopplysninger. Endringene i norsk regelverk er foretatt for å få harmonisert bestemmelsene med kravene i Eurodac II-forordningen.

Eurodac II-forordningen innebærer flere endringer:

- Etter artikkel 9 skal hver medlemsstat skal ta fingeravtrykk av alle tredjelandsborgere/statsløse over 14 år som søker om internasjonal beskyttelse så snart som mulig og senest innen 72 timer etter fremlagt søknad. Tidligere var det ingen frist for å ta fingeravtrykk.
- Hver medlemsstat skal oppdatere Eurodac med dato for når en person har ankommet ansvarlig medlemsland etter gjennomført Dublin-transport, jf. artikkel 10 a) og b). Videre skal hver medlemsstat skal oppdatere Eurodac med dato for når en person forlot medlemslandenes territorium under behandlingen av en asylsak, jf. artikkel 10 c). Hver medlemsstat skal også oppdatere Eurodac med dato for når en person har forlatt medlemslandenes territorium i samsvar med vedtak om retur eller uttransportering som er gjort etter at søknaden om internasjonal beskyttelse er trukket tilbake eller avslått, jf. artikkel 10 d). I tillegg skal hver medlemsstat skal oppdatere Eurodac med dato for når staten overtar ansvaret for en søker etter artikkel 17 (1) i Dublin III-forordningen, jf. Artikkel 10 e).
- Når et medlemsland sletter opplysninger på bakgrunn av artikkel 13 (1) fordi en person har fått innvilget statsborgerskap, skal sentralsystemet underrette alle medlemsland som har registrert opplysninger på samme fingeravtrykk om slettingen, og de aktuelle medlemsland må selv slette sine oppføringer. Videre skal sentralsystemet underrette alle medlemsland som har registrert opplysninger på samme fingeravtrykk om slettingen når et medlemsland sletter opplysninger om ulovlig grensepassering på bakgrunn av artikkel 16 (2).
- Etter artikkel 18 (1) skal en medlemsstat som har innvilget internasjonal beskyttelse til en person som har søkt om internasjonal beskyttelse merke de relevante opplysningene ved å sende inn dato for positivt vedtak. Når et medlemsland merker

opplysninger på bakgrunn av innvilget internasjonal beskyttelse, skal sentralsystemet underrette alle medlemsland som har registrert opplysninger på samme fingeravtrykk om merkingen, og de aktuelle medlemsland må selv merke sine oppføringer. Et medlemsland som tidligere har merket opplysninger i samsvar med artikkel 18 (1) og deretter tilbakekaller status, avslår søknad om fornyelse eller status opphører skal fjerne denne merkingen.

Effekt:

Forordningen har virket i forholdsmessig kort tid, og det er derfor for tidlig å si noe om når den forventede effekten av endringene vil inntre. Vi antar imidlertid at endringene vil få stor betydning for saksbehandlingen på lang sikt.

Fristen på 72 timer har til hensikt å starte prosessen med å etablere ansvar for en søknad om beskyttelse etter Dublin III-forordningen så raskt som mulig. Endringen har allerede fått betydning for ansvarsetableringen i et par saker.

Endringene i artikkel 10 a-e skal gjøre det enklere å oppdage hvilket land som er ansvarlig for behandlingen av en asylsak. Vi har ikke sett effekten av noen slike saker hittil.

Det har vært utfordringer med implementering av de nye reglene om sletting. Årsaken er enten feilmelding fra andre medlemsland eller systemfeil hos sentralsystemet. Dette betyr at mange asylsøkere feilaktig er slettet i systemet og derfor ikke lenger står registrert i Eurodac. Feilen har ikke betydning for saksbehandlingen som sådan, men datakvaliteten blir dårligere og dette påvirker statistikken over hvor raskt Norge oppfyller kravene i forordningen. Videre kan det få betydning for mulig Dublin-behandling i andre land dersom personen reiser videre etter opphold i Norge, da det ikke vil være mulig å se ved fingeravtrykkssøk at vedkommende har vært i Norge.

Vi har allerede sett en viss effekt av artikkel 18 (1) for saksbehandlingen i UDI. Tidligere ble fingeravtrykk sperret for senere søk dersom personen fikk innvilget beskyttelse. Endringen har medført at vi fra 20. juli 2015 får bekreftet gjennom Eurodac at en person er innvilget beskyttelse i et annet medlemsland, og at vi nærmest umiddelbart kan fatte vedtak etter utl. § 32 første ledd bokstav a. Dette hindrer at personer får beskyttelse i flere land, og effektiviserer saksbehandlingen i UDI ettersom vi ikke må sette i gang Dublin-korrespondanse, intervjuer, innvilge oppholdstillatelse eller tilbakekalle oppholdstillatelse i ettertid. Vi antar at vi så langt har hatt en håndfull saker som er avslått etter § 32 første ledd bokstav a på bakgrunn av søk i Eurodac.

I 2015 har UDI mottatt om lag 500 meldinger om at en person som også er registrert i Eurodac med norsk referansenummer, har fått innvilget beskyttelse i et annet medlemsland. Dette har imidlertid ikke innvirket på saksbehandlingen i de fleste sakene ettersom de allerede har vært under Dublin-behandling. En positiv effekt er imidlertid at slike meldinger gir oss en mulighet til å fatte vedtak etter utl. § 32 første ledd bokstav a i saker som av ulike årsaker ikke kan Dublin-behandles. Dette har så langt hatt størst betydning for Hellas-saker, ettersom EMDs avgjørelse i *M.S.S. v. Belgia og Hellas* ikke omfatter personer som har fått innvilget beskyttelse i Hellas. Dette gjaldt om lag 15-20 saker i siste halvdel av 2015.

Endring i utf § 18-5 - gjennomføring av Eurodac II-forordningen (forskrift av 30. juni 2015 nr. 8013)

Endring:

Endringene trådte i kraft 20. juli 2015. Endringene innebærer at opplysninger registrert i Eurodac skal ikke anvendes i strid med Eurodacs formål, slik dette fremgår av Eurodac-forordningen artikkel 1. Utlendingsdirektoratet er behandlingsansvarlig for Eurodac nasjonalt, og Kripos er databehandler. Behandling av personopplysninger knyttet til Eurodac, skal reguleres i en skriftlig databehandleravtale, jf. lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger § 15. Datatilsynet er nasjonal tilsynsmyndighet.

Effekt:

Endringer har ikke medført noen endringer i praksis for UDI.

Innstramninger I

Bakgrunn:

De siste månedene i 2015 var det en stor økning i antall asylsøkere som ankom Norge over den norsk-russiske grensen ved Storskog grensekontrollsted. På bakgrunn av dette satte norske myndigheter i verk flere tiltak for å redusere ankomstene av asylsøkere over den den norsk – russiske grensen:

Endring i utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d

Endring:

Lovendringen trådte i kraft 20. november 2015 (oppheves fra 1. januar 2018). Endringen innebærer at en søknad om oppholdstillatelse etter § 28 kan nektes realitetsbehandlet dersom utlendingen har hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt. Det tidligere vilkåret om at utlendingen vil få sin søknad om beskyttelse behandlet i landet hvor utlendingen ikke var forfulgt, ble fjernet fra bestemmelsen.

Effekt:

Effekten av lovendringen og medfølgende retningslinjer (GI-12/2015 og GI-13/2015) fra departementet har vært medvirkende årsak til at asytilstrømningen over den norsk-russiske grenseovergangen ved Storskog stoppet kort tid etter. UDI viser ellers til særskilt rapportering og dialog med departementet i disse sakene.

Det er for tidlig å si noe om effektene av lovendringen for andre saker med retur til trygt tredjeland.

GI-12/2015 Asylsøknader fra personer som har reist inn i Norge fra Russland – behandling og prioritering

Endring:

Instruksen trådte i kraft 20. oktober 2015. Gjennom denne instruksen ble UDI instruert i behandlingen av asylsøknader fremsatt av personer som har reist inn i Norge fra Russland. UDI ble instruert i å særlig vurdere om søknadene kunne nektes tatt til realitetsbehandling etter utl § 32 og at dette skulle skje så raskt som mulig etter registrering. Videre ble UDI instruert i å prioritere søknader fra personer med dobbelt statsborgerskap (russisk/XXX) og at øvrige søknader fra asylsøkere som kom til Norge fra Russland og som lå an til avslag skulle prioriteres.

Effekt:

Storskog-sakene ble i UDI gitt høyeste prioritet i. I perioden fra UDI mottok denne instruksen og fram til vi mottok ny instruks 25. januar 2015, fattet UDI avgjørelse i 54 saker med vedtak etter utlendingsloven § 32.

GI-13/2015 Rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90

Endring:

Instruksen trådte i kraft 25. november 2015 og gjelder behandlingen av søknader fra asylsøkere som kommer direkte fra Russland til Norge. Saker som faller inn under denne instruksjonen skal behandles umiddelbart, og hovedregelen er at søknad om beskyttelse fra personer som ankommer Norge etter å ha hatt opphold i Russland, skal nektes tatt til realitetsbehandling. Dersom det er konkrete holdepunkter for at asylsøkeren står i reell fare for å bli forfulgt i Russland, eller det følger av utl. § 73, jf. utl. § 32 tredje ledd, skal realitetsbehandling likevel skje. Instruksjonen unntar denne gruppen fra advokatoppnevning, med unntak for enslige mindreårige asylsøkere. Videre vil det ikke bli gitt utreisefrist i disse sakene.

Effekt:

Instruksjonen har sammen med lovendringen i utlendingsloven § 32 vært medvirkende årsak til at asyltilstrømmingen til Norge over Storskog stoppet opp omkring fem dager etter at instruksjonen ble implementert. Vi viser videre til særskilt rapportering og dialog med departementet.

Andre lovendringer – Innstramninger I

Bakgrunn:

For å få til en hurtig effektivering av vedtak av de som skal returneres til Russland som trygt tredjeland, ble det gjort endringer i bestemmelsene for utreisefrist og for pågrepelse og fengsling av de med vedtak etter § 32 d.

Endring:

- Utlendingsloven § 90 femte ledd bokstav d: Henvisningen til utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b er utvidet til § 32 første ledd. Tidligere var det kun saker som ble behandlet etter § 32 første ledd bokstav b som ikke ble gitt utreisefrist. Endringen medfører at det heller ikke i saker som behandles etter § 32 første ledd bokstav a, c og d settes utreisefrist, slik at utlendingen kan pålegges å reise umiddelbart etter vedtak.
- En utlending kan pågripes og fengsles etter utlendingsloven § 106 første ledd ny bokstav g, når søknaden om beskyttelse mest sannsynlig vil bli avslått i medhold av utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a eller d. Dette gjelder ikke dersom utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse. Pågrepelse og fengsling etter første ledd bokstav g kan ikke overstige 7 dager, jf. utlendingsloven § 106 femte ledd nytt fjerde punktum
- Ved vurderingen av om det foreligger unndragelsesfare kan det blant annet legges vekt på om utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet etter § 32 første ledd bokstav a eller d, jf. utlendingsloven § 106 a første ledd ny bokstav k.
- Det er utvidet adgang til å ta i bruk andre innkvarteringssteder enn utlendingsinternat, jf. utlendingsloven § 107 første ledd

- En utlending kan pålegges meldeplikt eller bestemt oppholdssted etter utlendingsloven § 105 første ledd bokstav ny bokstav e, når søknaden om beskyttelse har blitt eller mest sannsynlig vil bli avslått i medhold av utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a eller d.

Effekt:

Endringen i bestemmelsene har ikke hatt betydning for saksbehandlingen i UDI. Vi viser for øvrig til Rapport 2015 Utvalgte bestemmelser i ny utlendingslov i punktet om tvangsmidler.

GI-02/2015 Instruks om praktisering av utlendingsloven § 28 femte ledd – henvisning av barnefamilier til internflukt i Afghanistan

Bakgrunn

Bakgrunnen for instruksen var en forverring i den humanitære situasjon for internflyktninger i Afghanistan. Videre hadde UNHCR i sine anbefalinger frarådet å henvise barnefamilier til internflukt med mindre familien hadde nettverk på internfluktstedet.

Endring:

Instruksen trådte i kraft 30. januar 2015. Instruksen innebærer at barnefamilier fra Afghanistan som hovedregel ikke kan henvises til et internfluktområde, dersom de ikke har nettverk på dette stedet. Imidlertid skal alle saker ha en individuell og konkret vurdering. I tilfellene hvor familien er ressurssterk, vil internflukt kunne vurderes og anses som rimelig.

Tall og effekt:

UDI har i 2015 behandlet få ordinære Afghanistan-saker. I 2014 var det om lag 20 vedtak som gjaldt barnefamilier der UDI avsto og henviste til internflukt. I 2015 gjaldt det rundt fem vedtak. I 2014 innvilget UDI 58 saker som omhandlet barnefamilier. I 2015 var tallet 43. Andelen barnefamilier som har fått oppholdstillatelse har altså økt. Instruksen har dermed hatt effekt.

GI-05/2015 Retningslinjer for håndtering av utlendingssaker der kjønnslemlestelse er et tema – klargjøring av instruks GI-03/2012

Endring:

I instruksen presiserer departementet at det i saker der det er grunn til å anta at kjønnslemlestelse kan bli gjennomført selv om medfølgende barn gis oppholdstillatelse i Norge, så kan UDI i vedtak om førstegangs oppholdstillatelse sette som vilkår for fornyelse og permanent oppholdstillatelse at det gjennomføres en samtale med foreldrene.

Effekt:

Instruksen er fra 8. april 2015. UDI har hatt svært få saker hvor denne instruksen har gjort seg gjeldende. Videre er det for tidlig å vurdere effekten av dette, da UDI foreløpig ikke har hatt disse sakene inne til fornyelse.

GI-07/2014 Instruks om tolkning av utlendingsloven § 32, jf. utlendingsforskriften § 7-4 (personer som har hatt et direkte

ansettelsesforhold hos norske styrker/myndigheter i Afghanistan, og som søker beskyttelse i Norge)

Endring:

Instruksen trådte i kraft 1. juli 2014. Personer som har hatt et direkte ansettelsesforhold hos norske styrker/myndigheter i Afghanistan og som søker beskyttelse i Norge, skal som utgangspunkt få sin sak realitetsbehandlet her, selv om søknaden kan nektes realitetsbehandlet fordi søkeren kan kreves mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet. Dette gjelder dersom vedkommende har hatt et direkte ansettelsesforhold hos norske styrker/myndigheter i Afghanistan, og ansettelsesforholdet er tilstrekkelig bekreftet av forsvaret eller en rettsinstans.

Effekt:

Vi har hatt noen få saker som har blitt vurdert om faller inn under instruksen. I tre av disse sakene har UDI konferert med forsvaret og konkludert med at sakene ikke faller inn under instruksen. En av disse sakene ble varslet og oversendt departementet. Bare én sak har blitt behandlet etter instruksen.

GI-06/2015 – Retningslinjer for overføring av personer som har vært ansatt av norske styrker i Afghanistan og som har deltatt i operativ tjeneste som tolk etter 1.1.2006, samt deres nærmeste familiemedlemmer

Bakgrunn

Norsk tilbaketrekking av militære bidrag til NATO/ISAF-operasjonen i Afghanistan startet i 2012. Samme år ble det etablert en spesialordning der lokalt ansatt personell kunne søke om beskyttelse i Norge mens de fremdeles var i Afghanistan. For å være omfattet av spesialordningen måtte personellet ha et direkte ansettelsesforhold med norske styrker eller politi per 1.1.2011 eller senere. Det ble gitt oppholdstillatelse til 23 tolker etter denne ordningen. Sammen med medfølgende familiemedlemmer, ble det gitt tillatelser til om lag 70 personer etter spesialordningen.

Et enstemmig Storting vedtok den 17. februar 2015 følgende:

«Stortinget ber regjeringen utforme retningslinjer, i form av en egen ordning, som innebærer at kamptolker Forsvaret brukte i Afghanistan fra 2006 fram til november 2014, kan få arbeids- og oppholdstillatelse i Norge.

Stortinget ber regjeringen sikre at det er en konkret individuell vurdering av den enkelte søker og dens situasjon som ligger til grunn for vurdering av innvilgelse av oppholds- og arbeidstillatelse. Stortinget ber om at retningslinjene gir en lav terskel for å innvilge oppholds- og arbeidstillatelse for denne gruppen, og at eventuelle avslag skal bygge på særlige og tungtveiende grunner.

Stortinget ber regjeringen sikre at saker hvor det tidligere er gitt avslag, skal realitetsbehandles på nytt dersom ny søknad fremsettes.»

Endring:

Instruksen er fra 5. mai 2015 og er en oppfølging av Stortingets vedtak. Formålet med retningslinjene i rundskrivet var å sikre at personer som har vært ansatt av norske styrker i Afghanistan, kunne overføres til Norge på kvoten for overføringsflyktninger.

Tall og effekt:

I løpet av 2015 har UDI innvilget 145 tillatelser i henhold til retningslinjene. Av disse fikk 30 personer beskyttelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og 49 personer fikk beskyttelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b. Videre fikk 66 personer oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og 8 personer fikk avslag. Personene som fikk innvilget en oppholdstillatelse i tråd med retningslinjene ble tatt ut på kvoten for 2015. Avslagene ble fattet etter at sakene ble forelagt departementet for mulig instruks. I henhold til instruksen har UDI prioritert disse sakene.

Sakene har vært betydelig mer arbeidskrevende enn øvrige saker som har gått på kvoten for overføringsflyktninger. Dette gjelder både logistisk og i vurderingen av sakene. I saker etter instruksen må UDI organisere intervjuene selv og koordinere dette med flere aktører. Videre tas det rutinemessig DNA-test av familiemedlemmene, noe som også innebærer mye logistikk. Det er betydelig flere saksdokumenter i disse sakene, og det medfører at selve registreringen av sakene er mer omfattende. I saker der vi ikke innvilger beskyttelse, er vedtakene langt mer omfattende å skrive enn i ordinære overføringsflyktningssaker, der beskyttelse er en forutsetning for å bli innvilget på kvoten. Videre vil vi måtte håndtere eventuelle klager på statusvedtakene, noe vi ikke trenger å forholde oss til i ordinære saker som omfatter kvoteflyktninger. Det har også vært spesiell interesse rundt sakene fra presse og andre, og det har gått med tid til å håndtere dette. Summen av dette har bidratt til at disse sakene har vært mer ressurskrevende enn andre saker.

GI-08/2015 Utlendinger som har rett til internasjonal beskyttelse, men som tidligere har hatt oppholdstillatelse under falsk identitet

Bakgrunn:

UDI gjorde departementet oppmerksom på at direktoratet hadde til behandling noen saker der tidligere asylsøkere (om lag 20 personer) har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 (eller § 8 annet ledd i utlendingsloven av 1988) under falsk identitet og nasjonalitet, og der de nye nasjonalitetsopplysningene innebar at de aktuelle personene kunne ha rett til flyktningstatus etter lovens § 28.

Endring:

Instruksen trådte i kraft 6. juli 2015. Instruksen innebærer at UDI skal vurdere tilbakekall av den tidligere tillatelsen i disse sakene. Videre instruerte de om at dersom utlendingen etter tilbakekall har rett til en ny tillatelse etter utlendingsloven § 28, så skal tillatelsen bare gis med ett års varighet av gangen.

Effekt:

Før instruksen kom ble disse sakene behandlet slik instruksen foreskriver, men den forskjell at UDI ga de nye tillatelsene med tre års varighet i stedet for ett. UDI har behandlet sakene til syv voksne og åtte barn etter instruksen. De aller fleste av disse hadde uriktig fått opphold som irakiske borgere, men ble gitt ny tillatelse som syriske borgere. En hadde fått opphold som libaneser, men var egentlig syrisk borger. UDI har fortsatt noen slike saker liggende som foreløpig ikke har blitt behandlet.

Endring i prosessordningen – behandling av sikkerhetssaker, nytt kapittel 14 i utlendingsloven

Bakgrunn:

Bakgrunnen for lovendringen var en avgjørelse i den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) som fastsatte, at utlendinger må ha mulighet til å imøtegå de bevisene som myndighetene legger til grunn i sikkerhetssaker som innebærer inngrep i utlendingens rettigheter. Formålet med endringene var derfor å etablere regler som gir muligheter for kontradiksjon i saker der opplysninger som er gradert etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen må hemmeligholdes, og samtidig legge til rette for en effektiv saksbehandling, tilpasset disse sakenes særegne karakter og viktighet.

Endring:

Endringen trådte i kraft 1. januar 2014 (utlendingsloven § 128a og 7 fjerde ledd annet punktum og lovens del IV trådte i kraft 21. juli 2013) og omhandler hvordan forvaltningen og domstolene skal behandle utlendingssaker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn (sikkerhetssaker) trådte i kraft 1. januar 2014. Endringen innebærer at regler for behandling av sikkerhetssaker, som tidligere var spredt i ulike lovbestemmelser, ble nå er samlet i nytt kapittel 14 i loven.

Den sentrale bestemmelsen er lovens § 126, som er en videreføring av gjeldende § 7, men med visse endringer:

- Endringen innebærer mulighet for kontradiksjon i saker der opplysninger som er gradert etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen må hemmeligholdes, og legger til rette for en effektiv saksbehandling.
- Videre skal Justis- og beredskapsdepartementet nå ta avgjørelse i første instans i saker som gjelder utlending med oppholdstillatelse i Norge, foruten å være klageinstans over vedtak fattet av UDI. Departementet skal ikke lenger skal instruere utlendingsmyndighetene om innholdet i vedtaket, men selv treffe vedtak i saken.
- I de tilfellene vedtak treffes av Justis- og beredskapsdepartementet som førsteinstans er det ikke adgang til å påklage vedtaket. Endringen innebærer dermed et unntak fra det alminnelige prinsippet om toinstansbehandling i forvaltningssaker. Samtidig legges det opp til at saken kan bringes direkte inn for domstolene uten kostnader for utlendingen.

I medhold av ny bestemmelse i utlendingsloven § 128a ble det gitt utfyllende bestemmelser i nytt kapittel 19A i utlendingsforskriften. To nye instruks ble gitt av departementet med retningslinjer for praktiseringen av de endrede regler i lov og forskrift : GI-02/2014 - Instruks om behandling av saker om utenrikspolitiske hensyn og grunnleggende nasjonale interesser etter utlendingsloven kapittel 14 og GI-04/2014 -Instruks om praksis for fritt rettsråd i saker om beskyttelse (asyl) som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.

Flere bestemmelser i utlendingsforskriften ble endret som følge av ny prosessordning i sikkerhetssaker. Utfyllende bestemmelser ble gitt i utlendingsforskriften med nytt kapittel 19A. Her reguleres nærmere hvem som er vedtaksmyndighet i slike saker, med mer.

GI-04/2014 – Instruks om praksis for fritt rettsråd i saker om beskyttelse (asyl) som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn

Bakgrunn:

Instruksen er gitt på bakgrunn av i loven til ny prosessordning i sikkerhetssaker

Endring:

Instruksen trådte i kraft 18. mars 2014. Departementet gir i instruksens UDI retningslinjer om tidspunktet for tildeling av advokat i de sakene hvor det gis fritt rettsråd. Sakene det gjelder er saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.

Effekt av endringene i utlendingslov, forskrift og instruks til ny prosessordning i sikkerhetssaker:

Svært få av de sakene UDI har hatt til behandling, har blitt berørt av de nye prosessreglene. Da UDI har behandlet få saker, har vi ikke grunnlag for å si noe om virkningene av den nye prosessordningen.

GI-01/2015 Instruks om ileggelse av bestemt oppholdssted og meldeplikt for personer som er utvist av hensyn til nasjonale interesser, men vernet mot retur**Endring:**

Instruksens til politiet fra 14. januar 2015 sier at personer som er utvist av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, men er vernet mot retur, som hovedregel skal pålegges bestemt oppholdssted, eventuelt også meldeplikt. Videre sier instruksens at oppholdssted må vurderes særskilt ut fra sakens art, og at det som hovedregel skal være utenfor de større byene og omegn

Effekt:

POD opplyser at de ikke har hatt noen slike saker i perioden det skal rapporteres fra.

ARBEID, STUDIER M.M.**Endring i utlendingsforskriften § 1-11 – Adgang til å arbeide på fastlandet og presisering av vilkår for oppholdstillatelse (forskrift av 19.12.2014 nr. 1889)****Bakgrunn:**

Oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 1-11 gjelder arbeid på fast innretning på den norske delen av kontinentalsokkelen. Denne typen oppholdstillatelse gav tidligere bare adgang til arbeid på en bestemt innretning. Det har blitt vanligere at ansatte på faste innretninger får arbeidstilbud som kombinerer arbeid både offshore og på fastlandet. Det er derfor behov for et regelverk som er tilpasset dette behovet.

Endring:

Fra 15. januar 2015 ble bestemmelsen endret slik at oppholdstillatelse kan gis selv om deler av arbeidet eller oppdraget skal utføres på det norske fastlandet. I tillegg fikk bestemmelsen en henvisning til kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår, som hadde falt ut ved en inkurie ved innføringen av gjeldende utlendingsforskrift.

Tall og effekt

Det ble i 2014 innvilget 14 førstegangstillatelser og fire fornyelser etter bestemmelsen om arbeid på fast innretning på kontinentalsokkelen. I 2015 har det bare blitt innvilget fem fornyede tillatelser og ingen førstegangstillatelser. Det er registrert ett avslag på slik tillatelse

i 2014 og ingen avslag i 2015. Tallene vil likevel ikke gi oversikt over alt arbeid på kontinentalsokkelen. For eksempel gis oppholdstillatelse etter de ordinære bestemmelsene i kapittel 6 dersom arbeidet i hovedsak foregår på fastlandet og en mindre del utføres offshore. I tillegg kan noe kortvarig arbeid utføres i medhold av unntakene fra kravet om oppholdstillatelse.

UDI mener nedgangstider i oljesektoren er årsaken til at det ikke er gitt nye tillatelser i 2015, og at det også er færre fornyelser.

Endring i utlendingsforskriften § 6-18 – Selvstendig næringsdrivende kan gis adgang til å arbeide i tillegg til næringsvirksomheten (forskrift av 19.12.2014 nr. 1889)

Bakgrunn:

Oppholdstillatelse til selvstendig næringsdrivende etter utlendingsforskriftens § 6-18 er bundet til den bestemte virksomheten. I enkelte tilfeller vil søkeren ha behov for å være arbeidstaker i tillegg. Dette gjelder bl.a. leger, som for å praktisere som fastlege, kan bli pålagt å delta i kommunal legevaktordning som arbeidstaker. Før forskriftsendringen kunne UDI ikke gi en selvstendig næringsdrivende adgang til arbeid ved siden av næringsvirksomheten.

Endring:

Bestemmelsen trådte i kraft fra 15. januar 2015. Etter bestemmelsen kan UDI gi selvstendig næringsdrivende adgang til å ta arbeid som arbeidstaker når særlige grunner tilsier det.

Tall og effekt:

Det ble i 2015 gitt 59 førstegangstillatelser og 45 fornyede tillatelser som selvstendig næringsdrivende. Av disse har vi registrert to førstegangstillatelser og fem fornyelser med adgang til å ta arbeid som arbeidstaker.

Da endringen var myntet på de selvstendige næringsdrivende som har et særlig behov for å kunne være arbeidstaker ved siden av næringsvirksomheten, er tallene som forventet. Gjennom saksbehandling og veiledning er vi kjent med at også andre selvstendig næringsdrivende ønsker å kombinere arbeid og næringsvirksomhet. Vi har derfor gjort endringer i rundskrivet om tillatelsen for å gi eksempler på hvem som anses å ha et «særlig behov» for å arbeide i tillegg til næringsvirksomheten.

Ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 6-29A om oppholdstillatelse til faglærte arbeidssøkere som ikke trenger visum og opphevelse av tilsvarende unntak fra kravet om oppholdstillatelse i utlendingsforskriften § 1-2 (forskrift av 19.12.2014 nr. 1889)

Bakgrunn:

Unntaket i utlendingsforskriften § 1-2 ga faglærte arbeidssøkere som ikke trenger visum og som søker arbeid, mulighet til opphold i inntil seks måneder uten oppholdstillatelse. Etter EU-direktiv 1030/2002, med endringer i direktiv 380/2008 artikkel 1, skal tredjelandsborgeres opphold utover tre måneder, med enkelte unntak, formaliseres i form av et oppholdstillatelseskort. Unntaket fra kravet om oppholdstillatelse i utlendingsforskriften § 1-2 kom ikke inn under noen av begrunnelsene for ikke å utstede oppholdstillatelseskort etter

direktivets artikkel 1 nr. 2. Unntaket var derfor i strid med Norges forpliktelser etter Schengen-regelverket.

Endring:

Bestemmelsen trådte i kraft fra 15. januar 2015. Da ble unntaket i utlendingsforskriften § 1-2 opphevet, og det ble innført et nytt grunnlag for oppholdstillatelse for inntil seks måneder for visumfrie arbeidssøkere i utlendingsforskriften § 6-29A.

Tall og effekt:

Det ble i 2015 gitt 74 tillatelser etter § 6-29A og 27 søknader ble avslått. I ni tilfeller ble det gitt tillatelse som arbeidssøker i forlengelsen av en annen tillatelse. Vi har ikke sammenlignbare tall for det opphevede unntaket fra kravet om oppholdstillatelse i utlendingsforskriften § 1-2, da meldeplikten til politiet ikke førte til registreringer i vårt datasystem.

Tallene viser at det i dag foreligger en moderat etterspørsel etter opphold på dette grunnlaget. Det er økende interesse for denne tillatelsen blant dem som blir arbeidsledige og som ikke finner arbeid i løpet av 6 måneder, jf. § 6-11. Noen ønsker også å søke oppholdstillatelse på annet grunnlag enn som faglært, særlig som selvstendig næringsdrivende.

EØS-SAKER

Instruks AI 2014-001 - om tolkning av utlendingsloven § 110 annet og tredje ledd – oppholdsrett for familiemedlemmer

Bakgrunn:

Utlendingsdirektoratet fikk et økende antall enkeltsaker der referansepersonen var norsk borger som opplyste å ha utøvd sin rett til fri bevegelse i et annet EØS-land. I flere av sakene hadde søkeren først søkt om asyl og/eller familieinnvandring etter nasjonalt regelverk og fått avslag på denne søknaden. I flere av sakene var det grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt den norske borgeren hadde hatt et reelt og faktisk opphold i et annet EØS land. Det var også behov for å presisere hvilke momenter det skulle legges vekt på i en slik vurdering, og hvilke krav som kunne stilles til dokumentasjon.

Endring:

Instruksen trådte i kraft den 20. januar 2014. Den presiserer hvilke momenter det kan legges vekt på, hvordan momentene skal vektas og hvilken dokumentasjon som kan kreves. Instruksjonen gjelder både der referansepersonen er norsk borger og der referansepersonen er borger av et annet EØS-land.

Effekt:

Det har blitt avslått noen søknader om oppholdskort i saker der det var tvil om norsk borger reelt og faktisk hadde oppholdt seg i et annet EØS-land (ofte i Sverige). Vi har ikke statistikk på hvor mange saker dette gjelder. UDI behandlet få saker der denne problemstillingen gjorde seg gjeldene før instruksjonen trådte i kraft.

Instruksen legger vekt på om referansepersonen har utført økonomisk aktivitet i annet EØS-land. UDI har imidlertid også gitt oppholdskort i saker der referansepersonen ikke har utøvd økonomisk aktivitet i annet EØS-land. Det avgjørende er om det etter en helhetsvurdering er sannsynlig at referansepersonen har hatt faktisk og reelt opphold i et annet EØS-land. Vårt inntrykk er at andelen av avslag har blitt mindre etter innføringen av instruksjonen. Det kan tyde

på at instruksen har hatt en viss preventiv effekt, da det i fleste saker som fremmes nå, ikke er tvil om reelt og faktisk opphold i annet EØS-land.

BORT- OG UTVISNING

Endring i Utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav e) om heving av strafferammene for brudd på innreiseforbudet (lov av 10. januar 2014 nr. 1)

Endring:

Endringen trådte i kraft 15. januar 2014. Endringen innebærer heving av strafferammen for brudd på innreiseforbudet til to år. Normalstraffenivået for førstegangs brudd på innreiseforbudet skal være ett års fengsel.

Tall:

Oslo politidistrikt rapporterer at etter mange år med kraftig økning i antall brudd på innreiseforbudet har de i 2015 registret nedgang for andre året på rad ved Oslo politidistrikt:

Antall brudd på innreiseforbud – Oslo pd	
2015	185
2014	202
2013	253
2012	126
2010	104
2009	91
2008	52
2007	32

Oslo politidistrikt bemerker at tendensen er den samme som i 2014. Det er fortsatt sterk økning i antall personer som var underlagt aktive utvisningsvedtak enn årene før, og det var således flere som potensielt kunne bryte innreiseforbudet. Tallene må sees i sammenheng med at det, som i 2014, også i 2015 har blitt gjennomført svært mange utlendingskontroller. Disse to faktorene tilsier at man kunne forvente at saksantallet skulle bli enda høyere enn tidligere år, og ikke lavere slik resultatet faktisk ble.

Det var i 2015 registrert 17 saker i tidligere Rogaland politidistrikt og null saker i tidligere Haugaland og Sunnhordaland politidistrikt.

Effekt:

POD opplyser at nedgangen i antall saker med brudd på innreiseforbudet for Oslo politidistrikt sannsynligvis skyldes at den preventive effekten av straffskjerpingen har inntådt, og bestemmelsen dermed har virket etter sin hensikt. I forhold til det allmennpreventive opplyser POD at det kriminelle utenlandske miljøet er mer organisert i Oslo enn andre steder i landet, og kunnskap om straffskjerpingen har derfor muligens spredt seg spesielt raskt her. Den individualpreventive effekten har sannsynligvis også spilt en rolle i forhold til saksnedgangen; enkelte personer klarte tidligere å generere flere saker i løpet av samme år ettersom de raskt vendte tilbake til Norge etter den korte soningsperioden som gjaldt før (35

– 60 dager). Når straffen nå har blitt ett år, er det ikke lenger praktisk mulig å få mer enn én sak per person i løpet av ett år.

POD opplyser videre at det også er noen negative effekter ved straffeskjerpingen for politiet:

- Selv saksantallet har gått ned er det for Oslo politidistrikt nå atskillig mer arbeid knyttet til hver enkelt sak. Tidligere ble de fleste av disse sakene sluttført i første fengslingsmøte, hvor man allerede etter et rettsmøte fikk saken avgjort ved tilståelsesdom. På grunn av utsikten til en svært lang straff kommer det nå sjeldent tilståelser, og saken går isteden i meddomsretten samt i en rekke ytterligere rettsmøter på grunn av ankerunder og fengsling på nytt. Siktedes vanlige innsigelse er at han ikke forstod budskapet ved forkynnelsen av utvisningsvedtaket.
- Det synes som om retten har skjerpet beviskravene som følge av den strenge straffen, og Oslo politidistrikt ser for eksempel at metodikk, rutiner og notariatet rundt underretningen av vedtaket, som fram til 2014 ble ansett som tilstrekkelig for domfellelse, nå fører til frifinnelse.
- Straffeskjerpingen for brudd på innreiseforbud genererer et merbehov på flere titusen celledøgn i året, og Kriminalomsorgens kapasitet er ikke dimensjonert for dette. Oslo-politiet må jevnlig løslate personer fra varetekt på grunn av plassmangel i fengslene.

For UDIs del har regelverksendringen ført til en praksisomlegging i utvisningssaker ved at strafferammen har økt og at forholdet dermed vurderes som grovere i forholdsmessighetsvurderingen. UDI vurderer nå økning av innreiseforbudet ved første gangs overtredelse av innreiseforbudet. Tidligere praksis var at første gangs overtredelse kun kvalifiserte til bortvisning, og at det først ved annengangs overtredelse ble vurdert å forlenge innreiseforbudet.

Endring i utlendingsloven § 17 – bortvisning på grunn av straff i utlandet (lov av 17. april 2015 nr. 18)

Endring:

Bestemmelsen trådte i kraft 1. mai 2015 og gir hjemmel til å bortvise utlendinger på grunn av ilagt straff i utlandet de siste fem år.

Effekt:

POD opplyser at politiets grensekontroll ved Stavanger lufthavn har etablert et etterretningspunkt i samhandling med grense, toll og organisert krim. Passasjerlister profileres, og i den grad man fanger opp utlendinger som kan bortvises etter endringen i utlendingsloven § 17, bokstav h blir hjemmelen benyttet. Dette er et absolutt kriminalitetsforebyggende tiltak som gir grunnlag for målrettet innsats når tid og situasjon gir grunnlag for dette. Det kan være en utfordring å få straffeopplysninger fra enkelte land til bruk i saken.

UDI har foreløpig ikke sett noen effekt av hjemmelen. Det vises til at vi allerede har hjemmel på grunnlag av ilagt straff i utlandet.

Endring i utlendingsloven §§ 72 og 124 – utvisning av særreaksjonsdømte utlendinger (lov av 24. april 2015 nr. 22)

Endring:

Bestemmelsen trådte i kraft 1. mai 2015. Den gir nye saksbehandlingsregler knyttet til utvisning av særreaksjonsdømte. Før det treffes vedtak om utvisning av en utlending som utholder en strafferettslig særreaksjon, skal det innhentes uttalelse fra den faglig ansvarlige for særreaksjonen om gjennomføringen av særreaksjonen og faren for nye alvorlige lovbrudd. Uttalelsen skal forelegges påtalemyndigheten, som skal gis anledning til å uttale seg om saken. Bestemmelsen innebærer ingen materielle endringer i vilkårene for utvisning. Endringene i utlendingsloven må ses i sammenheng med endringer i straffeloven § 39 b nytt femte ledd der det fremgår at der en person som er idømt en særreaksjon utvises og forlater riket, så opphører særreaksjonen midlertidig. Det at utvisning gis forrang i forhold til dom, er derfor den største endringen.

Effekt:

UDI er ikke kjent med at vi har fått inn utvisningssaker som skal eller er behandlet etter ny prosedyre. Det er påtalemyndigheten som er nærmest til å svare på om noen dommer er midlertidig opphevet etter ny § 39 b.

Endring i utlendingsloven §§ 40, 66, 67, 67, 77, 108 og 122 (lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 av 19. juni 2015 nr. 65 – gjennomføring av ny straffelov)

Endring:

Ny straffelov trådte i kraft 1. oktober 2015 og innebar blant annet endrede strafferammer, blant annet at enkelte strafferammer ble satt ned eller falt bort. Som følge av endringene i straffeloven ble det foretatt endringer i utlendingsloven §§ 40, 66, 67, 68, 108 og 122.

Effekt:

Som følge av de endrede strafferammene, hadde ikke lenger UDI hjemmel til å utvise for eksempel ved mindre tyverier (tidligere naskeri). Det ble imidlertid vedtatt nye lovendringer i utlendingsloven som trådte i kraft ved årsskiftet, som sikrer at tidligere utvisningspraksis kan videreføres.

TVANGSMIDLER

Endring i utlendingsloven §§ 92, 106 og 130 om utvidelse av fremstillingsfristen ved pågrepelse m.m. (lov av 12. desember 2014 nr. 70) - Ikrafttredelse: 1. januar 2015

Endring:

Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2015 og innebar at politiets fremstillingsfrist for retten ved pågrepelse ble forlenget til senest tre dager etter pågrepelse.

Effekt:

UDI har ikke opplevd noen effekt på saksbehandlingen på grunn av lovendringene.

POD opplyser at formålet med bestemmelsen er oppnådd. PU har en stor andel saker, der det besluttes pågrepelse i medhold av utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b, og det gjennomføres uttransportering innen den tredje dagen etter pågrepelse. Den utvidede fremstillingsfristen har derfor gitt PU større handlingsrom, og har effektivisert returarbeidet i de aktuelle sakene.

GEBYR

Ny bestemmelse utf § 17-11a – hjemmel til å kreve gebyr ved bestilling av Schengen-standardiserte oppholdskort

Endring:

Endringen trådte i kraft 31. mars 2014. Bestemmelsen gir hjemmel til å kreve gebyr når det bestilles nytt oppholdskort i forbindelse med at kortet er mistet, ødelagt eller av andre grunner har behov for nytt kort.

Effekt:

POD opplyser at bestemmelsen har hatt effekt. Etter ikrafttreddelsen av den nye forskriftsbestemmelsen har antall bestillinger av nye oppholdskort gått ned. Erfaringen i førstelinjen er at terskelen har blitt høyere for å bestille nytt kort når dette antas mistet, og at utlendingene velger å lete etter tapt kortet fremfor å måtte betale gebyr. Utlendingene er også blitt mer påpasselig med utløpsdato på oppholdskort og utløp av etikett i passet da det medfører gebyr å bestille oppholdskort etter utløp. Politiet opplever at oppholdskort etter innføring av gebyrordningen oppleves å ha høyere verdi, og således blir mer verdsatt og respektert.

POD opplyser at på bakgrunn av lang ventetid for timebestillinger, som utlendingen vanskelig kan forutse, kreves det ikke gebyr dersom forsinket oppmøtetid skyldes politiets ventetid og timebestillingen er gjort manuelt.

Innføringen av gebyrordningen har medført en markant økning i gebyrinntekter. Dette har videre medført en økning av ressurser i bruk for å håndtere disse inntektene. Totalt i 2015 ble det foretatt 1084 gebyrtransaksjoner relatert til ny utstedelse av Schengen-standardisert oppholdskort. Til sammen utgjør dette om lag 600 000 kroner. Majoriteten av innbetalingene skyldes utløpt/tapt/endret navn på oppholdskort. Det har ikke vært mulig å differensiere på oppholdskort utstedt til dem som er omfattet av EØS-regelverket (se neste punkt) og det ordinære regelverket, men POD antar at hovedvekten av nye utstedelser skriver seg til oppholdskort etter ordinært regelverk.

POD opplyser videre at Oslo politidistrikt etter innføringen av gebyr har utfordringer med utlendinger som hevder ikke å ha mottatt utstedt oppholdskort sendt i posten. Politiet erfarer at utlendingene i disse sakene anser det som urettferdig å bli pålagt gebyr for å få utstedt nytt oppholdskort. Det faktum at et utstedt oppholdskort ikke er kommet frem til rette eier, kan skyldes feil ved postgangen og forhold utenfor utlendingens kontroll, men å bevise hendelsesforløpet er utfordrende både for forvaltningen og for utlendingen.

Nye bestemmelser utf jf. §§ 19-23, 19-24 og 19-26, jf. utf § 17-11a om gebyr for bestilling av nytt oppholdskort for utlendinger som er omfattet av EØS-regelverket

Endring:

Bestemmelsen trådte i kraft 31. mars 2014. Bestemmelsen gir hjemmel til å kreve gebyr når det bestilles nytt oppholdskort for personer som er omfattet av EØS-regelverket i forbindelse med at kortet er mistet, ødelagt eller av andre grunner har behov for nytt kort.

Effekt:

POD opplyser at effekten av forskriftsendringen har vært positiv og bidratt til å hindre misbruk.

Vedlegg 5: Sluttrapport for den årlige kvalitetsmålingen 2015



Rapport, Analyse- og utviklingsavdelingen,
Februar 2016

Forord

Rapport, Analyse- og utviklingsavdelingen, Februar 2016

Utlendingsdirektoratet (UDI) foretar årlige kvalitetsmålinger av egen saksbehandling. Formålet med målingen er å undersøke om kvaliteten på vår saksbehandling er tilstrekkelig på utvalgte områder. Målingen koordineres av Analyse- og utviklingsavdelingen (AUA).

Valg av porteføljer som skal måles tas på grunnlag av en risikovurdering i fagavdelingene. I årets måling er følgende porteføljer valgt:

- Beskyttelse: Vurdering av ID og sikkerhet i innvilgelser for borgere fra Syria
- Statsborgerskap: ID- vurderingen i innvilgelser for borgere fra Somalia.
- Studiesaker: Innvilgelser til studenter fra land i rød eller oransje visum-gruppe og PSTs landleste.
- Utvisning: Saker der vold i nære relasjoner er vurdert.
- Familieinnvandring: Innvilgelser i porteføljer hvor tvangsekteskap kan være aktuelt
- Beskyttelse: Avslag for medfølgende barn.

I kvalitetsmålingen vurderer erfarne saksbehandlere (målere) tilfeldig utvalgte saker fra de valgte porteføljene mot kravene som gjelder for behandlingen av disse.

Funn

Rapporten konkluderer med at identitetsvurderingen og sikkerhetsvurderingen har tilstrekkelig kvalitet i innvilgelser av beskyttelse til borgere fra Syria.

Identitetsvurderingen knyttet til innvilgelse av søknad om statsborgerskap til borgere fra Somalia var også i tråd med gjeldende kvalitetsstandard.

Hypotesen om tilstrekkelig kvalitet ble videre delvis bekreftet for studiesakene, da PST-rutinene var fulgt i alle saker. Målerne fant likevel at tre av 25 saker har fått feil utfall i vurderingen av returforutsetningene.

Oppholdsavdelingen (OPA) mener videre det er tilstrekkelig kvalitet i alle de målte utvisningssakene, mens målerne av porteføljen mener at det i én sak ikke er foretatt en forsvarlig skjønnsvurdering og at utfallet er feil. AUA mener UDI bør stille strenge krav til vår saksbehandling i inngripende vedtak som utvisning og er ikke enig i OPAs vurdering.

I familieinnvandringsmålingen mener målerne det samlet sett ikke er tilstrekkelig kvalitet på utredningen av saker fra land der vi har grunn til å tro at det finnes mørketall for tvangsekteskap.

Målingen av medfølgende barn er til dels en gjentakelse av en måling i 2012. Det ble satt inn en rekke tiltak etter denne målingen, og Asylavdelingen ønsket å vurdere om disse har hatt en effekt. Målingen viser at det har vært en forbedring fra forrige måling. Målernes konklusjon er likevel at mange av sakene har avvik fra sentrale kriterier i kvalitetsstandard for medfølgende barn i asylsaker, som målerne samlet sett anser som vesentlige.

Rapporten oppsummerer de viktigste funnene fra målingen av de ulike porteføljene. I tillegg inneholder rapporten noen forslag til oppfølging. AUA mener målingen for 2015 gir viktige innspill til arbeidet med å styrke kvaliteten i saksbehandlingen.

Målerne har gjort en flott innsats og vi takker for godt samarbeid.

Oslo, februar 2016

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Marius Mølmen Moen
seksjonssjef

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.1 Mottakere av rapporten	3
1.2 Metodikk	3
1.3 Oppfølging	3
2. Målingen for 2015	4
Valg av sakstyper	4
Risikobildet	4
Uttrekk av sakene.....	4
Sluttrapporten.....	4
2.1 Statsborgerskapsaker, søknader fra borgere av Somalia.....	6
2.2 Utvisningssaker. Saker der grov vold og vold i nære relasjoner er/kan være et utvisningsgrunnlag	7
2.3 Familieinnvandringssaker. Søknader fra ektefeller, der tvangsekteskap kan være et aktuelt tema	9
2.4 Studiesaker. Søknader fra studenter fra land i rød eller oransje visum-gruppe og som er på PSTs landliste.....	12
2.5 Innvilgelse av asyl for borgere fra Syria	14
2.6 Avslag på asyl for medfølgende barn.....	16
3. Kvalitetsmålingsprosessen	19
Erfaringer fra årets måling – og anbefalinger til neste	19

1. Innledning

1.1 Mottakere av rapporten

Den årlige kvalitetsmålingen er et ledd i styrings- og utviklingsprosessene i UDI. Målgruppen for rapporten er først og fremst UDIs ledelse. Rapporten skal gi et bilde av hvordan kvaliteten på vedtakene i UDI er, og et grunnlag for å vurdere om det skal settes inn tiltak dersom målingen avdekker svakheter.

1.2 Metodikk

Metodikken for de årlige kvalitetsmålingene er utarbeidet av Ernst & Young i samarbeid med UDI. I korte trekk går metoden ut på følgende:

- Direktøren avgjør, etter forslag fra avdelingene, hvilke **sakstyper/porteføljer** som skal måles, og hvorvidt noen porteføljer skal anses som høyrisikosaker. Sakstypene foreslås på bakgrunn av hva som anses som risikoområder for inneværende år.
- Innenfor hver sakstype velger vi **tema** for kontroll. Eksempler på tema er DUF-registrering eller vedtaksfatting.
- Analyse- og utviklingsavdelingen utpeker **koordinatorer** for målingen. Koordinatorene er ansvarlige for planlegging, fremdrift, leveranser underveis og endelig rapportering.
- Oppholdsavdelingen og Asylavdelingen peker ut to erfarne saksbehandlere som **målere** for hver sakstype. Målerne skal ha grundig kjennskap til den aktuelle sakstypen.
- For hver sakstype utarbeider målere og koordinatorene en **hypotese** vi ønsker å teste.
- Målerne utarbeider et **måleskjema** med utgangspunkt i kvalitetsstandardene. Måleskjemaet skal inneholde de punktene i kvalitetsstandardene som er relevante for det aktuelle risikobildet og hypotesen vi ønsker å teste.
- Vi måler **25 tilfeldig utvalgte saker** fra hver av sakstypene, med mindre de anses som høyrisikosaker. I så fall måler vi 60 saker.

- Sakene måles mot **kvalitetsstandarder** som er definert for hver enkelt sakstype. Kvalitetsstandardene beskriver hvilke krav som stilles til saksbehandlingen av de ulike sakstypene. Noen av kravene i standarden er pålagt av lovgiver eller overordnet departement. Andre krav er selvpålagte. Kvalitetsstandardene er utviklet og forvaltes av de ansvarlige avdelingene innenfor hvert saksfelt.

- Ved funn av ett vesentlig avvik fra kvalitetsstandardene skal målere og koordinatorene i fellesskap vurdere om avviket er av en slik karakter at søket skal utvides for å få et tilstrekkelig robust grunnlag å konkludere på. Dersom det foreligger to vesentlige avvik eller flere er det ikke behov for å utvide søket for å konkludere på hypotesen.

Vesentlig avvik er en saksbehandlingsfeil som har ført til at vedtaket kan være materielt uriktig, at saken har fått et annet utfall enn den skulle. Dette omfatter både feil ved rettsanvendelsen og feil i vurderingen av fakta. Flere avvik, som isolert sett ikke er vesentlige, kan samlet anses som vesentlig avvik. Dette vil for eksempel gjelde dersom avvikene kan svekke en søkers rettsikkerhet. Avvik innebærer ikke nødvendigvis at det foreligger en saksbehandlingsfeil i forvaltningslovens forstand.

- Analyse- og utviklingsavdelingen presenterer resultatene av målingen og forslag til oppfølging for direktøren i en **sluttrapport**.

1.3 Oppfølging

Avdelingene vurderer funnene og anbefalingene fra kvalitetsmålingen. På bakgrunn av dette legger avdelingene i etterkant av rapporten frem eventuelle tiltak med frist og gjennomføringsansvarlig for Analyse- og utviklingsavdelingen, som forelegger det for direktøren.

2. Målingen for 2015

Valg av sakstyper

Det er målt fire sakstyper fra Oppholdsavdelingen og to fra Asylavdelingen i målingen for 2015. En av sakstypene i årets måling (statsborgerskapssaker – søknader fra borgere av Somalia) var ansett som høyrisikoområde, og det ble derfor målt 60 saker fra denne porteføljen. For de andre porteføljene har vi målt 25 saker fra hver portefølje.

Risikobildet

Valg av porteføljer tas på grunnlag av en risikovurdering i fagavdelingene. I tillegg blir det lagt vekt på om kvaliteten på saksbehandlingen av en sakstype er av særlig betydning.

I statsborgerskapsporteføljen har identitetsvurderingen vært sentral i målingen. Dette skyldes at identitetsvurderingen ofte er vanskelig, samt at identitet er et prioritert område for UDI.

Når det gjelder avlagssaker for medfølgende barn, stilles det strenge krav til behandlingen. Det har vært ønskelig å se om innførte tiltak etter forrige måling i 2012 har gitt noen effekt og om vedtakene nå er i tråd med kvalitetsstandard.

Syriaporteføljen er blant de største porteføljene i Asylavdelingen. Denne porteføljen har vært fordelt på flere enheter i avdelingen og har ikke blitt målt tidligere. Det var derfor et ønske om å se om vedtakene er i tråd med kvalitetsstandard.

På utvisningsområdet ble det plukket ut en portefølje til målingen, der vold i nære relasjoner har vært et utvisningsgrunnlag. Dette området ble valgt fordi utvisningsvedtak er så inngripende og det får alvorlige konsekvenser både for den utviste og offeret hvis vedtaket er feil.

Når det gjelder familieinnvandringssaker, der tvangsekteskap kan være et aktuelt tema, blir det avslått relativt få saker. Formålet med målingen har

vært å se på om vi fanger opp alle sakene fra alle aktuelle land.

Mange av studiesakene blir behandlet i sommerperioden av sommeransatte saksbehandlere med mindre erfaring. Det var derfor ønskelig å se på om kvaliteten i disse sakene er tilstrekkelig.

Uttrekk av sakene

Uttrekkene er tatt fra saker behandlet mellom januar – september 2015.

I flere av porteføljene er uttrekket avgrenset for å vurdere de sakene vi mener det er knyttet en særlig risiko til. Dette innebærer at vi for enkelte porteføljer har målt nesten alle aktuelle saker i måleperioden. For årets måling gjelder dette særlig oppholdssakene. Porteføljene som er målt fra Asylavdelingen er noe større, men også her er uttrekk av saker avgrenset i Syriaporteføljen for å måle sentrale vurderinger det er knyttet risiko til.

Hypoteser og tema for målingen

I tillegg til måling av utredninger og vedtak, har vi målt registreringer i DUF i noen porteføljer. Nærmere om hva som er målt, framkommer under den enkelte portefølje.

I noen av målingene har det vært utfordrende å vurdere om det foreligger vesentlige avvik i den enkelte sak i uttrekket. Dette skyldes blant annet at utredningen av sakene har stått sentralt. Selv om utredningen ikke er tilstrekkelig, er det vanskelig å vite om utfallet ville blitt et annet i de konkrete sakene.

Sluttrapporten

Rapporten er utarbeidet på grunnlag av utfylte måleskjemaer og oppsummeringer, et oppsummeringsmøte med målerne og avklaringer mellom koordinatorene og målere. Grunnlagsmaterialet er gjort tilgjengelig for den aktuelle avdelingen underveis, og avdelingene har hatt en representant (kontaktperson) til stede i oppsummeringsmøtene.

AUA har i tillegg forelagt utkast til rapporten fra hver enkelt måling for ansvarlig avdeling. AUA har fått tilbakemelding i tilknytning til utarbeidelsen av endelig sluttrapport.

2.1 Statsborgerskapsaker - søknader fra borgere av Somalia

Hvorfor er sakstypen valgt

Denne sakstypen ble valgt for å se på om søknader om norsk statsborgerskap er innvilget på feil grunnlag fordi søkeren har gitt uriktige opplysninger om sin identitet. Utlendingsmyndighetene har oppdaget at en del søkere har oppgitt feilaktig at de er fra Somalia. Identitetsvurderingene i disse sakene er komplekse, og de samfunnsmessige konsekvensene av ID-juks er store.

Hvilke saker er målt

Det er satt inn økte kontrolltiltak i porteføljen. Det er derfor vurdert lav til middels sannsynlighet for at det har blitt innvilget søknader i 2015 der vilkårene i realiteten ikke var oppfylt. Ettersom det dreier seg om en stor portefølje og de samfunnsmessige konsekvensene er store, anses likevel den totale risikoen å være middels til høy.

Det skulle opprinnelig vært målt 60 saker, men det ble kun funnet 48 saker som oppfylte kriteriene for utplukk i den aktuelle perioden.

Saksuttrekket ble avgrenset til innvilgelser for tidligere somaliske borgere (menn og kvinner) over 18 år. Denne avgrensningen ble valgt fordi det er spesielle regler for barn når det gjelder identitetsvurderingen, jf. statsborgerforskriften § 1-3.

Hypotese

Det er innvilget statsborgerskap til søkere fra Somalia over 18 år i samsvar med kriteriene for identitetsvurdering i kvalitetsstandard (IM 2012-002V1).

Målernes konklusjon

I saker fra 2015 hvor det er innvilget statsborgerskap til søkere fra Somalia over 18 år, er dette gjort i samsvar med dagjeldende retningslinjer for vurdering av identitet (IM 2012-002V1).

Funn

Vilkårsregistreringene og identitetsavhukingen i DUF var korrekt i alle sakene.

Videre fant målerne at saksbehandlerne nå er svært oppmerksomme på identitetsutfordringene som er knyttet til porteføljen fra Somalia. I de sakene der det har vært usikkerhet, er det med noen unntak skrevet

merknader om hvilke vurderinger som er gjort og om fagkoordinator eller andre er konferert før det er truffet vedtak. Målerne mente det hadde vært en fordel om det var merknader i noen flere saker (3-4), men disse sakene var i mindre grad usikre.

I søknad om norsk statsborgerskap blir det etter gjeldende praksis ikke foretatt ny vurdering av identitet hvis det ikke foreligger nye opplysninger i saken. Dette innebærer at identitetsvurderingene i praksis er bundet til vurderingene som er gjort av Asylavdelingen ved den første asylsøknaden. I Somaliasakene finnes det knapt identitetsdokumenter, og dersom de fremlegges har de ingen notoritet. Med unntak av to saker hadde alle de målte sakene en asylsøknad som første sak. Målerne observerte at Asylavdelingen i nyere saker gjør grundigere vurderinger av identiteten enn i eldre saker, og at i de målte sakene var det i utstrakt grad brukt språktester som sier noe om hvor søker har sin språklige bakgrunn fra.

Målerne fant ett avvik i porteføljen. Det gjaldt en person som hadde avledet ID-tvil etter sin mor, og hadde fått avslag på søknad om norsk statsborgerskap av den grunn. I klageomgangen ble det imidlertid vurdert at personen falt inn under unntaksbestemmelsen i statsborgerforskriften § 1-3. Denne vurderingen var ikke korrekt, ettersom vedkommende var 21 år da første tillatelse ble gitt. I tillegg hadde vedkommende heller ikke 10 års botid.

Målerne fant i tillegg en sak som var innvilget i samsvar med de retningslinjene og kontrollmulighetene som eksisterte på vedtakstidspunktet, men senere etablerte kontrollmekanismer kunne ha avdekket at det var gitt uriktige opplysninger i saken. Kontrollmekanismene i våre saker er stadig under utvikling, og vi ser at dette gir effekter. Denne konkrete saken utredes videre i området. Det avdekkes med andre ord flere saker i dag med uriktig faktisk grunnlag gjennom forbedrede kontrollmuligheter.

Målernes forslag til oppfølging

Målerne foreslo at det foretas en bedre systematisering av hvilke indikatorer som er viktige i vurderingen.

Det ble foreslått at UDI får tilgang til Valutaregisteret. Dette behovet er allerede spilt inn overfor Justis- og beredskapsdepartementet.

2.2 Utvisningssaker - Saker der grov vold og vold i nære relasjoner er/kan være et utvisningsgrunnlag

Hvorfor sakstypen er valgt

Denne sakstypen er valgt for å se om det er foretatt en forsvarlig skjønnsvurdering og at det er riktig utfall i sakene. Alle enhetene på Området for utvisning behandler saker der utlendingen er straffet for vold i nære relasjoner. Flere av sakene er komplekse og har vanskelige vurderinger, blant annet fordi barn ofte berøres. Utvisning er et inngripende vedtak og det får alvorlige konsekvenser hvis vedtaket er feil. Dersom utvisningssaken feilaktig henlegges, vil dette kunne få store konsekvenser for offeret. I tillegg må politiet ofte bruke mye ressurser på å beskytte voldsopfrene.

Hvilke saker er målt

Målerne gikk gjennom 25 tilfeldige utvalgte utvisningssaker hvor søknadsutfallet eller vedtaksutfallet hadde kode «NÆR», og hvor det var fattet vedtak i perioden 1. januar 2015 – 15. september 2015.

Hypotese

I utvisningssaker som gjelder vold i nære relasjoner er det foretatt en forsvarlig skjønnsvurdering og det er riktig utfall i sakene.

Målernes konklusjon

I 24 saker mener målerne at det er foretatt grundige vurderinger og at hypotesen bekreftes. I én sak mener målerne at det er mangler i både den skjønsmessige vurderingen og ved utfallet, og at hypotesen ikke bekreftes i denne saken.

Funn

Forsvarlige skjønnsvurderinger og riktige utfall:

Det var ulike grader av kompleksitet og variasjon i sakene i uttrekket. Målerne mente at i de 24 sakene hvor hypotesen ble bekreftet, var saksbehandlingen helt i tråd med praksis og felles retningslinjer, uavhengig av kompleksitet. Dette var et positivt funn.

Av de 24 sakene hvor det var foretatt forsvarlige skjønnsvurderinger og det var riktige utfall, ble utfallet «ikke utvisning» i 11 saker. Det eneste som målerne merket seg i disse sakene, var at det i flere saker ikke var lagt inn tilstrekkelig merknader om hvorfor det ikke ble utvisning. Det vises i denne forbindelse til IM 2012-005V3, der det innledningsvis under vedtak

fremgår at det i merknadsfeltet skal fremkomme årsak til henleggelsen. Aktuelle årsaker kan være at objektive vilkår ikke er oppfylt, eller at henleggelsen skyldes en uforholdsmessighetsvurdering eller en konkret helhetsvurdering. Disse manglene har ikke hatt noen betydning for utfallet i sakene, og er nå fulgt opp av området.

Mangler i den skjønsmessige vurderingen og ved utfallet:

I én sak mente målerne det ikke var foretatt en forsvarlig skjønnsvurdering og at utfallet i saken ikke var i tråd med praksis. I tillegg mente målerne at UDI skulle ha sendt forhåndsvarsel på nytt i saken, da hjemmelen for utvisning ble endret fra forhåndsvarsel ble sendt til vedtak ble fattet (fra utlendingsloven § 67 første ledd bokstav c til § 66 første ledd bokstav c). Det var heller ikke lagt inn noen merknader i saken, slik at det var vanskelig i ettertid å få noen forståelse av hvilke vurderinger som var gjort i saken.

I forhold til skjønnsvurderingen var det generelt manglende utredning av saken. For det første var det ikke innhentet oppdaterte samværsopplysninger forut for vedtaket, selv om det var gått 1 ½ år fra det forelå opplysninger om at samværet skulle opp i retten, til vedtaket ble fattet. I forbindelse med klage på vedtaket fremkom det opplysninger om at tingretten hadde avsagt dom fem måneder før vedtaket ble truffet. Videre var det ikke vektlagt at vedkommende hadde fått utmålt lav straff og at vedkommende ikke var straffet for familievold. Det var også vektlagt i liten grad at utlendingen tidligere hadde hatt eneomsorgen for barna i hjemlandet og at UDIs vedtak ble truffet to år etter at vedkommende hadde sonet ferdig dommen.

UDI fattet vedtak om utvisning med et innreiseforbud på fem år. Etter målernes vurdering var dette en sak hvor det etter forvaltningspraksis er en vurdering av om det ikke skal utvises eller om det skal utvises med et innreiseforbud på to år.

Vurdering av utvidet uttrekk

På bakgrunn av avvikene i den ene saken ble det vurdert om uttrekket skulle utvides slik at flere saker ble gjennomgått, herunder at det ble målt totalt 40 saker. Det var imidlertid totalt 36 utvisningssaker som falt inn under de avgrensningene som var foretatt. I en så liten portefølje vil ett avvik utgjøre en stor andel av totalen. Dette innebærer at hypotesen ikke blir bekreftet. Samtidig fremheves det at avvikene som ble

funnet i den ene saken ikke gikk igjen i noen av de andre sakene i uttrekket.

Forslag til tiltak

Målerne mener at det er gode rutiner og fastlagt praksis på området. De anser ikke at det er behov for å sette inn tiltak generelt på området, men at det må sikres at alle saksbehandlerne i tilknytning til opplæring får en grundig innføring i rutiner og praksis.

Oppholdsavdelingens merknader

Hypotesen var at i utvisningssaker som gjelder vold i nære relasjoner er det foretatt en forsvarlig skjønnsvurdering og at det er riktig utfall i sakene. Målernes konklusjon var at hypotesen ikke ble bekreftet i en sak, da de mente at det var mangler i både den skjønsmessige vurderingen og ved utfallet. Oppholdsavdelingen har gjennomgått saken som ble vurdert å ha vesentlig avvik. De er enig i at resultatet kan diskuteres, men mener det ikke utgjør et vesentlig avvik. De mener at om innreiseforbudet skulle settes til to eller fem år er diskutabelt, men at dette ikke innebærer at skjønnsvurderingen er uforsvarlig. Oppholdsavdelingen mener at momentene som er tatt inn i vurderingen er relevante. De er enig i at UDI skulle ha innhentet nye opplysninger og at saken burde vært i annenhånd. De mener likevel at hypotesen er bekreftet i den aktuelle saken.

Analyse- og utviklingsavdelingens merknader

Analyse- og utviklingsavdelingen mener UDI bør stille strenge krav til kvaliteten i vår saksbehandling i inngripende vedtak som utvisning. Vi mener det ikke er uvesentlig om utvisning settes til to eller fem år og at dette vil innebære to ulike utfall for utlendingen vedtaket gjelder. Analyse- og utviklingsavdelingen støtter for øvrig målerne vurdering om at det generelt er gode rutiner og fastlagt praksis på området, men at det er avgjørende at alle får en grundig innføring i rutiner og praksis tilknytning til opplæring.

Vi mener Utvisningsområdets rutiner for oppfølgingen av den enkelte saksbehandler er sentral. Vi oppfatter at annenhåndsvurderinger er en viktig del av kvalitetssikringen av utvisningsvedtak. Det er viktig både i opplæringen av den enkelte og i enkelte porteføljer hvor vi har et særlig behov for å sikre at våre vedtak har tilstrekkelig kvalitet. Vi anbefaler at disse rutinene vurderes nærmere.

2.3 Familieinnvandringsaker. Søknader fra ektefeller, der tvangsekteskap kan være et aktuelt tema

Hvorfor er sakstypen valgt

Sakstypen har vært gjenstand for forskning, som har resultert i FOU-rapporten «Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket» (publisert i mars 2015).

Rapporten peker på at UDI har avslått relativt få saker på grunnlag av tvangsekteskap i enkelte porteføljer, og uttrykker en bekymring for mørketall. Vi har også sett at det er relativt mange henvendelser til Kompetanseteamet mot tvangsekteskap fra referanser/søkere med ulik landbakgrunn, hvor UDI i liten grad avslår søknader på grunnlag av en tvangsvurdering. Formålet med målingen var derfor å se om det er tilstrekkelig kvalitet på utredningen av saker fra land der vi har grunn til å tro at det finnes mørketall for tvangsekteskap.

Hvilke saker er målt

Målerne gikk gjennom 25 tilfeldige utvalgte innvilgelsesvedtak av førstegangssaker fattet i perioden 1. januar 2015 – 15. september 2015, der referansepersonene var under 25 år. Uttrekket ble videre avgrenset til søknader fra land hvor Utlendingsdirektoratet i liten grad avslår familieinnvandring begrunnet med at det foreligger et tvangsekteskap, men der tvangsekteskap forekommer i en viss grad. Dette gjelder nasjonaliteter som Afghanistan, Tyrkia, Statsløse Palestinere, Irak og Iran.

Hypotese

Søknader om familieinnvandring jf. utlendingsloven § 40 der tvangsekteskap kan være aktuelt, jf. utlendingsloven § 51 annet ledd, blir utredet og behandlet i samsvar med lov og gjeldende retningslinjer.

Målernes konklusjon

Målernes konklusjon er at det samlet sett ikke er tilstrekkelig kvalitet på utredningen av saker fra land der vi har grunn til å tro at det finnes mørketall for tvangsekteskap. Hypotesen om tilstrekkelig utredning ble dermed ikke bekreftet.

Funn

Alle sakene som ble målt var sendt til intervju i samsvar med intervjuordningen i utlendingsloven § 56 fjerde ledd.

I de sakene der målerne mente det forelå avvik, er det saksforberedelsen (om og i hvilken grad tvang/frivillighet har blitt utredet) som ikke er tilfredsstillende. De mest alvorlige avvikene er fem saker der det allerede forelå tvangsmomenter, uten at dette har blitt ytterligere utredet. I andre saker er det ikke innhentet nok informasjon til å vurdere om det foreligger tvangsmomenter.

I de sakene det forelå tvangsmomenter, kan avviket ha ført til feil utfall. I de andre avvikssakene har det ikke vært tilstrekkelige opplysninger til å foreta en riktig vurdering av frivillighet.

Flere av sakene i uttrekket er ikke forberedt i samsvar med gjeldende rutiner. Målerne antar imidlertid at selv om rutinen for saksforberedelse ikke har blitt fulgt i mange saker, kan saksbehandleren i noen av tilfellene ha vurdert at problemstillingen knyttet til tvang har blitt avklart på annen måte. De påpeker at saken kan ha blitt diskutert med aktuelle ressurspersoner for tvangsproblematikk på enheten, eller at saksbehandleren kan ha vurdert at de likevel har fått tilstrekkelige opplysninger. Dette fremkommer imidlertid ikke av merknader i saken.

I hvilken grad sakene er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17, må vurderes i den enkelte sak. Det må foretas en helhetsvurdering der hensyn som tidsfaktor og hvor mye ressurser som kreves for å opplyse saken bedre, vil være relevant. Vurderingen av vesentlig avvik i den enkelte sak er utfordrende, særlig når det ikke foreligger merknader. I flere av sakene trenger vi flere opplysninger, men i den enkelte sak er det ikke nødvendigvis isolert sett et vesentlig avvik at dette ikke er utredet videre.

Nærmere utdypning av de ulike funn:

Det er svært utfordrende å utrede om det foreligger et ufrivillig ekteskap. Området for familieinnvandring har derfor utarbeidet felles rutiner for hvilke utredninger som skal foretas og hvilke maler for intervju som skal benyttes for å prøve å avdekke om det foreligger tvangsmomenter. Når disse rutinene ikke blir fulgt, reduseres mulighetene for å avdekke om det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje.

I fem saker mener målerne det forelå tvangsmomenter, men at disse ikke ble tilstrekkelig utredet.

- I den ene saken var det ikke benyttet riktig intervjujal, saksbehandler hadde i stedet brukt en standard intervjujal for ektefelle og satt inn noen tilleggsspørsmål om tvang. Målerne mener imidlertid at det forelå en del objektive indikatorer på tvang, jf. RS 2013-010, i denne saken og at den derfor burde vært sendt tilbake til ny uttalelse med intervjujal for mulig tvang.
- I en annen sak var begge ektefeller i Norge, og politiet hadde foretatt kryssintervju med tanke på proforma på eget initiativ. Det ble ikke stilt noen spørsmål om tvang. I denne saken mener målerne at det også forelå flere objektive indikatorer på tvang som ikke var utredet av politiet. UDI sendte ikke saken til uttalelse på nytt, men innvilget uten å utrede saken ytterligere for tvang.
- I den tredje saken forelå det flere tvangsmomenter og saksbehandler har sendt saken til uttalelse i henhold til gjeldende retningslinjer. Politiet har imidlertid ikke stilt spørsmål som gjelder tvang, og UDI har fattet vedtak uten å sende til uttalelse på nytt.
- En annen sak er utredet etter gjeldende rutiner hos politiet. UDI har i tillegg bedt om at ambassaden intervjuer søkeren på grunn av tvangsmomenter. Ambassaden brukte imidlertid ikke intervjujalen, og laget i stedet et sammendrag av intervjuet med søker, slik at verdien av dette var begrenset. Målerne mener at dette medførte at tvang ikke ble tilstrekkelig utredet i denne saken.
- Den siste saken har ikke blitt utredet for tvangsmomenter hos ambassaden i det hele tatt, selv om målerne mener at det fremkom tvangsmomenter i referanseintervjuet og sakens øvrige opplysninger. Målerne påpeker imidlertid at det ikke er klare rutiner for når det skal foretas et intervju av søkeren.

I totalt fire saker inneholdt ikke intervjujalene som UDI sendte til politiet spørsmål for å avdekke tvang. I totalt fem saker stilte ikke politiet spørsmål om tvang, selv om UDI sendte søknadene etter gjeldende rutine med spørsmål for å utrede dette.

Ingen av de ovennevnte sakene ble sendt tilbake til politiet eller ambassaden for å utrede tvang. Dette skyldes at rutiner for å returnere saker har vært uklare. I tillegg er det lagt vekt på ressursmessige hensyn. I noen saker kan det også som nevnt være at saken ble ansett å være godt nok opplyst på annen måte.

Øvrige funn:

I én sak mener målerne at det ikke er sannsynliggjort at ekteskapet er inngått og at det er gyldig i hjemlandet og i Norge, jf. ekteskapsloven § 18 bokstav a. I denne saken var det ikke fremlagt vigselsattest eller dokumentert at vilkåret i utlendingsforskriften § 9-1a, første ledd var oppfylt.

Målernes forslag til oppfølging

Like rutinebeskrivelser

Gjennom målingen oppdaget målerne at det forelå ulik informasjon om rutiner for å utrede tvangsmomenter og at denne var kommunisert via forskjellige kanaler. Noen retningslinjer inneholder gamle og utgåtte rutiner. Videre har informasjon om rutiner blitt sendt på ulike måter, slik som på e-post, kommunisert via UdiSak og formidlet muntlig i enhetene. Mangel på samordnet informasjon kan skape forvirring og ulik praksis. Målerne foreslår derfor at utdatert informasjon om rutiner slettes fra retningslinjer og verktøykasse, og at det avgrenses hvor mange ulike kommunikasjonskanaler som skal benyttes for å informere om rutiner på Området for familieinnvandring.

Målerne har videre sett at det blir stilt forskjellige spørsmål avhengig av hvilket land søker kommer fra. De foreslår derfor at intervjujalen for å utrede tvangsmomenter brukes i søknader fra alle land (eller folkegrupper) hvor arrangert ekteskap er normen, og at det i den forbindelsen utarbeides en liste over hvilke land (porteføljer) det gjelder. Saksbehandler unngår dermed å måtte foreta en vurdering av hvorvidt det allerede foreligger mistanke om tvang i saken før den sendes til utredning.

Klar rutine for når en sak evt. skal utredes ved ambassaden og evt. sendes tilbake til politiet/ambassade for innhenting av ytterligere opplysninger

Målingen har vist at det er uklart når en søker også skal intervjues for å utrede om det foreligger et ekteskap inngått mot en av partenes vilje. Det forekommer også at UDI innvilger søknader selv om sakene ikke er opplyst i tråd med våre retningslinjer og derfor er for mangelfullt utredet til å kunne vurdere frivillighet. Målerne foreslår at det utarbeides en tydeligere rutine for når søker skal intervjues og hva som skal gjøres dersom politiet eller ambassaden ikke har utredet en sak tilstrekkelig.

Intervjuet

Målerne viser til at i mange saker misforstår søker, referansepersonen og intervjuer hverandre på grunn av ulik tolkning av begrepene som brukes i intervjuet. De foreslår derfor at UDI i intervjumalene inkluderer en begrepsforklaring, som intervjuer skal gå igjennom med partene i forkant av intervjuet.

Tettere dialog med politiet

Målerne har sett i flere saker at politiet tilsynelatende ikke stiller tvangsspørsmål, selv om de bruker intervjumalen som UDI har sendt til dem. Videre har politiet i flere av sakene brukt en egen mal fremfor UDIs mal. Det foreslås derfor en tettere dialog med politiet om viktigheten av disse utredningene.

Bedre merknader og skriftlig kommunikasjon blant saksbehandlerne

Flertallet av sakene som målerne har målt er uten merknader, selv om målerne ser at det er tvangsmomenter eller forhold som tyder på at det er en aktuell problemstilling. Målerne foreslår derfor at det lages en rutine for når det skal skrives merknader og hva som skal fremgå av disse merknadene.

Analyse- og utviklingsavdelingens merknader

Analyse- og utviklingsavdelingen synes det er svært positivt at Oppholdsavdelingen har valgt å måle utredning i den aktuelle porteføljen. Vi mener funnene er nyttige og bør tas med i vurderingen av den øvrige oppfølgingen av FoU-rapporten om tvangsekteskap i UDI. Målernes anbefalinger om klare rutiner og felles tilnærming til disse i aktuelle landporteføljer er viktige.

Behovet for et tettere samarbeid med førstelinjen er også svært viktig. Området for familieinnvandring har et pågående prosjekt med Oslo politidistrikt med formål å utvikle et tettere samarbeid og bedre rutiner for de aktuelle sakene, dette skal munne ut i et bedre samarbeid med førstelinjen generelt. Målingen underbygger at dette er et viktig arbeid.

2.4 Studiesaker - Søknader fra studenter fra land i rød eller oransje visum-gruppe og som er på PSTs landliste

Hvorfor sakstypen er valgt

Mange studiesaker behandles av sommeransatte saksbehandlere med mindre erfaring. De sommeransatte behandler et stort volum saker og får tilpasset opplæring og oppfølging av enheten med fagansvar. I deler av studieporteføljen skal særskilte rutiner for oversendelse til PST følges, og det skal foretas særlige vurderinger av returforutsetningene. I målingen ønsket Oppholdsavdelingen å kontrollere om rutinene for oversendelse til PST blir fulgt og om returvurderingene er i tråd med praksis jf. PN 2013-004 i aktuelle saker.

Hvilke saker er målt

Målerne gikk gjennom 25 tilfeldige utvalgte innvilgelser på førstegangssaker fattet i perioden juni-juli 2015. Uttrekket ble foretatt utfra søkere med statsborgerskap fra aktuelle land.

Hypotese

Hypotesen var at det innvilges oppholdstillatelse til student etter utlendingsforskriften § 6-19 (1) i tråd med «standard for god saksbehandling – innvilgelse oppholdstillatelse til studenter mv. – utf. § 6-19» med fokus på om saken er sendt til rutinekontroll til PST etter gjeldende rutiner og at vilkåret om returforutsetningene er til stede på søknadstidspunktet.

Målernes konklusjon

Hypotesen var todelt. Målerne fikk bekreftet at PST-rutinen følges og fant ingen avvik på dette punktet i sakene.

Hypotesen knyttet til returforutsetningene ble ikke bekreftet. Målerne fant tre saker med vesentlig avvik knyttet til returvurderingene.

Nærmere om målingen

Rutinekontroll hos PST

Målerne mente det var positivt at målingen bekreftet at rutinene for oversendelse til PST blir fulgt.

Returforutsetninger

UDI har en risikoprofilering av landgrupper knyttet til returvurderinger og oversendelsesrutiner til PST. Disse er delt inn i rød, oransje, gul og grønn gruppe.

Målerne fant to saker som gjelder søker fra oransje landgruppe med vesentlig avvik. I begge sakene er studentene tatt opp til bachelorstudier i Norge. Disse sakene skulle etter praksisnotat PN 2013-004 vært avslått på grunn av dårlige returforutsetninger.

Tillatelse for studier på bachelornivå gis vanligvis ikke til studenter i oransje landgruppe. Ingen av disse studentene hadde betydelig tilknytning til hjemlandet eller har vært i Schengenområdet tidligere. Målerne har derfor vurdert at det ikke er en grunn til at returvurderingen blir annerledes i disse to sakene enn i andre saker der søkerne er fra oransje landgruppe og studiene er på bachelornivå.

Det ble også funnet én sak med vesentlig avvik som gjaldt en søker fra rød landgruppe. Studenten var tatt opp på masterstudier i Norge. Denne saken skulle etter praksisnotat PN 2013-004 vært avslått på grunn av dårlige returforutsetninger. Tillatelse til studier på mastergradsnivå gis kun i spesielle tilfeller for søkere fra rød landgruppe. Land i rød gruppe er erfaringsmessig problematisk når det gjelder retur, da dette er land i krig og/eller land der det blir begått grove menneskerettighetsbrudd. Studenter formidlet gjennom kvoteordningen blir unntaksvis gitt tillatelse, da formålet i disse sakene blir ansett som sterkere. Denne saken gjaldt ikke en kvotestudent, vedkommende hadde ikke betydelig tilknytning til hjemlandet eller hadde vært i Schengenområdet tidligere. Det var derfor etter målernes vurdering ingen grunn til at returvurderingen skulle bli annerledes i denne saken enn andre saker med søkere fra rød landgruppe med studier på masternivå.

Målernes forslag til oppfølging /forklaring på funn

Målerne mente funnene var relevante for vurderingen av opplegg for opplæring og oppfølging av de sommeransatte. Det er flere lister med ulike grupperinger av land å forholde seg til. De fagansvarlige gir forenklet og tilpasset opplæring, men det skal gå fort og det er mye som skal huskes på for de sommeransatte.

Det foreslås at det foretas en vurdering av formuleringen i praksisnotatet (PN 2013-004) for søkere fra land i rød gruppe som skal ta studier på masternivå. Det fremgår i dette notatet at tillatelse gis så fremt søknaden fremstår som «troverdig». Disse søknadene skal i utgangspunktet ikke innvilges, så sant det ikke er snakk om studenter gjennom

kvoteordningen. Denne formuleringen kan dermed misforstås.

Målerne mente det også kan være hensiktsmessig å vurdere nærmere hvilke saker sommeransatte bør behandle. Herunder særlig å vurdere om det er effektivt å la dem behandle søkere fra rød gruppe som ikke er omfattet av kvote, da dette forutsetter nærmere vurderinger som enklere tas av en mer erfaren saksbehandler.

2.5 Innvilgelse av asyl for borgere fra Syria

Hvorfor sakstypen er valgt

Syriaporteføljen er blant de største porteføljene i Asylavdelingen. Denne porteføljen har vært fordelt på flere enheter i avdelingen og har ikke blitt målt tidligere.

Innvilgelsesprosenten i porteføljen er høy, ettersom alle syrere i perioden anses å ha en velbegrunnet frykt for forfølgelse knyttet til en eller flere konvensjonsgrunner. Dette innebærer at det skal være et høyt kontrollnivå på sikkerhet og ID, mens individuelle anførsler ikke har så stor betydning for utfallet for øvrig. I målingen har man derfor ønsket å måle om saksbehandlingen er i tråd med kvalitetsstandarden for asylintervjurapporten og kvalitetsstandarden for vedtak i asylsaker, med særlig fokus på ID og sikkerhet.

Uttrekket ble også avgrenset til menn mellom 20 og 50 år for å få vurdert ID og sikkerhet i særlig aktuelle saker.

Hvilke saker er målt

Målerne gikk gjennom 25 tilfeldig utvalgte innvilgelsessaker fra Syria. Uttrekket ble begrenset til vedtak truffet fra 20. mai til 10. september 2015 og omfattet menn mellom 20 og 50 år.

Hypotese

Hypotesen var at saksbehandlingen i Syriasakene samsvarer med de sentrale punktene for vurdering av ID og sikkerhet i kvalitetsstandarden for intervju-rapport i asylsaker og kvalitetsstandarden for vedtak i asylsaker.

Målernes konklusjon

Målernes hovedkonklusjon var at sakene er behandlet i samsvar med de sentrale punktene for vurdering av ID og sikkerhet i kvalitetsstandarden for intervjurapport og kvalitetsstandarden for vedtak i asylsaker. Hypotesen ble dermed bekreftet.

Nærmere om målingen

Identitetsvurderingen

Av de sakene som ble målt fremla 15 av søkerne pass, og av disse var det kun én som kun fremla pass. De andre søkerne fremla også nasjonalt ID-kort, og i mange tilfeller også andre dokumenter som militærbok, førerkort, utskrift fra folkeregister m.v. Det var kun én person som verken fremla pass eller nasjonalt ID-kort.

Det har videre vært gjennomført verifikasjon og språkanalyse i enkelte av sakene. Målerne anså at identitetsvurderingen var i tråd med kvalitetsstandarden

Variasjon i intervjurapportene - vurdering av sikkerhet

Målerne fant ikke avvik fra kvalitetsstandarden knyttet til vurdering av sikkerhet. De bemerket imidlertid at de ikke kunne se at det ligger noen felles intervjuteknikk til grunn for intervjuene. Det er dermed variasjon i innhold, metode og lengde på intervjuene. Noe av variasjonene skyldes sakens kompleksitet, men noe skyldes også rapportens form (for eksempel om alt er skrevet som direkte tale, eller om man i stedet har skrevet en mer komprimert gjengivelse av det som sies). Målerne mener likevel at lengden ikke har vært avgjørende for å avdekke forhold av sikkerhetsmessig karakter og for å kartlegge hvorvidt det foreligger utelukkelsesgrunnlag. Noen av intervjuene ble for lange og ufokuserte, og noen av intervjuene er for knappe til å kunne avdekke relevante forhold. Enkelte viste mangel på kulturkunnskap fra den som har intervjuet. Dette mente målerne først og fremst medførte uforholdsmessig tidsbruk.

For å gi en føring på tidsbruk i Syriasakene ble det i oktober besluttet at det som hovedregel skal være halvdagsintervjuer i disse sakene.

Øvrige funn

Målerne merket seg avvik fra kvalitetsstandarden i noen saker, men dette var ikke forhold som har hatt avgjørende betydning for utfallet i saken.

Det var en del mangler på registrering av familierelasjoner i DUF. Dette gjelder for eksempel kartlegging av nære slektninger i stridbar alder, som kan være viktige opplysninger med tanke på at disse personene kan søke asyl i Norge på et senere tidspunkt.

Videre var det feilregistreringer i DUF på om identiteten er dokumentert eller sannsynliggjort, og manglende registreringer av identitetsundersøkelser i mange av sakene. Dette har ikke nødvendigvis noen betydning for ID-vurderingen i vedtaket, men det er viktig at datakvaliteten i DUF er god ettersom denne informasjonen gjenbrukes av for eksempel Oppholdsavdelingen og politiet.

Merknader til vedtak

Det er store variasjoner i omfanget av merknader. Noen enheter ser ut til å ha laget en mal som er ganske

omfattende og som etter målerne mening ikke er i samsvar med kvalitetsstandarden for vedtak i asylsaker. Dette mener målerne er unødvendig tidsbruk.

Tolk

Det er i én sak avdekket mangler ved tolkingen. Dette er meldt videre til SPRÅK.

Forslag til tiltak

Asylavdelingen har et intervju faglig nettverk, som består av en person fra hver enhet, samt en fagperson i staben med dette som ansvarsområde. Målerne mener at dette i større grad kunne bidra til å samordne og sikre hensiktsmessig intervju teknikk på tvers av enhetene.

2.6 Avslag på asyl for medfølgende barn

Hvorfor er sakstypen valgt

Denne porteføljen ble også målt i 2012, og det ble da funnet flere avvik. I mellomtiden er det satt inn flere tiltak, i form av blant annet egne vedtak for de medfølgende barna, implementering av barnespesifikke autotekster og barnespesifikke nick samt opprettelse av et barnefaglig nettverk. Det var i den nye målingen ønskelig å se hva slags effekt tiltakene har hatt, og om vedtakene er i tråd med kvalitetsstandarden for medfølgende barn.

Hvilke saker er målt

Målerne gikk gjennom 25 tilfeldige utvalgte avslagssaker for mindreårige barn i følge med en eller begge foreldre. Porteføljen i årets kvalitetsmåling var etter uttrekket mer blandet enn ved den forrige kvalitetsmålingen. Forrige gang omfattet porteføljen søkere fra Afghanistan og Somalia, med prosedyrekode normalsak. Uttrekket for årets portefølje omfattet flere land og med prosedyrekode normalsak, 3-uker og 48-timer.

Hypotese

Hypotesen var at saksbehandlingen er i samsvar med sentrale kriterier i kvalitetsstandarden for medfølgende barn i asylsaker. (IM 2010-021V).

Målernes konklusjon

Målernes konklusjon er at mange av sakene har avvik fra sentrale kriterier i kvalitetsstandarden for medfølgende barn i asylsaker, som de samlet sett anser som vesentlige. Hypotesen ble dermed ikke bekreftet.

Funn

Målerne fant imidlertid forbedringer på flere punkter sammenlignet med forrige måling. I samtlige saker som ble målt er det opprettet egne vedtak for medfølgende barn. Videre inneholdt flesteparten av vedtakene de implementerte barnespesifikke autotekstene som blir generert fra vilkårsboksen og de barnespesifikke nickene som har blitt innført etter målingen i 2012. Vedtakene har slik sett riktig rettslig utgangspunkt. De fleste sakene har også informasjon om det er gjennomført egen samtale eller begrunnelse der dette ikke er gjort. Disse tiltakene, som ble iverksatt etter forrige måling, blir dermed fulgt.

Målernes hovedfunn var likevel at saksbehandlingen ikke i tilstrekkelig grad ivaretar barneperspektivet. Det

gjelder høringen av barn og utredning av deres individuelle situasjon, gjengivelse av deres anførsler, samt synliggjøring av vurderinger av konkrete og individuelle beskyttelsesbehov og barnets beste.

Utdyping av funnene

Utredning av medfølgende barns situasjon i foreldrenes intervjuer

Ett av hovedfunnene i målingen er mangelfull utredning av de medfølgende barns situasjon i foreldrenes saker. I de fleste intervjuene er det spurt om barna som gruppe, og ikke om hvert barn individuelt. Når foreldrene svarer konkret for ett av barna, følges ikke anførslene opp i tilstrekkelig grad og det spørres ikke om de andre barna.

Samtaler med medfølgende barn

I utlendingsforskriften § 17-3 og RS 2010-075 fremgår det at også barn under syv år som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal informeres og gis anledning til å bli hørt. Målerne påpekte at barn under syv år ikke får et reelt tilbud om samtale, da det ikke finnes noen rutiner for å gi denne aldersgruppen informasjon og samtaletilbud i tråd med skal-regelen i utlendingsforskriften. Siden disse barna ikke får noe reelt tilbud om samtale, er det heller ingen som har innhentet informasjon om og vurdert om barna var i stand til å danne seg egne synspunkter. Dette er en problemstilling som Asylavdelingen har identifisert og jobber med å løse.

Blant sakene i utvalget er det gjennomført seks samtaler med barn. Alle disse intervjuene er korte. Ett intervju er på 40 minutter, mens de andre er på 30 minutter. Målerne mener at det i disse sakene ikke kan ha vært brukt nok tid i selve samtalen med barnet til å følge opp anførsler barnet selv, eller foreldre har gitt, på vegne av barnet. Målerne viser videre til at det i 2014 ble vedtatt nye bookingrutiner for medfølgende barn. Målerne kunne ikke ettergå bookingen av samtalerne i detalj, men de kunne ikke se at disse bookingrutinene har blitt fulgt konsekvent i sakene de har målt. Målerne viser til at bookingen er svært viktig for den tiden intervjuerne har til rådighet til samtalen og kvaliteten på den informasjonen de kan få.

Målerne mener at ingen av intervjuerne har benyttet intervjumetoden for samtaler med barn (RS 2010-075) i tilstrekkelig grad, og at det har blitt stilt ledende/lukkede spørsmål.

Vedtaket

I mange av sakene er det gjengitt faktum, men målerne mener at denne gjengivelsen ofte ikke er tilstrekkelig. Enten står det at det ikke foreligger opplysninger (selv om det er feil), eller så gjengis det for lite av anførselsene. Gjengivelsene er også ofte for lite konkrete eller feilaktige. Disse manglene, sammen med utilstrekkelig utredning, fører til for dårlig begrunnelse.

I de fleste sakene er det ikke synliggjort at barnets situasjon er vurdert individuelt og konkret, jf. barnets beste i Barnekonvensjonen art. 3 og utlendingsforskriften § 8-1. I flere saker har ikke saksbehandleren tilpasset standardteksten, noe som igjen fører til faktiske feilopplysninger. Et eksempel på dette er en generell henvisning om hovedtilknytning til hjemlandet for en tenårings som har bodd nesten hele livet i et tredjeland. Et annet eksempel er at i mange av sakene lar man nicket stå, selv om man ikke har innhentet opplysninger som det fremgår i nicket at man har vurdert. Videre står det i noen saker at UDI har vurdert at foreldrene kan gi søkeren forsvarlig omsorg, samtidig som det er opplysninger i saken om at foreldrene har alvorlige psykiske problemer, uten at det er nevnt og vurdert. I en av sakene var en av hovedanførselsene at søkeren har vært vitne til og utsatt for fysisk og psykisk vold av far, men likevel står det i vedtaket at foreldrene kan gi forsvarlig omsorg ved retur. Det er ikke vist til at ovennevnte hovedanførsel er vurdert i denne forbindelse.

Landinformasjon

Målerne påpeker at det ikke er vist til barnespesifikk landinformasjon i noen av sakene. I mange av sakene returneres søkerne til stater som har myndigheter som yter bistand på et akseptabelt nivå. Dette er en sentral begrunnelse for hvorfor mange av søkerne i dette saksuttrekket ikke får opphold.

Eskalering og bekymringsmelding til barnevernet

Målerne opplyser at det i en av sakene foreligger opplysninger om akutt suicidalfare og at saken derfor skulle vært eskalert. I flere av de andre sakene foreligger det opplysninger om at barna har vært vitne til vold, og at de har blitt utsatt for psykisk og fysisk vold av personer utenfor og i kjernefamilien. Det fremgår ikke i merknader eller vedtaket i noen av disse sakene at det er vurdert om barnet er utsatt for omsorgssvikt slik at det burde sendes bekymringsmelding til barnevernet, jf. RS 2014-015.

Nyfødtpraksis

I fire av sakene er barnet født etter mors/fars intervju. I noen saker er barnet født før vedtaket i UDI, i andre saker etter. I disse sakene foreligger det ikke noen opplysninger om barna. Målerne finner at praksis for nyfødte barn som er født etter at foreldrenes sak er ferdig intervjuet/behandlet, er at UDI ikke utreder barnets sak med mindre det foreligger nye opplysninger om foreldre/barn etter fødsel eller andre relevante opplysninger for barnet i foreldrenes sak. Det er imidlertid etablert praksis at man kaller inn til samtale for nyfødte jentebarn som kommer fra land der man vet at det forekommer kjønnslemlestelse. Målerne påpeker at denne praksisen ikke fremkommer i retningslinjene, jf. RS 2014-014. Kvalitetsstandarden skiller ikke mellom eldre og yngre barn, og omfatter etter målerne syn alle barn. Det er dermed motstrid mellom kvalitetsstandarden og gjeldende praksis.

Målerne forslag til oppfølging

Barnefaglig kunnskap

Målerne foreslår en videreføring av arbeidet med heving av den barnefaglige kompetansen i Asylavdelingen for flere enn nyansatte og medlemmer av barnefaglig nettverk. De mener at alle som intervjuer og behandler saker med barn bør ha kompetanse i samtaler med barn og barnesensitiv asylsaksbehandling. I praksis viser det seg at det er vanskelig å fordele alle samtaler og saker med barn til medlemmene i det barnefaglige nettverket. Videre bør ledere som tar beslutninger om ressursbruk og som behandler barnesaker i linja, få noe opplæring. Inn under dette påpekes viktigheten av kunnskap om innvandringsregulerende hensyn. Videre bemerker målerne viktigheten av å innhente relevant informasjon fra Landinfo for vurdering av barns saker. Målerne nevner videre at Asylavdelingen bør vurdere hvordan barnefamiliesakene og den barnefaglige kompetansen (barnefaglig nettverk) skal ivaretas i organisasjonen.

Interne retningslinjer

Målerne anbefaler at Asylavdelingen utarbeider interne vedtaksrettede retningslinjer for saker som berører barn, for enkelt å tilgjengeliggjøre barnefaglig kompetanse på et generelt nivå. Disse bør synliggjøre for saksbehandlere de rettslige utgangspunktene for barn, kunnskap om barn generelt som er relevant i asylsaksbehandlingen, hva barnesensitive vurderinger innebærer, barnespesifikke former for forfølgelse,

barnets beste-vurderinger osv. Videre må viktigheten av synliggjøring i vedtak fremgå.

Barnefaglige stillinger

Målerne foreslår at det gjenopprettes stillinger i Analyse- og utviklingsavdelingen og fagstab med barnefaglig kompetanse og ansvar. Det viser seg at det i det daglige arbeidet med enkeltsaker ofte er et stort behov for barnefaglige knutepunkter i Asylavdelingen og Analyse- og utviklingsavdelingen. Målerne er av den oppfatning at dette tiltaket kan være med på å fremme barnefaglig kompetanse i organisasjonen.

Analyse- og utviklingsavdelingens merknader

Analyse- og utviklingsavdelingen mener det er positivt at flere av tiltakene som ble satt inn etter målingen i 2012 har hatt en effekt. Det fremstår imidlertid som det er avstand mellom den praksisen som beskrives i retningslinjer for medfølgende barn og den reelle praksisen i mange av sakene. Vi oppfatter at dette særlig gjelder i porteføljer hvor sannsynligheten er mindre for at nærmere utredning ville gitt utslag for utfallet i saken.

Retningslinjene gjelder for alle medfølgende barn og Asylavdelingen tok derfor bevisst ut et generelt uttrekk i målingen. Vi mener det bør være mulig å ivareta alle medfølgende barn uten at det begrenser muligheter for hensiktsmessig differensiering av saker. Retningslinjene bør i så tilfelle bidra til å synliggjøre ulike og effektive måter medfølgende barn kan ivaretas og hva som uansett skal gjelde i alle saker.

Vi støtter for øvrig målerne innspill om å styrke den barnefaglige kompetansen i UDI. Stillingen som barnefaglig koordinator i Analyse- og utviklingsavdelingen er under utlysning.

3. Kvalitetsmålingsprosessen

Erfaringer fra årets måling – og anbefalinger til neste

Valg av porteføljer

Valg av porteføljer skal tas på bakgrunn av en risikovurdering. Vi oppfatter at avdelingene stort sett har valgt ut relevante porteføljer og tema for måling.

Det ble en justering underveis av hva man ønsket å måle i innvilgesssakene i Syriaporteføljen. Dette skyldes at situasjonene for disse søkerne hadde endret seg underveis, ved at alle syrere etter hvert ble gitt beskyttelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a), uavhengig av individuelle anførsler. I stedet for å se på individuelle anførsler, ble det målt om saksbehandlingen var i tråd med kvalitetsstandarden for asylintervjurapporten og kvalitetsstandarden for vedtak i asylsaker, med særlig fokus på ID og sikkerhet.

Statsborgerporteføljen ble valgt ut fordi risikoen for avvik ble vurdert å være høy. Det var imidlertid allerede satt inn økte kontrolltiltak i denne porteføljen, og det ble derfor vurdert lav til middels sannsynlighet for at det var innvilget søknader i 2015 der vilkårene i realiteten ikke var oppfylt. Ved utvelgelse av hvilke porteføljer som skal måles bør det foretas en grundig vurdering, der det vektlegges om området har vært målt tidligere, om det allerede er satt inn tiltak og om det er stor sannsynlighet for avvik. Det er en fordel om erfarne saksbehandlere tidlig blir trukket inn i denne prosessen.

Avslag på asyl for medfølgende barn ble også målt i 2012, og det ble da funnet flere avvik. I mellomtiden er det satt inn flere tiltak, og i den nye målingen ønsket man å se hva slags effekt tiltakene har hatt og om vedtakene er i tråd med kvalitetsstandarden for medfølgende barn. Forrige måling omfattet kun sakene for normalprosedyre. Asylavdelingen valgte at uttrekket for nåværende måling også skulle omfatte saker med prosedyre 3-uker og 48-timer. Ettersom det nå er målt en annen portefølje, er det utfordrende å sammenligne resultatene av disse to målingene. Når det gjelder sakene som blir behandlet etter

hurtigprosedyrene, ville utfallet i disse sakene trolig blitt det samme uavhengig av mangler i utredningen. Dette er et moment i vurderingen av hvor mye en sak skal utredes.

Når det gjelder familieinnvandrings saker og søknader fra ektefeller, der tvangsekteskap kan være et aktuelt tema, er det positivt at det ble foretatt en kvalitetsmåling på bakgrunn av de funn som ble avdekket i FOU-rapporten. Vi ser at målingen har avdekket viktige funn.

Tidsbruk og administrasjon

Målingene for 2015 hadde et stort spenn med tanke på hvor krevende de var å gjennomføre for målerne. Enkelte målinger ble gjennomført i løpet av en dag, mens de mer krevende tok opp til tre uker.

I enkelte tilfeller kan det være utfordrende å estimere tidsbruk, da vi ikke kan vite hvilke problemstillinger som kan dukke opp i sakene i det tilfeldige utvalget. Vi vet imidlertid at særlig Asylavdelingens målinger av både intervju og vedtak er tidkrevende, samt noen porteføljer på oppholdsområdet.

Møter med avdelingene

Analyse- og utviklingsavdelingen mener det har vært nyttig å ha dialog med avdelingene underveis i målingen og i tilknytning til utarbeidelse av sluttrapport.

Deltakere i årets måling

Fra Oppholdsavdelingen deltok Helga Mortensen, Ingunn Øymo, Karine Hammari, Ågot Fossgård, Silje Olaussen, Lucia Liu Yang, Hilde Sæther Bjørkli og Marit Kristensen. Fra Asylavdelingen deltok Kjersti Nymoen, Marit Stålesen, Charlotte Ramberg Zakariassen og Kathrine Friis.

Kontaktpersoner fra Oppholdsavdelingen og Asylavdelingen har vært Eli Nilsen og Ingvild Bergum Solbø.

Koordinatorer fra Analyse- og utviklingsavdelingen har i år vært Marie Hesselberg, Ina K Hørnes og Mona E. Wangen

VEDLEGG 6:

REGNSKAPSRAPPORT PER 31. DESEMBER 2015

KAPITTEL 490 Utlendingsdirektoratet

Oversikten omfatter de midler som er stilt til disposisjon for direktoratet gjennom tildelingsbrevet for 2015, samt tillegg nr. 1, 2, 3, 4 og 5 til tildelingsbrevet. Bevilgninger som er disponert og regnskapsført av departementet er ikke medtatt. Dette gjelder post 01 og 72.

Tabell 1: Totaloversikt kap. 490 Utlendingsdirektoratet

(1000 kr.)

Kapittel/post	2015 TDB	Budsjett 31.12	Regnskap 31.12	Avvik TDB/ regnskap
Utgifter				
490/01 Driftsutgifter	901 008	918 936*	900 688**	320**
490/21 Statlige mottak	3 288 100	3 288 100	3 310 921***	22 821***
490/22 Tolk og oversettelse	42 477	42 477	43 329	852
490/23 Kunnskaps- utvikling, migrasjon	6 320	6 320	6 239	-81
490/60 Vertskommunetilskudd	372 204	372 204	341 274	-30 930
490/70 Pengereglementsytelser	456 533	456 533	499 936	43 403
490/71 Tilskudd til aktivitetstiltak for barn mv	22 467	22 467	21 044	-1 423
490/72 Retur og tilbakevending	102 768	102 768	65 172	-37 596
490/73 Gjenbosetting av flyktninger	17 607	17 607	17 607	0
490/75 Reiseutgifter for flyktninger	18 339	18 339	17 113	-1 226

* Internt fordelt budsjett. Budsjett overskrider tildeling pga refusjoner og merinntekter.

**Regnskapstall pr 31.12 under post 01 må sees i sammenheng med regnskapsførte merinntekter under kapittel 3490, post 05. Posten inkluderer 1,372 mill. kroner som Politiets IKT-tjeneste har kostnadsført, i tråd med avgitte belastningsfullmakter.

*** Inkluderer 18,584 mill. kroner som DSB har kostnadsført, i tråd med avgitte belastningsfullmakter.

Tabell 2: Totaloversikt kap. 3490 Utlendingsdirektoratet og 5309 Tilfeldige inntekter
(1 000 kr.)

Kapittel/post	2015 TDB	Regnskap 31.12	Avvik TDB/ regnskap
Inntekter			
3490/01 Retur og tilbake vending, ODA-midler	125 434	125 277	157
3490/02 Gebyr nødvisum	127	45	82
3490/03 Reiseutgifter, ODA-midler	20 089	20 089	0
3490/04 Statlige mottak, ODA-midler	2 597 545	2 597 545	0
3490/05 Tilfeldige inntekter	15 510	24 032	-8 522
3490/06 Gjenbosetting, ODA-midler	17 607	17 607	0
5309/29 Tilfeldige inntekter	0	9 405	-9 405

Kap. 490 post 01 Driftsutgifter

Tabell 3: Budsjett og regnskap post 01 de 3 siste år*

(1 000 kr.)

Post 01	2013	2014	2015
Bevilgning (Tildelingsbrev)	758 893	837 794	847 509
Overføring fra forrige år	9 029	3 413	4 966
Bevilgningsendringer	53 139	5 557	48 533
Sum bevilgning	821 061	846 764	901 008
Regnskap lønn/arb.g.avg.**	539 871	544 969	552 312
Regnskap kjøp av varer og tjenester	307 570	330 825	347 005
Sum regnskap ekskl. refusjoner	847 441	875 794	899 316
Regnskap refusjoner (post 01-relaterte)***	35 749	33 996	0
Sum regnskap fratrukket refusjoner	811 692	841 799	899 316
Mindreutgift (-)	-9 369	-4 966	-1 692

* Ikke inkludert utgifter på 1,372 mill. kroner ført av Politiets IKT-tjeneste.

** Regnskapstall pr 31.12 må sees i sammenheng med inntekter under kap. 490, post 05.

*** Refusjoner føres direkte på lønnskostnader fra 2015.

Tabell 4: Budsjett og regnskap fordelt på lønn og varer og tjenester*

(1 000 kr.)

Kap/post	Totalbudsjett** (Internt fordelt)	Regnskap pr 31.12.15	Avvik periodisert budsj. – regnskapsført
490 01.1 lønn	562 408	552 312	-10 096
490 01.2 drift	356 528	347 005	-9 523
Sum utgifter	918 936	899 316	-19 619
3490.05 Tilfeldige inntekter**		-24 032	24 032
Sum inntekter		-24 032	24 032

* Ikke inkludert utgifter på 1,372 mill. kroner ført av Politiets IKT-tjeneste

** Inntektspost er tatt med da merinntekt over ramme i tildeling gir mulighet til å justere post 01 tilsvarende.

I tabellen over sammenliknes regnskap med vårt interne budsjett, som inneholder merinntekter. I vårt interne budsjett trekkes ikke sykepengerefusjonene fra avdelingens lønnskostnad/lønnsbudsjett. Med faktiske sykepengerefusjoner på om lag 14 mill. kroner betyr det at internt fordelte lønnsmidler ble forbrukt. Mindreforbruk på drift har først og fremst sammenheng med fakturaer og varer som av ulike årsaker ikke kom inn som forutsatt på slutten av året. For å klare en stor oppbemanning i begynnelsen av 2016 bestilte UDI høsten 2015 varer og tjenester til økningen i antall ansatte, spesielt knyttet til nye lokaler som skulle tas i bruk tidlig i 2016. På grunn av sen levering av utstyr, forsinket klargjøring av lokaler, samt for sent mottak av fakturaer, ble ikke alle disse utgiftene belastet i 2015 som forutsatt. I tillegg ble fakturaer fra noen leverandører, til tross for flere purringer, levert for sent til at de kunne utgiftsføres i 2015.

Post 01, Budsjett/regnskap fordelt på avdelinger

Tabell 5: Regnskap fordelt på avdelinger de 3 siste år.

(1000 kr.)

	2013	2014	Internt budsj. 2015	Regnskap 31.12.15
Asylavdelingen				
Lønn	133 941	137 233	141 459	140 711
Drift	4 346	5 108	7 504	8 497
Sum	138 287	142 340	148 963	149 208
Oppholdsavdelingen				
Lønn	141 789	148 400	168 047	167 952
Drift	13 892	15 351	17 989	17 535
Sum	155 682	163 751	186 036	185 487
Region- og mottaksavdelingen				
Lønn	73 438	76 243	87 506	86 494
Drift	5 790	22 425	22 454	21 833
Sum	79 229	98 669	109 960	108 328
Analyse- og utviklingsavdelingen				
Lønn	34 523	39 281	38 983	39 151
Drift	11 373	10 444	9 686	9 692
Sum	45 896	49 725	48 669	48 843
Avdeling for elektronisk forvaltning				

	2013	2014	Internt budsj. 2015	Regnskap 31.12.15
Lønn	51 632	54 729	54 388	54 474
Drift	2 239	2 238	1 668	1 524
IKT-drift	160 653	149 564	161 670	163 297
Sum	214 524	206 530	217 726	219 295
Administrative fellestjenester				
Lønn	42 926	23 508	27 018	26 758
Drift	1 047	959	3 162	3 052
Bygningers drift, vakthold	99 865	120 044	110 652	112 788
Sykepengerefusjon ført på eget kostnadssted				-13 611*
Sum	143 838	144 511	140 832	128 987
Direktør, Kom-enhet og Internrevisjon				
Lønn	16 730	15 760	16 869	16 990
Drift	2 881	2 411	2 339	2 079
Sum	19 611	18 171	19 208	19 069
HR-enheten				
Lønn	7 095	12 038	12 822	12 726
Drift	124	296	245	231
HR-rettede tiltak	3 538	5 067	6 441	6 473
Sum	10 757	17 400	19 508	19 430
Fagenhet for landinformasjon				
Lønn	17 971	18 572	18 925	19 004
Drift	1 842	1 685	1 859	1 667
Sum	19 813	20 257	20 784	20 671
Foreldrepengerefusjoner mm	19 803	15 156		
Totalt post 01	847 438	858 105	918 936	899 316*

* Regnskapet for 2015 post 01 er samlet sett lavere enn budsjett da sykepengerefusjoner på 13,6 mill. kroner ligger på eget kostnadssted (9012).

Arbeidet tid fordelt på avdelinger

Tabellen nedenfor viser antall årsverk på arbeid de tre siste år, med utgangspunkt i innstempelt tid (tid eksklusiv ferie, sykdom og annet fravær). Tabellen omfatter alle ansatte i UDI uavhengig av hvilken post de er avlønnnet over (postene 01 og 21).

Tabell 6: Antall årsverk på arbeid de tre siste år.

	2013	2014	2015
Asylavdelingen	211,9	205,1	203,5
Oppholdsavdelingen	216,4	219,4	250,4
Region- og mottaksavdelingen*	123,7	121,2	117,7
Avdeling for elektronisk forvaltning**	65,8	63,1	63,3
Analyse- og utviklingsavdelingen***	45,3	49,6	48,2
Administrative fellestjenester**	70,6	36,8	37,8
Direktør, Kommunikasjonsenhet, HR-enhet mm	29,0	34,9	35,0
Fagenhet for landinformasjon	25,0	25,2	24,1
Sum	787,7	755,3	779,8

* Inkluderer Innsatsenheten i Trondheim.

** Inkluderer Effektprogrammet i 2013.

*** Inkluderer KVVU-prosjektet, serviceprosjektet mm.

Som en følge av organisasjonsendringer er ikke tallene for alle avdelinger direkte sammenlignbare mellom årene. Det kan spesielt nevnes at veiledningstjenesten ble overført fra Administrative fellestjenester (tidligere Avdeling for administrasjon, service og utvikling) til Oppholdsavdelingen fra 1. juni 2013, Analyse- og utviklingsavdelingen ble utvidet fra 1. juni 2013 og Administrative fellestjenester (tidligere Avdeling for administrasjon, service og utvikling) ble sterkt redusert fra 1. juni 2013.

Arbeidet tid fordelt på hovedmål

Tabellen nedenfor viser antall årsverk på arbeid de tre siste år med utgangspunkt i fordelt tid per hovedmål fra aktivitetsmålstrukturen. Tabellen omfatter alle ansatte i UDI uavhengig av hvilken post de er lønnet over (i 2015 er avlønnningen kun over post 01). Tidsfordelingen utgjør omtrent 95 prosent av innstempelt tid. I tabellen nedenfor er det foretatt en relativ omregning til 100 prosent slik at antall effektive årsverk blir mest mulig korrekt og at det gir mening i å sammenligne mellom ulike år. Tallene er således forbundet med noe usikkerhet, men bør gi et realistisk bilde av direktoratets faktiske arbeidsinnsats på de ulike områdene.

Tabell 7: Antall årsverk på arbeid de tre siste år fordelt på hovedmål.

	2013	2014	2015
Målrettet tilrettelegging for, og kontroll med, innreise og opphold	81,2	84,4	96,0
Regulert familieinnvandring som ivaretar retten til familieliv	35,0	32,1	38,9
Beskyttelse og varige løsninger for flyktninger	139,5	130,0	135,3
Tilpasset og nøkternt mottakstilbud for asylsøkere	38,2	41,5	49,6
Rask retur av utlendinger uten lovlig opphold	18,5	16,6	14,9
En åpen, samordnet, effektiv og serviceorientert forvaltning	77,3	70,8	62,0
Systematisk kunnskapsinnhenting som grunnlag for politikkutvikling og forvaltning	27,1	28,8	28,0
Sikre effektiv og forsvarlig saksbehandling	66,2	62,9	61,2
Interne ledelses-, utviklings- og støttefunksjoner, herunder			
<i>Operativ ledelse, personalforvaltning, HMS-arbeid</i>	91,4	90,9	87,0
<i>Kompetanseutvikling</i>	29,5	29,1	35,7
<i>IKT-drift</i>	51,0	52,4	54,5
<i>Interne støttefunksjoner</i>	79,7	71,4	68,6
EFFEKT-programmet	4,7	0	0
Lunsj	48,3	44,6	48,2
Sum	787,7	755,3	779,8

UDI har i forlengelsen av PwCs gjennomgang av produktregnskapet i 2014 en pågående prosess for vurdering av hvordan et tjenesteregnskap mest fornuftig kan settes opp. Ressursanalyseprosjektet har i tillegg gjort en vurdering av kvaliteten på tidsregistreringen og hvilket nivå / hvilke aktiviteter tiden skal føres på for å gi best mulig styringsinformasjon. UDI vil i løpet av 2016 gjennomgå eksisterende aktivitetsstruktur og rutiner for tidregistrering for å øke kvaliteten i styringsinformasjonen.

Nærmere om IKT-drift

IKT-drift omfatter varer og tjenester knyttet til IKT som er utgiftsført over post 01 i Avdeling for elektronisk forvaltning.

Det kan være relevant å fordele IKT-utgiftene i faste og variable utgifter. Faste utgifter er i all hovedsak knyttet til drift og vedlikehold av de løsningene som er i produksjon. Variable utgifter er utgifter til gjennomføring av utviklingsprosjekter, endringer og oppgraderinger av programvare. I tillegg utgjør de refunderbare utgiftene en egen gruppe. Dette er utgifter til prosjekter/endringer som utgiftsføres under post 01 i UDI og hvor andre virksomheter innenfor utlendingsforvaltningen refunderer utgiftene, jfr. kap. 3490, post 05 tilfeldige inntekter. Øvrige virksomheters andel av driftsutgiftene føres også over inntektsposten, men de er en andel av de faste utgifter i tabellen under.

Tabell 8: IKT-utgifter spesifisert

(1 000 kr.)

	2013	2014	2015
Faste utgifter	114 730	116 039	108 743
Variable utgifter	44 578	31 916	49 401
Refunderbare utgifter*	1 345	1 611	5 166
Sum	160 653	149 567	163 309

* Utgifter som refunderes av andre virksomheter og som ikke er planlagt på kostnadsstedene for utvikling. Inneholder ikke andre virksomheters andel av DUF-kostnadene.

Nærmere om Bygningers drift

Tabell 9: Spesifikasjon Bygningers drift og vakthold

(1 000 kr.)

	2013	2014	2015
Husleie	62 271	82 192	82 342
Renholdstjenester	7 181	5 774	5 418
Elektrisitetsutgifter	4 112	3 136	2 784
Telefonutgifter	5 833	5 179	4 882
Velferdsutgifter (kantinebidrag)	2 640	2 737	2 387
Investeringer i møbler og utstyr	1 626	3 130	3 031
Andre utgifter knyttet til bygningers drift	7 802	8 777	7 225
Sum post 01, Bygningers drift og vakthold	99 865	110 925	108 857
Indirekte kostnader belastet post 21 og post 45	4 843	3 500	0
Totale utgifter Bygningers drift og vakthold	104 708	114 425	108 857
Vakthold eget kostnadssted	8 400	9 119	6 937

Bygningers drift omfatter utgifter både i direktoratet sentralt og ved regionkontorene. Vi har fra februar 2015 ikke lenger felles kontorlokaler med IMDi ved Regionkontor Sør. Etter at en leiekontrakt ble avsluttet ved utgangen av 2014 har lokalsituasjonen i 2015 vært stabil. Ved inngangen til 2016 har UDI inngått nye leiekontrakter, samt utvidet eksisterende leieavtaler knyttet til oppbemanningen i 2016.

Kap. 3490 post 05 Tilfeldige inntekter

Tabell 10: Budsjett og regnskap post 05 de 3 siste år

(1 000 kr.)

Post 05	2013	2014	2015
Bevilgning (Tildelingsbrev)	10 650	12 583	11 310
Overføring fra forrige år		0	0
Bevilgningsendringer	3 500	5 100	4 200
Sum bevilgning	14 150	17 683	15 510
Regnskap	17 202	20 897	24 032
Sum regnskap	17 202	20 897	24 032
Merinntekt	3 052	3 214	8 522

Posten omfatter en rekke ulike refusjoner. Tabellen under viser hvordan inntektene fordeler seg.

Tabell 11: Spesifikasjon av tilfeldige inntekter pr 31.12

(1 000 kr.)

	2013	2014	2015
Refusjon fellestjenester IMDI	1 429	1 374	193
Refusjon fra IMDi, DUF	2 996	3 090	2 178
Refusjon fra Politiet, DUF	4 609	6 380*	6 615
Refusjon fra SKD, DUF	44	122	3 807
Refusjon fra UNE, DUF	2 756	2 741	2 786
Refusjon fra Arbeidstilsynet, DUF	230		
Refusjon fra UNE, tolkedatabasebruk	88		63
Forsvarsdepartementet oppholdskort			186
Refusjon Yttergrensefondet			1 583
EØS-relaterte refusjoner	1 557	1 849	2 103
GDISC-fond overført		2 469	
GDISC innbetalinger		818	1
Lønnsrefusjoner JD	480	95	
Lønnsrefusjoner (samt reisekostnader fra 2015) UD	1 127	917	3 449
Lønnsrefusjoner BLD	132	58	361
Lønnsrefusjoner AID	179		
Lønnsrefusjoner IMDi	698	812	651
Lønnsrefusjoner NID	809		
Annet	67	172	56
Sum	17 201	20 897	24 032

* Inneholder også en refusjon fra PU på 141 000 kroner.

Tilfeldige inntekter ble parallelljustert med post 01 i nysalderingen. Refusjoner knyttet til utviklingskostnader for andre ble betydelig høyere enn forventet. Det er også noe mer lønnsrefusjon enn prognosen tilsa tidlig på høsten.

Kapittel 490 post 21: Spesielle driftsutgifter, statlige mottak

Bevilgningen under posten beregnes i utgangspunktet av Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen og baserer seg på følgende forhold:

- en årssats (budsjett pr beboer) for mottak for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år,
- en årssats (budsjett pr beboer) for øvrige mottak,
- prognoser for gjennomsnittlig belegg i mottak for de respektive beboergrupper,
- kapasitetsutnyttelse på 85 prosent av de faste plassene i mottak for enslige mindreårige,
- kapasitetsutnyttelse på 85 prosent av faste plasser og stykkprisplasser for øvrige mottak.

I tillegg kommer øremerkede midler og eventuelle overføringer.

Som en konsekvens av de økte asylankomstene andre halvår 2015, ble det i forbindelse med nysalderingen i tillegg gitt midler til blant annet:

- Akutt plasser
- Økt transportbehov
- Ankomstsenter Østfold
- Ankomstsenter Finnmark
- Luftbro fra Finnmark

Tabell 12: Budsjett og regnskap post 21 de 3 siste år

(1 000 kr)			
Post 21	2013	2014	2015
Bevilgning i statsbudsjett	1 571 838	2 017 161	1 519 497
Overføring fra forrige år	56 500	4 618	10 000
Bevilgningsendringer	97 877	-270 420	1 758 603
Sum bevilgning	1 726 215	1 751 359	3 288 100
Regnskap lønn/arbeidsgiveravgift	9 055	8 632	182
Regnskap kjøp av varer og tjenester	1 697 463	1 719 776	3 292 155
Regnskapsført av DSB			18 584
Sum regnskap	1 706 518	1 728 408	3 310 921
Merutgift (+) / Mindreutgift (-)	-19 697	-22 951	22 821

I begynnelsen av året hadde posten en bevilgning på 1 519,497 mill. kroner. I tillegg 1 til tildelingsbrevet ble det overført 10 mill. kroner fra 2014. Bevilgningen på posten ble økt med 113 mill. kroner i RNB. I forbindelse med de høye ankomstene høsten 2015 ble posten ytterligere økt med 1 645,603 mill. kroner i Prop 22 S og nysalderingen. Totalt ga dette en bevilgning på posten på 3 288,1 mill. kroner i 2015.

Tabell 13: Beregningsforutsetninger for post 21

(1 000 kr.)

	Prop 1 S	Revidert nasjonal- budsjett	Tilleggsbev.	Nysaldering
Årssatsmidler:				
Ordinær mottaksplasser (BGU-beregning)	1 308 140	84 490		81 358
Mottak for enslige mindreårige asylsøkere (BGU-beregning)	145 511	26 496	48 000	391 260
Justering i sluttbehandling av budsjettet	-2 017	2 014		
PU-innkvartering				13 228
Sum årssatsmidler	1 451 634	113 000	48 000	485 847
Øremerkede midler:				
Tilrettelagte plasser (BGU-beregning)	43 125			
Ny ankomsttransitt (BGU-beregning)	5 044			
Returtiltak* (BGU-beregning)	19 694			
Sum øremerkede midler	67 863			
Merbehov utover BGU, jevnfør tilleggsbevilgning i nysalderingen:				
Økt mottakskapasitet (alle typer mottak) utover BGU				905 653
Sikkerhetstiltak i mottak				37 200
Ankomstsenter Østfold				100 600
Ankomstsenter Finnmark				54 300
Luftbro fra Finnmark				14 000
Sum merbehov utover BGU				1 111 753
Totalt bevilget	1 519 497	113 000	48 000	1 597 600
Overførte midler				10 000
Totalt til disposisjon	1 519 497	1 632 497	1 680 497	3 288 100

I Beregningsgruppens møte 5.oktober 2015 ble bevilgningsbehovet under posten beregnet til 2 118,347 mill. kroner. Denne beregningen var basert på gjennomsnittlig 1 200 beboere i mottak for enslige mindreårige og 15 020 beboere i øvrige mottak (inkludert tilrettelagte plasser) og 67,863 mill. kroner i øremerkede midler. I tillegg var det lagt til grunn 49 200 døgn i PU-innkvartering til samme årssats som øvrige beboere.

I våre innspill til omgrupperingen av budsjettet for 2015 anslo vi bevilgningsbehovet for 2015 til 3 249,368 mill. kroner, jf. våre brev av 24. september 2015, 6.oktober 2015, 22.oktober 2015, 23.oktober 2015 og 5.november 2015. Direktoratets anslag ble i all hovedsak fulgt opp i Omgrupperingsproposisjonen med forslag om tilleggsbevilgning som ble vedtatt i Stortinget. Dette ga en samlet bevilgning under posten på 3 288,1 mill. kroner.

Begrunnelsen for forslaget om tilleggsbevilgning var i all hovedsak knyttet til at direktoratet høsten 2015 måtte etablere en rekke akutt-plasser til en langt høyere kostnad enn ordinære mottaksplasser og i tillegg to ankomstsentre, ett i Råde i Østfold og ett i Sør-Varanger i Finnmark, for å kunne håndtere den høye tilstrømmingen av asylsøkere. Dette hadde igjen sammenheng med at etablering av ordinære mottak i henhold til vanlige prosedyrer er en prosess som tar betydelig tid (to til tre måneder). For å kunne gi nyankomne asylsøkere et

botilbud var det derfor helt nødvendig å finne andre løsninger som kunne være operative i løpet av svært kort tid. Behovet for ankomstsentre var særlig begrunnet i et behov for å få kontroll med registreringsfunksjoner av nyankomne og få til den nødvendige kapasitet på helsesiden.

I tillegg ble det høsten 2015 bevilget 48 mill. kroner knyttet til mottak for enslige mindreårige asylsøkere, jf. Tillegg nr. 4 til tildelingsbrevet. Dette inngår som en del av totalbevilgningen under posten, og ble av departementet forutsatt nytt til å dekke merbehov som følge av volumøkninger av enslige mindreårige asylsøkere.

Tabell 14: Post 21. Budsjettanslag og regnskap for kostnader etter plasstype, returtiltak og andre tiltak

(1 000 kr.)

	Budsjett 2015	Regnskap 2015	Avvik 2015
Plasser for enslige mindreårige asylsøkere (EMA)	577 350	597 110	19 760
Ordinære plasser	1 791 341	1 451 822	-339 519
Tilpassede plasser (TA)	43 125	47 631	4 506
Akutt plasser	558 383	734 386	176 003
Ankomstsenter Østfold	100 600	67 696	-32 904
Ankomstsenter Finnmark	54 300	47 923	-6 377
PU-innkvartering	21 894	81 004	59 110
Sikkerhetstiltak i mottak	22 711	18 315	-4 396
Transportbehov og luftbro fra Finnmark (reiseutgifter til og mellom mottak)	*	60 022	60 022
Andre utgifter**	98 702	186 239	87 537
Returtiltak	19 694	18 773	-921
Sum	3 288 100	3 310 921	22 821

* Inngår i budsjettet for ordinære plasser.

** Denne gruppen utgifter omfatter blant annet utgifter knyttet til DSBs arbeid med å etablere store løsninger utover ankomstsentrene.

Regnskapet viser 3 310,921 mill. kroner, en merutgift på 22,821 mill. kroner. Dette tilsvarer en merutgift på 0,7 prosent av den disponible bevilgningen.

Budsjettet slik det forelå etter nysalderingen, var basert på en antakelse om 33 000 asylsøkere. Det ble i Prop 22 S (2015–2016) foreslått bevilget 1 439,5 mill. kroner for å dekke behov for økt kapasitet i alle typer mottak. Dette forslaget besto av om lag 485,8 mill. kroner som ble beregnet i BGU-rapporten fra oktober 2015 og ytterligere merbehov som følge av tilstrømmingen etter at BGU-rapporten forelå.

Avvik mellom årsregnskap og budsjett

Samlet sett er det et svært beskjedent avvik mellom årsregnskapet og budsjett i prosent. Det er imidlertid grunn til å merke seg at kostnadene knyttet til akutt plasser og PU-innkvartering ble høyere enn antatt i våre innspill til nysaldert budsjett. Når det gjelder akutt plassene må merforbruket sees i sammenheng med mindreutgiftene under ordinære mottaksplasser.

Volumavhengige kostnader

Plasser for enslige mindreårige asylsøkere

Det var en rekordstor økning i enslige mindreårige asylsøkere i 2015. Dette ble håndtert uten at det ble etablert akuttinnkvarteringer for denne gruppen. Situasjonen ble løst gjennom

etablering av en rekke tilleggsavtaler til eksisterende EMA-mottak, etablering av nye avlastningstransitter for enslige mindreårige og konvertering av ordinære mottak til midlertidige EMA-mottak. Dels på grunn av høy kapasitetsutnyttelse av de faste plassene og at de foretatte etableringer ikke innebar en betydelig kostnadsøkning, viser regnskapet en gjennomsnittlig årssats i 2015 for EMA-beboere på om lag 437 000 kroner. Dette er noe under budsjettforutsetningen på 469 000 kroner.

Ordinære mottaksplasser

I den interne budsjetteringen tok vi høyde for at vi ville kunne etablere nye ordinære mottaksplasser i tråd med de utlysninger som ble gjennomført. Det viste seg imidlertid at antall plasser som faktisk ble etablert ble færre enn planlagt, og at de til en viss grad kom opp noe senere enn forutsatt. Større midlertidige løsninger, som kom opp mot slutten av året, har et prisnivå som er betydelig høyere enn ordinære mottak. På årsbasis viser anslag for årssats for den ordinære mottaksmassen et gjennomsnitt i 2015 på anslagsvis 110 000 kroner. Dette er marginalt lavere enn i vår regnskapsrapport pr. 2 tertial. Det er usikkerhet knyttet til anslaget. Mindreforbruket sammenlignet med den interne budsjettfordelingen, har blant annet sammenheng med at det i nysalderingen ble avsatt 905,6 mill. kroner til alle typer mottak. I vår interne fordeling av dette beløpet har vi avsatt for stor del til ordinære mottak.

Akutt plasser

For å kunne gi nyankomne asylsøkere et botilbud, måtte det etableres et stort antall akutt plasser. Akuttinnkvarteringsløsninger har et betydelig høyere prisnivå enn vårt ordinære mottaksapparat.

Øremerkede midler

- *Tilrettelagte plasser (TA)*

De øremerkede midlene til tilrettelagte plasser skal i utgangspunktet dekke kostnadene knyttet til 80 TA-plasser. Regnskapet viser at 47,631 mill. kroner er regnskapsført på disse plassene. Merutgiftene inngår som en del av kostnadene knyttet til ordinære plasser. Belegget på TA-plassene har gjennomgående vært meget høyt i 2015. Kostnadsnivået på disse plassene er i tråd med tidligere års erfaring og merkostnadene dekkes av bevilgningen til ordinære mottak. Isolert sett innebærer 80 beboere om lag 7,9 mill. kroner i finansiering under ordinære mottaksplasser.

- *Returtiltak*

Det ble i budsjettet øremerket 19,694 mill. kroner til returtiltak under post 21. Regnskapet viser 18,773 mill. kroner, en mindreutgift på 0,921 mill. kroner eller 4,7 prosent. På grunn av de prioriteringer vi måtte gjøre som følge av de rekordstore ankomstene antok vi at mindreutgiften kunne bli noe større. Det har imidlertid vist seg at mottakene i relativt stor grad har vært i stand til å gjennomføre planlagte tiltak til tross for en meget ressursmessig vanskelig situasjon, og selv om UDI måtte nedprioritere deler av returarbeidet høsten 2015.

- *Ny ankomsttransitt*

De øremerkede midlene til ny ankomsttransitt inngår som en del av finansieringen av transittplasser generelt. Etableringen av Ankomstsenter Østfold og Ankomstsenter Finnmark vil erstatte denne øremerkede bevilgningen.

Situasjonen høsten og vinteren 2015 (Tilleggsbevilgning i nysalderingen)

- *Akutt plasser (versus ordinære plasser)*

Den kraftige økningen i ankomster av voksne asylsøkere og familier som skjedde fra september 2015, først på Østlandet og deretter i Finnmark, innebar vi måtte etablere en rekke akuttløsninger for å kunne gi det lovpålagte tilbudet om tak over hodet. Det viste seg umulig å dekke behovet for mottaksplasser gjennom tilleggsavtaler til ordinære mottak eller

etablering av nye ordinære mottak innenfor de tidsfrister behovet tilsa, selv ved bruk av unntaksbestemmelsen i Lov om offentlige anskaffelser om direkte kjøp.

Det oppsto raskt «flaskehals» i alle deler av det ordinære transittløpet. Dette gjaldt politiets registreringskapasitet av nyankomne, (som resulterte i behov for etablering av PU-innkvarteringsløsninger for uregistrerte), kapasitet på helsesiden knyttet til røntgenundersøkelser, logistikkjøpet for registrering av søkere inn og ut av mottak og det normale asylsaksbehandlingsløpet med intervju i transittfasen.

Akutt plassene har i perioden hatt en snittpris på om lag 760 kroner per døgn, noe som gir en årssats på 277 000 kroner (inkludert kost). Avtalene som ble inngått var i all hovedsak av kortsiktig karakter med en varighet på to til tre måneder.

- *PU-innkvartering*

Merforbruket knyttet til PU-innkvarteringer skyldes i hovedsak to forhold. For det første ble det i budsjettinnspillene lagt til grunn for få overnattingsplasser. For det andre er kontrakten som ble inngått for PU-overnatting knyttet til antall plasser. I perioder hvor behovet for plasser varierer vil det være ledig kapasitet som vi må betale for. Når ankomstene reduseres vil det også stå ledige plasser frem til kontraktene kan sies opp og plassene avvikles.

- *Økt transportbehov*

Da tilstrømmingen over Storskog i Finnmark tiltok, oppsto en ny type problemstilling. Kirkenesområdet har ikke et befolkningsgrunnlag og en infrastruktur til å kunne ta hånd om det høye antallet asylsøkere som ankom over Storskog. På grunn av store avstander og tynt befolkede områder var eneste praktiske løsning å benytte fly for å transportere personer ut av området, i tillegg til omfattende bruk av busstransport der avstandene gjorde dette mulig. Vi viser til brev av 4. november 2015 til departementet angående transport.

- *Ankomstsenter Østfold og Ankomstsenter Finnmark*

Arbeidet med etablering av Ankomstsenter Østfold ble iverksatt i samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) for å etablere et sted hvor man kunne dekke politiets registreringskapasitet og behovet for kapasitet til helseundersøkelse.

Tilsvarende prosess ble iverksatt i Finnmark i forbindelse med tilstrømmingen av asylsøkere fra Russland over Storskog. Det ankomstapparatet en først etablerte i Fjellhallen i Sør-Varanger kommune viste seg raskt utilstrekkelig. Denne løsningen hadde en kapasitet på 150 plasser.

De budsjetterte kostnadene til ankomstsentrene viser samlet en liten mindretgift i 2015. Dette er imidlertid kun en betalingsforskyvning, og det vil være betydelige behov for engangsutgifter knyttet til ankomstsentrene i 2016. Vi viser i den forbindelse til den oversendte kostnadsgrupperapporten.

Overføringer fra 2014

Det ble overført 10 mill. kroner fra 2014. Midlene inngår i drift av ordinære plasser.

Årssatser og kostnad pr beboerkategori (for ordinære mottaksplasser)

Tabell 15: Post 21. Budsjett (årssatser) og faktisk kostnad pr beboerkategori.

(kroner)

Kategori	Budsjett (årssatser) 2015	Faktisk kostnad pr beboer 2015	Avvik 2015
Enslige mindreårige	469 390	436 984	-32 406
Øvrige beboere	98 135	110 000*	11 865

*På grunn av høye ankomster og utstrakt bruk av akuttinnkvarteringer var det i perioder ikke mulig å være ajour med beboerregistreringene i de enkelte mottak. Tallene er derfor usikre. Manuelle oversikter viser et noe høyere belegg. Dette påvirker beregningen av faktisk kostnad pr. beboer.

Kapasitetsutnyttelse i asylmottakene

Tabell 16: Gjennomsnittlig kapasitet, belegg og kapasitetsutnyttelse i 2015

Plasstype	Krav (%)	Gjennomsnittlig kapasitet	Gjennomsnittlig belegg ¹	Gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse (%)
Alle plasser, enslige mindreårige asylsøkere		1 760	1 366	78
Faste plasser, enslige mindreårige asylsøkere	85	1 329	1 366	103
Plasser i ordinære mottak, inklusive forsterkede plasser		19 869	14 098	71
Plasser i akuttmottak		3 112	2 049	66
Plasser i store løsninger		147	61	42
Sum plasser øvrige beboere	85	23 128	16 208	70
Plasser i ankomstsentre		303	124	41
Totalt øvrige beboere		23 431	16 332	

Kilde: Utlendingsdatabasen. På grunn av høye ankomster og utstrakt bruk av akuttinnkvarteringer var det i perioder ikke mulig å være ajour med beboerregistreringene i de enkelte mottak. Tallene er derfor usikre. Manuelle oversikter viser et noe høyere belegg.

Tabellen over viser gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse på årsbasis.

Plasser for enslige mindreårige asylsøkere

For årets første åtte måneder viste regnskapsrapporten for 2. tertial en kapasitetsutnyttelse på 81,7 prosent for mottakstypen. På årsbasis har vi en gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse på om lag 78 prosent. Den noe lavere kapasitetsutnyttelsen 3. tertial skyldes nødvendigheten av å opprettholde et høyt volum på transittplasser for enslige mindreårige for å sikre et botilbud til nyankomne enslige mindreårige selv ved store variasjoner i ankomstbildet. Det ble derfor i betydelig grad etablert EMA-transittløsninger ved konvertering av voksentransitter. Belegget i ordinære EMA-mottak var gjennomgående svært høyt gjennom 3 tertial.

¹ Gjelder gjennomsnittsbelegg for både faste plasser og stykkprisplasser

Plasser i ordinære mottak, inklusive forsterkede plasser

For 1. og 2. tertial viste regnskapsrapporten for 2. tertial en kapasitetsutnyttelse på 80,5 prosent. På årsbasis har vi en kapasitetsutnyttelse på om lag 71 prosent. Når kapasitetsutnyttelsen har falt 3. tertial må dette sees i sammenheng med den akutte situasjonen vi var i denne perioden. På det tidspunktet en begynte å etablere akuttløsninger var kapasitetsutnyttelsen i ordinære mottak svært høy (85-90 prosent). Den sterke økningen i antall asylkomster gjorde at det ble flaskehals ved blant annet registrering av asylsøkere og helsesjekk. Det var enkelte utfordringer med registrering av asylsøkere som gjorde at det var usikkerhet knyttet til hvor mange asylsøkere som befant seg på de enkelte mottakene. Ut fra blant annet logistikkhensyn, ble det videre ansett som nødvendig å fordele søkere gruppevis til ulike innkvarteringssteder.

Den «utstrømmen» som fant sted fra ordinære mottak (bosetting, retur, forsvinninger) ble så lenge ankomstene var høye i mindre grad dekket opp gjennom overføring av beboere fra transitt/akuttsteder til ordinære mottak. Etter vår vurdering skyldes dette i første rekke manglende kapasitet i logistikkfunksjonene. Kapasitetsutnyttelsen falt således i ordinære mottak fram mot årsskiftet.

Plasser i akuttmottak

Kapasitetsanslaget for plasser i akuttmottak er usikkert på grunn av underregistrering av belegg. Det er imidlertid klart at kapasitetsutnyttelsen falt mot slutten av 2015. Dette har sammenheng med en viss utstrøm fra akuttmottakene og at det ble inngått avtaler som ikke kunne avvikles umiddelbart. Som beskrevet over var de fleste avtalene av to til tre måneders varighet, og da behovet for akuttplasser gikk ned, ble flere plasser stående tomme.

Plasser i store løsninger

Store mottaksløsninger ble etablert mot slutten av 2015. Den lave kapasitetsutnyttelsen på 41 prosent har sammenheng med at et mottak ikke kan fylles opp 100 prosent samme dag som kontrakten trer i kraft.

Ekstraordinære driftsutgifter

Tabellen under viser utviklingen i ekstraordinære driftsutgifter etter tiltak de siste tre årene.

Tabell 17: Post 21. Ekstraordinære driftsutgifter etter tiltak siste tre år

(1 000 kr.)

Type tiltak	2013	2014	2015
Barnehagetilbud utenom målgruppen	890	782	895
Vakthold i mottak (vektere)	3 127	7 665	2 967
Skjermet bolig utenfor mottak	1 225	1 147	878
Bolig-/omsorgsløsninger for funksjonshemmede	19 129	10 542	8 152
Særskilt bo- og omsorgsløsning (Rammeavtale)	46 084	57 400	48 746
Forsterket bemanning i mottak (Miljøarbeider)	1 186	912	853
Enslige mindreårige-mottak: Forsterket bemanning / særskilte tiltak	2 125	1 169	347
Menneskehandel: særskilt tiltak	151	94	102
Helseutgifter/medisiner utenom pengereglement	1	80	282
Forebyggende tiltak for beboere med særskilte behov	4 943	3 571	3 165
Diverse kostnader, uforutsette hendelser	20 385	5 386	2 895
Andre ekstraordinære driftsutgifter	4 995	4 738	1 040
Totalt	104 242	93 485	70 321

Returtiltak

Tabellen under viser hvilke typer tiltak returmidlene er brukt til og utviklingen de siste tre årene. Det reduserte regnskapstallet for 2015 skyldes i hovedsak overføring av lønnsmidler (årsverk) fra post 21 Returtiltak til årsverk under post 01.

Tabell 18. Post 21. Returtiltak etter kostnadstype og tiltak.

(1 000 kr)

Kostnadstype/tiltak	Regnskap 2013	Regnskap 2014	Regnskap 2015
Lønnskostnader inkl. indirekte kostnader	10 832	11 673	13
Returtiltak i mottak (i regi mottak)	3 696	477	0
Mottakskostnader knyttet samtaleprosjektet "Veien videre"	24 014	17 067	15 158
Nasjonale kvalifiseringstiltak i mottak	6 622	810	0
Returrestanseprosjektet	2 231	2 128	0
Andre returtiltak i mottak	1 158	1 030	2 809
Drift av returarbeid og andre returtiltak på posten	1 170	3	0
Totalsum	49 723	33 187	17 980

Kap. 490 post 22, Spesielle driftsutgifter, tolk og oversettelse

Tabell 19: Budsjett og regnskap post 22 to siste år og 2015

(1 000 kr.)

Post 22	2013	2014	2015
Bevilgning i statsbudsjett	48 215	64 546	55 477
Overføring fra forrige år	2 429	0	0
Bevilgningsendringer	3 800	-22 000	-13 000
Sum bevilgning	54 444	42 546	42 477
Regnskap lønn/arb.g.avg.	42 366	32 519	40 019
Regnskap kjøp av varer og tjenester	6 388	4 624	3 310
Sum regnskap	48 763	37 143	43 329
Merutgift (+) / Mindreutgift (-)	- 5 681	- 5 403	852

Posten omfatter tolkeutgifter i forbindelse med gjennomføring av ankomstsamtaler med nyankomne asylsøkere og gjennomføring av asylin intervjuer. I tillegg omfatter posten utgifter til oversettelser av dokumenter i asylsaker og kvalitetssikring av tolking og oversettelse.

I henhold til bevilgning har post 22 en ramme på 42,477 mill. kroner. Regnskapet for 2015 viser en merutgift på 0,852 mill. kroner.

Merutgiften skyldes flere forhold. Det vises til tidligere rapportering og anslag i forbindelse med utregninger av utgifter til tolk og oversettelse. Det er utfordrende å angi et eksakt nivå på utgifter til tolk og oversettelse. Utgifter på post 22 avhenger blant annet av intervjulengde, tolkesatser, omfang av utlegg og reisekostnader, antallet ankomstsamtaler, oppfølgingsintervjuer, 48 timer-intervjuer og sammensetning av nasjonaliteter. Utlegg og reisekostnader påvirkes også av mottaksplassering ved reiseintervjuer, avlyste intervjuer med mer. Videre gjør betalingsforskyvninger mellom år det mer utfordrende å gi eksakte anslag for posten.

UDI anslår at i underkant av 3 mill. kroner er pådratt på posten i 2015, som kommer til utbetaling i 2016.

Tabell 20: Spesifikasjon budsjett/regnskap 2015

(1 000 kr.)

	Budsjett 2015	Regnskap 2015	Avvik
Tolk v/intervju	36 147	37 619	1 472
Reise- og oppholdsutgifter – tolk inkl. reisetid	5 522	5 329	-193
Andre kostnader enn tolk ved intervju (ASA)	508	322	-187
Andre kostnader (RMA)	300	59	-241
Sum	42 477	43 329	852

Tabellen under viser anslagsvise enhetskostnader for post 22 for 2015. Betalingsforskyvninger gjør at det ikke er et direkte samsvar mellom intervjuer foretatt i ett kalenderår og hva som er utbetalt samme år. Enhetskostnader er således kun anslagsvise.

Tabell 21: Anslagsvise enhetskostnader 2015

(antall / 1000 kr.)

	Antall	Antall int i pst ankomst	Pris pr enhet	Sum
Budsjett ved saldering				
Ordinære INT*	8 800		4 400	38 720
Ankomstsamtale**	1 700		1 800	3 060
Annet enn intervju				700
Totalt budsjett 2015				42 480
Regnskap 2015				
Ordinære INT*	8 587	28 %	4 540	38 985
Ankomstsamtale**	1 793	34 %	2 200	3 945
Annet enn intervju				402
Totalt regnskap 2015				43 332
Merforbruk				852

* Inkluderer normalsak, EMA-intervju, 48T-intervju, tilleggs- og fortsettelsesintervju, og avlyst intervju. Antall intervjuer beregnet i prosent av totale asylankomster 2015.

**Gjelder kun EMAer. Antall intervjuer beregnet i prosent av antall EMAer i 2015.

Kap. 490 post 23 Spesielle driftsutgifter, kunnskapsutvikling og migrasjon

Tabell 22: Budsjett og regnskap post 23 de 3 siste år

(1 000 kr.)

Post 23	2013	2014	2015
Bevilgning i statsbudsjett	7 218	7 471	7 671
Overføring fra forrige år, jfr. tillegg 1 TDB	5 292	3 188	1 349
Reduksjon i bevilgning, jfr. tillegg 3 TDB			- 3 500
Økning i bevilgning, jfr. tillegg 5 TDB			800
Sum bevilgning	12 510	10 659	6 320
Regnskap kjøp av varer og tjenester	9 322	9 310	6 239
Sum regnskap	9 322	9 310	6 239
Mindreutgift (-)	-3 188	-1 349	- 81

I henhold til tildelingsbrevet hadde kapittel 490 post 23 i 2015 en ramme på 7,671 mill. kroner. I tillegg nr. 1 til tildelingsbrevet fikk UDI overført mindreforbruket fra 2014 på 1,349 mill. kroner. Den totale bevilgningen på post 23 for 2015 var etter dette på 9,020 mill. kroner. I tillegg nr. 3 til tildelingsbrevet ble kapittel 490 post 23 redusert med 3,5 mill. kroner. I rapportering for 2. tertial var følgelig rammen på 5,520 mill. kroner. I virksomhetsrapporten for andre tertial meldte UDI et estimert merforbruk på post 23 på 0,8 mill. kroner. I tillegg nr. 5 til tildelingsbrevet ble kapittel 490 post 23 økt med 0,8 mill. kroner. Midlene ble tatt fra kapittel 490 post 01. Vår disponible bevilgning etter dette var 6,320 mill. kroner. Årsresultatet viser et underforbruk på 0,081 mill. kroner. Hovedårsaken til dette er at vi på et av prosjektene fikk en lavere utbetaling enn forutsatt høsten 2015.

UDI går inn i 2016 med igangsatte prosjekter som binder opp budsjettmidler på denne posten, i tillegg til at UDI planlegger prosjekter som kan igangsettes i 2016:

- Pågående kontraktsbundne prosjekter (2,533 mill. kroner)
- European Migration Network (EMN) – aktiviteter. UDI skal delta i EMN og følge opp sin rolle av å være en del av det norske kontaktpunktet i EMN.
- Prosjekter som utarbeides og kontraktsfestes i løpet av året. Det er for tidlig å anslå UDIs utgifter i 2016 med prosjekter i denne kategorien. Dette er et løpende arbeid.

Budsjettrammen på post 23 er i 2016 redusert til 4,245 mill. kroner. Det er dermed kun 1,712 mill. kroner igjen til EMN-aktiviteter og prosjekter som utarbeides og kontraktsfestes i løpet av året.

Tilsagnsoversikt

Tabell 23: FoU-prosjekter som allerede er i gang eller som er avsluttet pr 31.12.15

<i>Prosjekt</i>	<i>Budsjett pr prosjekt</i>	<i>Regnskap pr 31.12.2015 totalt i prosjektenes levetid</i>	<i>Anslag gjenstående utbetaling i hele prosjektets levetid</i>
Følgeevaluering av ROP	2 000 000	1 504 209	495 791
Juridisk studie knyttet til direktiv 2004/38 om fri personbevegelse	1 608 428	920 928	687 500
FoU-prosjekt om samtykke	750 000	750 000	0
I mottak – med oppholdstillatelse	1 399 993	899 993	500 000
FoU-prosjekt om ekskluderte	994 064	994 064	0
Assistert retur – FSR - Nigeria	1 248 613	1 198 613	50 000
Studie av sekundærbevegelser i Europa	1 306 062	1 306 062	0
Evaluering av tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsverket	1 300 000	1 300 000	0
Evaluering av kommunikasjon med brukerne	310 627	310 627	0
Kartlegge mulige rehabiliteringstilbud til barn som er offer for væpnet konflikt	1 025 000	1 025 000	0
Komparativ studie av retur- og reintegreringsprogrammer	2 000 000	1 950 000	50 000
Videreutvikling av arbeidet med aldersundersøkelser	3 000 000	2 250 000	750 000
Forfølgelse, religion og legning	125 000	125 000	0
Aktiviteter EMN-kontaktpunkt (2015)	125 718	125 718	0
Diverse (opptrykk rapporter, bespisning ved presentasjoner mm)	17 020	17 020	0
Sum	17 210 525	14 677 234	2 533 291

Kap. 490 post 60, Tilskudd til vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere og flyktninger

Tabell 24: Budsjett/regnskap kap. 490, post 60

<i>Post 60</i>	(1 000 kr) UDI
Saldert budsjett 2015, ref. TDB 2015	286 303
Revidert nasjonalbudsjett 2015, ref TDB 2015, tillegg nr 3	-7 099
Omgrupperingsproposisjon, ref TDB 2015, tillegg nr 5	93 000
Sum bevilgning 2015	372 204
Sum regnskap 2015	341 274
Mindreutgift (-)	-30 930

Posten omfatter tilskudd til dekning av merutgifter for kommuner som har mottak i kommunen og barnehagetilbud for barn i mottak. Videre dekkes utgifter til kommunal omsorgsovertakelse av asylsøkere og avtaler med kommuner om alternativ mottaksplassering, dvs. avtale om botilbud utenfor mottak.

I henhold til tildeling og bevilgningsendringer hadde post 60 en ramme på 372,204 mill. kroner i 2015. Sammenholdt med regnskapstall på 341,274 mill. kroner medførte dette en mindreutgift på 30,930 mill. kroner i 2015. Dette utgjorde om lag 8,3 prosent av bevilgningen.

Bevilgningen under posten beregnes av Beregningsutvalget for utlendingsforvaltningen. Basert på Beregningsgruppens møte 5. oktober 2015 ble bevilgningsbehovet under posten beregnet til 340,652 mill. kroner. Denne beregningen var basert på en regnskapsanalyse. I brev av 22. oktober 2015 ble det sendt oppdaterte beregninger på grunn av økt prognose for asylankomster. Bevilgningsbehovet på posten ble beregnet til 390,313 mill. kroner.

I tabellen nedenfor er det gitt en oversikt over budsjett og regnskap for de ulike elementene i tilskuddsordningen.

Tabell 25: Budsjett og regnskap spesifisert kap. 490, post 60

<i>Post 60</i>	Budsjett 2015	Regnskap 2015	Avvik i kroner	Avvik i prosent
Ufordelte midler	31 552	0	-31 552	-100 %
Grunnsats	55 873	59 489	3 616	6,5 %
Ordinære og transittplasser	157 436	154 385	-3 051	-1,9 %
Plasser for enslige mindreårige	27 028	27 076	48	0,2 %
Tilrettelagt avdeling	9 688	9 689	1	0,0 %
Omsorgssentre	12 252	15 002	2 750	22,4 %
Omsorgsplassering	3 978	3 978	0	0,0 %
Særtilskudd EM	118	118	0	0,0 %
Alternativ mottaksplassering (AMOT)	24 873	28 016	3 143	12,6 %
Barnehage	49 406	43 520	-5 886	-11,9 %
Totalt	372 204	341 274	- 30 930	-8,3 %

Den viktigste årsaken til mindreutgiften er at utbetaling av plasstilskudd for akuttinnkvarteringer for 1.kvartal 2016 ikke ble gjort i 2015. Dette skyldes stor usikkerhet med hensyn til avtalenes varighet. Som kjent utbetales vertskommunetilskuddet kvartalsvis på forskudd. Tilskudd for 1.kvartal påfølgende år utbetales vanligvis i desember. Det medfører en betalingsforskyvning som vil bli belastet regnskapet i 2016. Dette utgjør om lag 15- 20 mill. kroner avhengig av avviklingstidspunkt for akuttinnkvarteringssteder.

Videre bidro færre antall barnehageplasser til disposisjon i kommunene til mindreutgiften. Det siste har sammenheng med at det ikke tilbys barnehageplass i transittmottak og akuttinnkvarteringer. Det er også en mindre betalingsforskyvning når det gjelder barnehageplasser.

Tabell 26: Oversikt over barnehageplasser 4. kvartal 2015

	Plasser stilt til disposisjon			Plasser i bruk			Målgruppe rap.tidsp.
	okt.15	nov.15	des.15	okt.15	nov.15	des.15	
Antall plasser	292	294	304	231	241	242	269

Dataene er hentet fra regnskapet og det kan være mindre betalingsforskyvninger.

Kap. 490, post 70 Økonomiske ytelser til beboere i asylmottak

Tabell 27: Budsjett/regnskap kap. 490, post 70 de tre siste år

(1 000 kr.)

Post 70	2013	2014	2015
Bevilgning i statsbudsjett	452 807	615 082	408 333
Bevilgningsendringer	65 433	-138 297	48 200
Sum bevilgning	518 240	476 785	456 533
Regnskap	488 494	485 927	499 936
Sum regnskap	488 494	485 927	499 936
Merutgift (+) / Mindreutgift (-)	-29 746	9 142	43 403

Posten omfatter blant annet dekning av mottaksbeboeres utgifter til livsopphold med mer i mottak. Disse ytelsene er regulert i et pengereglement fastsatt av departementet. Dette omfatter 81,7 prosent av utgiftene under posten. I tillegg dekker posten klespakker, sengetøy med mer som tildeles beboerne i mottak, samt enkelte nødvendige helsetjenester og tannlegetjenester.

I henhold til tildeling, samt bevilgningsendringer, hadde post 70 en ramme på 456,533 mill. kroner. Sammenlignet med regnskapstall på 499,936 mill. kroner var dette en merutgift på 43,403 mill. kroner. Dette utgjorde om lag 9,5 prosent av bevilgningen.

Bevilgningen under posten beregnes av Beregningsutvalget for utlendingsforvaltningen og baserer seg på en gjennomsnittssats pr beboer i mottak og prognoser for belegg i mottak. I Beregningsgruppens møte 5. oktober 2015 ble bevilgningsbehovet under posten beregnet til 485,919 mill. kroner. Denne beregningen var basert på et gjennomsnittlig belegg i mottak på 16 220 beboere eksklusive omsorgssentre og en gjennomsnittssats pr beboer pr år på 29 958 kroner. I brev av 22. oktober 2015 ble det sendt oppdaterte beregninger på grunn av økt prognose for asylankomster. Bevilgningsbehovet på posten ble beregnet til 460,476 mill.

kroner. Årsaken til at bevilgningsbehovet ble redusert er at det var en økt andel beboere som ikke hadde krav på fulle ytelser.

Tabell 28: Budsjett og regnskap spesifisert kap. 490, post 70.

(1 000 kr)

Post 70	Budsjett 2015	Regnskap 2015	Avvik i kroner	Avvik i prosent
Basisbeløp	420 327	408 521	-11 806	-3 %
Sengetøy	6 009	17 673	11 664	194 %
Kjøkkenutstyr	4 633	10 572	5 939	128 %
Klær	11 252	46 079	34 827	310 %
Dir. refunderbare utgifter	8 683	7 301	-1 382	-16 %
Tilleggsytelser etter søknad	4 501	5 810	1 309	29 %
Hygieneartikler	1 128	3 979	2 852	253 %
Totalt	456 533	499 936	43 403	10 %

Hovedårsaken til overforbruket er innkjøp av klær, kjøkkenutstyr, sengetøy og hygieneartikler til nyankomne asylsøkere på om lag 78,3 mill. kroner hvor utbetalingene fra august og ut året er betydelig høyere enn gjennomsnittet. Dette har sammenheng med det økte ankomstnivået mot slutten av året. I den beregnede satsen på 29 958 kroner utgjør disse kostnadselementene 1 689 kroner av den beregnede årssatsen. Dette gir en beregnet samlet kostnad på 25,7 mill. kroner i 2015, noe som igjen betyr en merutgift på 52,5 mill. kroner.

Faktisk gjennomsnittsbelegg i 2015 ble 15 032 beboere (snittbelegg for november til desember 2014 og januar til oktober 2015). Differansen mellom faktisk gjennomsnittsbelegg og grunnlag for tildelt ramme på 15 239 beboere utgjør 207 personer. Dette gir isolert sett om lag 6,2 mill. kroner i mindreforbruk.

Manglende basisutbetalinger til beboere i akuttinnkvarteringen utgjør anslagsvis 15-20 mill. kroner i forhold til en normal utbetalingstakt med utbetaling to måneder på etterskudd. Anslaget er noe usikkert.

Basert på et gjennomsnittlig belegg i 2015 på 17 698, jfr. tabell 16 foran, utgjør kostnaden pr beboer følgende beløp.

Tabell 29: Beregnet kostnad pr beboer

Kostnadselement	Budsjett 2015*	Regnskap 2015
Basisbeløp	23 373	23 086
Sengetøy	404	999
Kjøkkenutstyr	312	597
Klær	757	2 604
Direkte refunderbare ytelser	584	413
Tilleggsytelser etter søknad	303	328
Hygieneartikler	76	225
Sum	25 809	28 251

*I denne budsjettfordelingen er den vedtatt reduksjon på 29,386 mill. kr. lagt inn som en reduksjon av enhetskostnaden for basisbeløp.

Det framgår av tabellen at kostnaden til sengetøy, kjøkkenutstyr og klær er betydelig høyere enn en beregnet «enhetssats». Dette skyldes at kostnader til pakkene er knyttet til antall asylsøkere og ikke belegg. Når vi hadde svært høye ankomster mot slutten av 2015 gir dette høye utgifter til de ulike pakkene uten av gjennomsnittsbelegget på årsbasis øker tilsvarende.

Kap. 490, Post 71, Tilskudd til aktivitetstilbud til barn i mottak og informasjon til au pairer

Tabell 30: Budsjett/regnskap kap. 490, post 71

Post 71	(1000 kr.)		
	2013	2014	2015
Saldert budsjett 2015, ref. TDB 2015	17 462	18 073	22 467
Sum bevilgning 2015	17 462	18 073	22 467
Regnskap	17 396	17 479	21 044
Sum regnskap 2015	17 396	17 479	21 044
Mindreutgift (-)	-66	-594	- 1 423

Posten består av to hovedelementer;

- aktivitetstilbud til barn i mottak
- tilskudd til informasjonsordning for au-pairer.

Aktivitetstilskudd til barn i mottak

I henhold til intern tildeling hadde UDI en ramme under posten på 19,467 mill. kroner knyttet til aktivitetstilbud til barn i mottak. Regnskapet viste en utgift på 18,794 mill. kroner i 2015. Dette gir en mindreutgift på om lag 0,673 mill. kroner eller 3,4 prosent av bevilgningen.

Midlene til aktivitetstilbud til barn i mottak er fordelt etter offentlig utlysning av midlene. Mindreutgiften skyldes tilbakebetaling av ubenyttede beløp. Tilbakebetalingene av mindre beløp, som kom på senere tidspunkter i året, gjorde det umulig å nyttiggjøre seg midlene innen årets utløp.

Tabell 31: Aktivitetstilbud til barn i mottak spesifisert kap. 490, post 71

Post 71	(1 000 kr)	
	2015	
Aktivitetsmidler for barn - andre	5 610	
Aktivitetsmidler for barn - tildelt frivillige organisasjoner	8 659	
Aktivitetsmidler for barn - tildelt til kommuner	238	
Aktivitetsmidler for barn - tildelt til mottak	4 287	
Totalt	18 794	
Budsjett	19 467	
Mindreutgift (-)	-673	

Tilskudd til informasjonsordning for au-pairer

Ordningen hadde et internt budsjett på 3 mill. kroner i 2015. Det ble utbetalt 2,25 mill. kroner til formålet, noe som gir et mindreforbruk på 0,75 mill. kroner. Årsaken til mindreforbruket er at leverandøren bare har fakturert oss for tre kvartal i 2015.

Kap. 490, Post 72, Retur og tilbakevending for flyktninger, kan overføres

Tabell 32: Budsjett/regnskap kap. 490, post 72

Post 72	UDI
Saldert budsjett 2015, ref. TDB 2015	106 268
Overført fra 2014	4 000
AUA reiseprosjekt	1 500
Reduksjon etter 2.tertial gjennomgang	-9 000
Sum bevilgning 2015	102 768
Sum regnskap 2015	65 172
Mindreutgift (-)	-37 596

Posten omfatter utgifter til returtiltak som skal bidra til at personer med endelig avslag på søknad om asyl og øvrige personer uten lovlig opphold i Norge skal vende tilbake til hjemlandet.

I henhold til tildelinger gjennom året samt overføringer fra 2014 hadde direktoratet en ramme på 102,768 mill. kroner under posten. Sammenlignet med regnskapstall på 65,172 mill. kroner ga dette et mindreforbruk på 37,596 mill. kroner. Dette tilsvarer om lag 36,6 prosent av disponible midler under posten.

Mindreforbruket skyldes i hovedsak at det er gjennomført færre returer enn forutsatt. Budsjettgrunnlaget for 2015 var 2 300 returer. Vi gjennomførte 1 167 assisterte returer, det vil si litt over halvparten av målkravet. Videre hadde ikke UDI den samme satsningen på returarbeidet høsten 2015 som forutsatt, da vi måtte omprioritere ressurser for å håndtere de store asylankomstene. I tillegg har UDI holdt tilbake midler på grunn av uoverensstemmelser med IOM, som JD er informert om.

Det er viktig å presisere at endelig avregningen av programmene fra IOM skjer i forbindelse med IOMs årsrapport som vil foreligge i april 2016.

Tabell 33: Oversikt over disponeringen av UDIs andel av bevilgningen kap. 490, post 72
(1 000 kr)

	Budsjett 2015	Regnskap 2015	Avvik 2015
Individuell TBV-støtte			
Individuell TBV-støtte	450	450	0
Sum Individuell TBV-støtte	450	450	0
Tilskudd til TBV-prosjekt			
ETHRETUR Landprogram for Etiopiere	4 800	0	-4 800
FSR Reintegreringsstøtte	24 263	12 632	-11 631
IRRANA Frivillig returprogram Afghanistan	14 626	8 111	-6 515
IRRINI Frivillig returprogram Irak	8 000	11 801	3 801
NOASRÅDG Rådgivingsmetodikk i mottak	0	-147	-147
RETURARB Returarbeid	2 200	0	-2 200
RETURTIL Returtiltak i mottak	100	76	-24

	Budsjett 2015	Regnskap 2015	Avvik 2015
SOMBI Somaliaprogram Bistand/Retur	650	650	0
SOMP Somaliaprogrammet – retur til Somalia	2 600	2 601	1
OUTREACH, IOM	2 700	2 644	-56
P72PRO Returfremmende prosjekter i mottak	6 800	5 326	-1 474
PRAN Retur med PU til AFG	11 050	8 111	-2 939
PUHUMR Reintegreringsstøtte assistert av PU	800	349	-451
VARP Frivillig returprogram	8 969	7 898	-1 071
VGP Retur av sårbare migranter	4 372	3 088	-1 284
Intet prosjekt	10 388	1 582	-8 806
Sum Tilskudd til TBV-prosjekt	102 318	64 722	-37 596
Sum post 72	102 768	65 172	-37 596

Posten er overførbart. UDI ber i brev sendt 24. februar 2016 om overføring av 26,308 mill. kroner av ubenyttede midler til 2016.

Forklaring til regnskap pr prosjekt

Individuell TBV-støtte

Tabell 34: Oversikt over TBV-støtte pr land

Land	Sum	Antall
BIH Bosnia-Hercegovina	60 000	4
AFG Afghanistan	30 000	2
IRQ Irak	105 000	7
SDN Sudan	90 000	6
RUS Russland	150 000	10
SOM Somalia	15 000	1
Sum	450 000	30

Av de 30 tilbakevendinger, tok UDI hånd om 26 personer, PU tok seg av 2 personer mens de to siste gjaldt tilbakevendinger i 2014 som ble utbetalt i 2015.

ETHRETUR (ARE) assistert retur til Etiopia:

Måltallet var 60 returer. Det ble gjennomført 39 returer. ARE-programmet består av flere elementer. Programmet dekker drift av kontoret og retur støtte (in-kind) per person som returneres. I tillegg utbetales RCAP-midler som skal brukes på bistandsprosjekter. Dersom det ikke er godkjente bistandsprosjekter blir disse pengene stående ubenyttet.

1. juli 2015 forlenget UDI ARE-programmet til 1. juli 2016. UDI ba da prosjektkontoret om at drift av kontoret og finansiering av «in-kind»-midler skulle tas av ubrukte RCAP-midler, som på det tidspunktet var på ETB 8 348 282 (ca. 3,287 mill. norske kroner).

Budsjett for perioden 1.7.2015-1.7.2016

Drift av kontoret:	NOK 570 000
In-kind midler for måltallet på 60 returer:	NOK 1 800 000
Sum kostnader.	NOK 2 370 000

Ubenyttede RCAP-midler (ca. 3,287 mill. norske kroner) er mer enn behovet for finansiering av drift i inneværende periode, og ca. 0,917 mill. kroner vil bli stående ubenyttet hos Etiopiske myndigheter.

Siden det ikke er noen bistandsprosjekter som er godkjent, har UDI stoppet overføringen av prosjektmidler (RCAP-midler). Vi har ikke overført noen midler siden 1. mars 2015. Dersom det kommer i stand et godkjent prosjekt som det kan brukes RCAP-midler til, vil UDI måtte betale de RCAP-midlene som nå brukes til drift, dvs. 2,370 mill. kroner. I tillegg er det returnert 33 personer som det ikke er betalt RCAP-midler for. Dette utgjør per 31. desember 2015 0,858 mill. kroner (33 x 26 000), der RCAP-midler ikke er utbetalt. Totalt vil det være ca. 4 145 000 kroner i RCAP-midler disponibelt for et godkjent bistandsprosjekt. Se tabellen under for oppsummering.

Tabell 35: Oversikt over RCAP-midler

(1 000 kr.)		
Midler	Beløp	Hvem har midlene
Ubrukte midler etter 1.7.2016	917	Hos mottaker
Omdisponerte midler	2 370	UDI
Ubetalt RCAP-midler	858	UDI
Tilgjengelige RCAP-midler	4 145	

Dersom ARE-programmet forlenges, og det inngås nye RCAP-prosjekter, kan det også for neste prosjektperiode komme krav om utbetaling av RCAP-midler.

I UDI sitt interne budsjett ble det satt av 4,8 mill. kroner til programmet. Ingen av disse midlene ble utbetalt siden avsatte RCAP-midler ble brukt til å dekke drift og retur støtte i 2015. Vi har bedt om at 3,228 mill. kroner overføres til 2016. Årsaken til at overføringen er mindre enn avsatt budsjett er at det ble gjennomført færre returer enn planlagt.

FSR Reintegreringsstøtte

Måltallet som var lagt til grunn for budsjettet var 1 100 returer. Det ble gjennomført 779 returer. Avtalen med IOM forutsetter to utbetalinger i året. Første utbetaling på 12,6 mill. kroner ble foretatt og neste utbetaling skulle ha skjedd i november med samme beløp. IOM har nedjustert denne til 10 mill. kroner i henhold til faktiske utgifter. De har da tatt hensyn til at det i 2015 vært færre returer enn forutsatt i programmet. Samtidig har programmet blitt noe dyrere grunnet prøveordningen der personer som leverer gyldig reisedokument når de søker om assistert retur får 5 000 kroner ekstra i retur støtte (VTD). I tillegg blir FSR noe dyrere enn forutsatt da UDI innførte en tidsbegrenset innsats mot irakere som har vært underlagt suspendert utreiseplikt, med reintegreringsstøtte etter FSR A og 10 000 kroner ekstra. Ordningen gjelder de 100 første som søkte assistert retur med IOM innenfor innsatsperioden fra 6. november 2015 til 31. januar 2016. UDI har ikke foretatt den siste utbetalingen på 10 mill. kroner i påvente av avklaringer hos IOM. Justis- og beredskapsdepartementet er orientert om dette.

IRRANA, Frivillig returprogram Afghanistan

Det ble planlagt for 160 returer, men gjennomført 131 returer. Den opprinnelige programkostanden var 16 mill. kroner. Beløpet er nedjustert da ungdomskomponenten i programmet er falt bort fra 1. september 2015. I tillegg har det vært færre returer enn forutsatt. Vi har i 2015 kun betalt halvparten av kostnadssummen og avventer å betale det resterende i påvente av avklaringer hos IOM. JD er informert om dette. Vi har bedt om at 6,515 mill. kroner overføres til 2016.

IRRINI Frivillig returprogram Irak:

Det ble planlagt for 80 returer, men gjennomført 82. Merforbruket på programmet skyldes nedleggningen av IRRINI-programmet med virkning fra 1. september 2015. Alle irakere som søkte om assistert retur før 1. september og returnerte i løpet av 2015 vil fortsatt utløse reintegreringsstøtte seks måneder ut i 2016. UDI utbetaler alle prosjektmidler i 2015, inkludert utgifter som påløper i 2016. Programmet er blitt noe dyrere enn forutsatt da irakere i en avviklingsperiode fikk økt støtte dersom de søkte om assistert retur før 1. september. I 2015 er det utgiftsført 11,8 mill. kroner på prosjektet. Vi får endelig regnskap og avregning fra IOM i april 2016.

NOASRÅDG Rådgivingsmetodikk i mottak

Dette er en tilbakebetaling for et innvilget prosjektstøtte til NOAS.

OUTREACH Returtiltak utenfor mottak

Avtalen med IOM for 2015 er på 2 644 358 kroner. Hele beløpet er overført IOM.

P72PRO Returfremmede prosjekter i mottak

Mindreforbruket skyldes at mye midler ble i utgangspunktet avsatt til anskaffelser på tilskuddsordningen. Vi besluttet å innvilge midler som prosjekttilskudd, men hadde ikke gode nok prosjektsøknader til å kunne bruke hele potten.

PRAN Retur med PU til Afghanistan

Mindreforbruket skyldes at Politiets utlendingsenhet (PU) gjennomførte færre tvangsreturer til Afghanistan enn forutsatt. Det ble planlagt for 350 returer som i løpet av året ble nedjustert til 150. PU gjennomførte 88 returer i 2015.

PUHUMR Reintegreringsstøtte assistert av PU

Færre ledsagede returer enn forutsatt. Det er vanskelig å anslå behovet for ledsagede returer. Videre er det avhengig av situasjonen i ulike land om det oppstår saker hvor ledsagelse er nødvendig. I tillegg har PU ikke hatt den samme kapasiteten i 2015 på grunn av høye asylankomster.

RETURARB Returarbeid

Midlene skulle brukes på et verifiseringsprosjekt i Afghanistan. Prosjektet lot seg ikke gjennomføre i 2015. JD ble orientert om dette. Vi har derfor bedt om at midlene blir overført til 2016.

RETURTIL Returtiltak i mottak

Dette er utgifter til Flerkulturelt Dialog Nettverk.

SOMBI Somaliaprogram bistand

Midlene er brukt i henhold til budsjettet.

SOMP Somaliaprogrammet – retur til Somalia

Midlene er brukt i henhold til budsjettet.

VARP Frivillig returprogram

Mindreforbruket skyldes lavere antall returer. Avtalen med IOM, som var på 2000 +/- 300 assisterte returer ved inngangen av året, ble reforhandlet til 1400 +/- 200 returer i oktober 2015. Ved årsskiftet var det gjennomført 1 167 returer.

VGP Retur av sårbare migranter

Selv om regnskapet viser et mindreforbruk på programmet, har det i realiteten vært et merforbruk på 1,701 mill. kroner. Samlet utgifter for sårbarhetsprogrammet er i realiteten 6,073 mill. kroner. Merforbruket skyldes at vi har hatt flere returer enn forutsatt. Ved

inngangen av året var måltallet for programmet 40 personer. Endelig antall returere ble 70 returere. Vi har ikke utbetalt den siste utbetaling av programmet på 2,835 mill. kroner, i tillegg til en faktura på 1,5 mill. kroner for returmidler fra returere i 2014 utløst i 2015. JD er orientert om hvorfor utbetalingene er holdt tilbake.

Intet prosjekt

Midler som ikke var fordelt til konkrete prosjekter. UDI har en del midler på posten avsatt for raskt å kunne igangsette ulike returtiltak i samsvar med ønsket om tidsavgrensede innsatser. I tillegg er det krevende å kostnadsberegne de ulike returene da returmidler utløses inntil tolv måneder etter at en retur er gjennomført og det inngår mange ulike komponenter i returstøtten til hver returnert (ekstra barnestøtte, ekstra støtte for gyldig pass, ulik in-kind støtte mm). Det er ikke gitt at alle returnerte ønsker all den returstøtten de kan få, og da særlig ikke in-kind støtte. Grunnet til det høye mindreforbruket er primært de høye asylankomstene det siste halvåret 2015. Vi hadde ikke like stort trykk på returarbeidet som opprinnelig tenkt.

Tabell 36: Nye rapporteringskrav per 2. tertial

Post 72	Adm kost Ramme 2015	Adm kost regnsk.anslag 2015*	Antall personer på program gj.ført 2015	Antall personer på program planlagt 2015	%vis avvik mellom regnskaps- anslag 2015 og årsramme 2015
ETHRETUR Landprogr. for Etiopiere assistert friv	568	360	39	60	-36,6 %
FSR Reintegreringsstøtte	2 202	1 559	779	1 100 / 400***	-29,2 %
IRRANA Frivillig returprogram Afghanistan	4 476**	3 665	131	160	-18,1 %
IRRINI Frivillig returprogram Irak	3 031**	3 031	82	80	-
PRAN Retur med PU til AFG	3 970****	2 170	88	150	-5,3 %
PUHUMR Reintegreringsstøtte assistert av PU			-	-	
SOMBI Somaliaprogram-Bistand			-	-	
SOMP Somaliaprogrammet - retur til SOM	1 441** (****)	1 441	7	7	-
VARP Frivillig returprogram	18 081	17 126	1 167	2000 +/-300	-5,3 %
VGP Retur av sårbare migranter	1 836	1 255	41	60	-31,6 %

* Anslag på administrasjonskostnader

** Lineær beregning basert på rapport fra IOM for 1. halvår 2015. Inneholder midler som føres over post 01 Anslag og beregning medfører usikkerhet.

*** Fordelingen mellom henholdsvis voksne og barn.

**** Gjelder administrasjonskostnader i prosjektlandet

Tabellen ovenfor viser en lineær beregning av årsbudsjettet per utgangen av 2. tertial 2015 for administrasjonskostnader til IOM på de ulike prosjektene. Budsjettberegningene er basert på innsendt forslag til 12 måneders budsjett fra IOM. Det er per i dag ikke mulig å lage en god oversikt over regnskapstall for administrasjonskostnader, da utbetalinger til IOM er å kontobeløp og inneholder både administrasjonsutgifter og andre kostnader i relasjon til

prosjektene. I tillegg mangler vi rapporter fra IOM om det endelige regnskapet per prosjekt. Dette foreligger ikke før april 2016. I mangel på en slik oversikt, har vi regnet ut anslag på hva administrasjonskostnader blir ved å dele årsrammen med antall personer planlagt på programmet og ganger med antall gjennomførte returer. Vi vil jobbe videre med å kunne skille mellom utgifter til administrasjonskostnader og andre kostnader i prosjektene fremover.

Samlet oversikt over retur- og tilbakevendings tiltak (post 01, 21 og 72)

UDI finansierer returarbeid på post 01 og returtiltak på både post 21 og 72. I tillegg finansieres tilbakevendings tiltak over post 72. Under følger en samlet oversikt over medgåtte ressurser til arbeidet og tiltakene i hele 2015.

Tabell 37: Samlet oversikt over retur- og tilbakevendings tiltak (post 01, 21 og 72)

(1 000 kr.)

	Budsjett pr 2015	Regnskap 2015	Avvik pr regnskap og budsjett	Prosent- avvik
Post 01 Lønn	13 626	10 989	-2 637	-19 %
Post 01 Varer og tjenester	22 533	16 490	-6 043	-27 %
Post 21 Øremerkede returtiltak - Varer og tjenester, ordinært og oppdrag	19 694	18 773	-921	-5 %
Returtiltak i mottak (i regi av mottak)	936	2 729	1 793	191 %
Mottakskostnader tilknyttet samtaleprosjektet "Veien videre"	18 158	15 238	-2 920	-16 %
Returrestanseprosjektet		81	81	-
Returfremmende prosjekter finansiert over post 21			0	-
Annet returarbeid	600	725	125	21 %
Post 72 Retur- og tilbakevendings tiltak (se omtale av posten for detaljer)	102 768	65 172	-37 596	-36 %
Totalt	158 621	111 424	-47 197	-30 %

Regnskapet ved slutten av året viser at UDI-ansatte lønnet på post 01 brukte noe mindre tid på returarbeid enn det som ble planlagt. Lønnsutgifter til retur er beregnet ut fra planlagte månedsverk og en gjennomsnittlig lønnskostnad på 60 588 kroner, og regnskapstall er beregnet på samme måte. Forbruket på varer og tjenester gjelder for det meste utgifter knyttet til administrasjonskostnader til IOM som utgjør 15,762 mill. kroner mot det planlagte på 18,618 mill. kroner. Avviket skyldes reforhandling av VARP-avtalen som førte til lavere administrasjonskostnader.

På post 21 er det brukt 18,773 mill. kroner på returtiltak. Det er 0,921 mill. kroner mindre enn planlagt i år. Avviket for returtiltak skyldes blant annet forsinkelse i rekruttering av returrådgivere på mottakene i 1. tertial.

For kommentarer til regnskapet på post 72 hittil i år vises det til særskilt omtale av posten ovenfor.

Kap. 490 post 73 Gjenbosetting av flyktninger, støttetiltak

Tabell 38: Budsjett og regnskap post 73 de 2 siste år og 1. tertial 2015
(1 000 kr.)

Post 73	2013	2014	2015
Bevilgning i statsbudsjett	6 741	6 977	14 407
Bevilgningsendringer	3 600		3 200
Sum bevilgning	10 341	6 977	17 607
Regnskap	10 341	6 977	17 607
Sum regnskap	10 341	6 977	17 607
Merutgift (+)	0	0	0

Av 17,607 mill. kroner var 10,407 mill. kroner øremerket til Syria-relaterte tiltak. Av de øremerkede midlene knyttet til Syria-porteføljen ble disse midlene utbetalt i tre omganger til UNHCR. UDI utbetalte videre 7,2 mill. kroner til UNHCR for gjennomføring av tre prosjekter:

- 1) Sekondering av norsk personell til UNHCR for å utvikle og støtte opplæring i intervjueteknikk.
- 2) Støtte til å effektivisere UNHCR kamp mot juks og bedrageri i gjenbosettingsaker.
- 3) Styrking av UNHCR kapasitet til å fremme saker for gjenbosetting.

Kap. 490 post 75 Reiseutgifter for flyktninger til og fra utlandet

Tabell 39: Budsjett og regnskap post 75 for de tre siste år.
(1 000 kr.)

Post 75	2013	2014	2015
Bevilgning i statsbudsjett	13 568	15 497	14 302
Overføring		1 103	250
Bevilgningsendringer	1 018	1 390	3 787
Sum bevilgning	14 586	17 990	18 339
Regnskap	13 483	13 596	17 113
Sum regnskap	13 483	13 596	17 113
Mindreutgift (-)	-1 103	-4 394	-1 226

Posten nyttes til dekning av reiseutgifter for overføringsflyktninger og familiemedlemmer til personer med beskyttelse som kommer til Norge. Videre nyttes midlene under posten til dekning av reiseutgifter for flyktninger som vender tilbake til hjemlandet.

Posten beregnes i Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen (BGU). I henhold til tildelinger/endringer gjennom året hadde post 75 en ramme på 18,339 mill. kroner i 2015. Sammenlignet med regnskapstallet på 17,113 mill. kroner ga dette et mindreforbruk på 1,226 mill. kroner. Mindreutgiften utgjorde 6,7 prosent av bevilgningen.

Tabell 40: Budsjett/regnskap post 75 for 2015, spesifisert.

(1 000 kr.)

	Budsjett 2015	Regnskap 2015	Avvik
Avtale om assistanse til overføringsflyktninger og tilbakevendinger på Gardermoen	1 200	939	-261
Reiseutgifter overføringsflyktninger	12 200	12 187	-13
Reiseutgifter familiegjenforente –	4 549	3 750	-799
Tilbakevendning reiseutgifter	390	237	-153
Sum	18 339	17 113	-1 226

I 2015 var 2 383 overføringsflyktninger. Det er 133 flere overføringsflyktninger enn det ble lagt til grunn ved vurderingen av bevilgningsbehovet i oktober. Det utgjør om lag 0,818 mill. kr i merforbruk. Tallet på familiegjenforeninger er ikke klart enda, men basert på informasjon fra blant annet IOM har vi foreløpig estimert antall familiegjenforeninger til ca. 550. Det er 100 flere enn det som ble lagt til grunn ved Beregningsgruppens behandling. Det representerer et merforbruk på 0,615 mill. kroner.

Resten av avviket (2,659 mill. kroner i mindreforbruk) skyldes lavere kostnader for reiser pr flyktning enn de satsene som legges til grunn i BGU. Avviket er knyttet til IOMs avregningsprinsipper. Forbruket i 2015 er ennå ikke avregnet mot faktiske ankomster og kostnader. Antall innreiste er ikke det samme som antall som får en innvilgelse/blir tatt ut som kvoteflyktning. Innreisetillatelse har en varighet på 6 måneder og innreisetidspunktet avhenger av en rekke faktorer. Det vil si at personer som innvilges innreisetillatelse i 2. halvår ikke nødvendigvis kommer til Norge samme kalenderår som de får innvilget opphold. Avregningen for 2015 ventes i april 2016 fra IOM. Balansen (tilgodehavende) mellom UDI og IOM videreføres til 2016. De faktiske kostnadene som faktureres direktoratet er vanskelig å prognosere med stor presisjon, da de avhenger av fluktuerende reisepriiser og lignende kostnader globalt.

Tabell 41: Antall innreiste overføringsflyktninger og familieinnvandrere for 2015.

(Antall personer)

Type	2015
Overføringsflyktninger innreist	2 383
Familieinnvandrere innreist*	550

*Dette er et estimat basert på informasjon fra bl.a. IOM.