

Helhetlig utlendingsforvaltning


Hvordan fungerer ansvarsforhold og
samhandling mellom UDI og
utenriktjenesten?

Forord

På oppdrag fra Utlendingsdirektoratet har Statskonsult gjennomført en evaluering av samhandlingen mellom UDI og utenriktjenesten på utlendingsfeltet.

Rapporten er skrevet av Marianne Iselin Kvalvåg (prosjektleder) og Oddbjørg Bakli. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig.

Vi takker for nyttige bidrag fra oppdragsgiver og referansegruppe.


Vivi Lassen
Avdelingsdirektør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	6
2.1	Bakgrunn	6
2.2	Mål og mandat.....	6
2.3	Metodisk innfallsvinkel.....	7
2.4	Struktur på rapporten.....	9
3	Beskrivelse av aktørene	10
3.1	Om utlendingsforvaltningen.....	10
3.2	Om utenriksstjenesten.....	11
4	Sakstyper og regelverk	12
4.1	Visum	12
4.1.1	Regelverk og praksis	12
4.1.2	Utviklingen i antall saker /statistikk.....	13
4.2	Arbeidstillatelse	14
4.2.1	Regelverk og praksis	14
4.2.2	Utviklingen i antall saker /statistikk.....	15
4.3	Familieinnvandring	16
4.3.1	Regelverk og praksis	16
4.3.2	Utviklingen i antall saker /statistikk.....	16
5	Funn / datagrunnlag	18
5.1	Ressursbruk i saksbehandlingen.....	18
5.1.1	Årsverksinnsats	18
5.1.2	Ressursbruk per sak.....	19
5.2	Effektivitet i saksbehandlingen	22
5.2.1	Saksbehandlingstider.....	24
5.2.2	Organisering og arbeidsdeling	24
5.3	Samhandling mellom UDI og utenriksstjenesten	27
5.4	Kompetanse og opplæring.....	31
5.5	Informasjonsflyt og kommunikasjon	38
5.6	Brukerorientering	41
6	Drøfting og vurderinger	44
6.1	Et mer strategisk grep på utlendingsområdet?	44
6.1.1	Roller og ansvarsdeling	45
6.1.2	Finansiering	47
6.1.3	Overordnet organisering av utlendingsfeltet	49
6.2	Effektivitet og ressursbruk	52
6.2.1	Fullmaktsstruktur	52
6.2.2	Utnytting av informasjonsteknologien	55
6.2.3	Samarbeid med andre land	57

6.3	Samhandling og dialog.....	58
6.3.1	Dialogen mellom UDI og utenriksstasjonene	58
6.3.2	Kontroll og oppfølging av utenriksstasjonene	60
6.3.3	Retningslinjer for organisering av utlendingsfeltet.....	61
6.4	Kompetanse og service.....	63
6.4.1	Opplæring.....	63
6.4.2	Service.....	65
7	Oppsummering av anbefalinger	67

Vedlegg

1 Sammendrag

Bakgrunn

Utenriksstasjonene har en viktig rolle som førstelinjetjeneste for utlendinger som ønsker å besøke eller flytte til Norge. De er tillagt viktige oppgaver knyttet til visum- og oppholdssaker. På oppdrag fra Utlendingsdirektoratet har Statskonsult gjennomført en evaluering av rolle- og ansvarsdeling og samhandling mellom UDI og utenriksstasjonene.

Målet med evalueringen har vært å kartlegge forholdet mellom aktørene og klargjøre rolle- og ansvarsforhold på området. Målet har også vært å få mer kunnskap om hvilke forhold som påvirker effektiviteten i håndteringen av søknadene som kommer inn via utenriksstasjonene. Hele saksjeden i forbindelse med søknadsbehandling i visum og oppholdssaker er gjennomgått.

Statskonsult har foretatt dokumentstudier og intervjuet representanter for AID, UDI og UD. For å få mer kunnskap om effektene av og synspunktene på samhandlingen valgte vi ut fire utenriksstasjoner for nærmere analyse (Rabat, Moskva, Shanghai og Nairobi). I tillegg sendte vi spørreskjema til et utvalg (46) utenriksstasjoner. Formålet med spørreundersøkelsen var å underbygge og/eller avkrefte hypoteser om holdninger og synspunkter.

Funn fra kartleggingen

Mange informanter trekker fram at det går med unødig mye tid og ressurser til å kopiere, sende, arkivere og lete etter papirer og dokumenter. I spørreundersøkelsen var vel halvparten av informantene helt eller delvis enig i påstanden; "Etter min mening skjer det unødvendig mye "dobbeltarbeid" (registrering, kontroll/verifisering av dokumenter m.m.) innenfor utlendingsforvaltningen". Nær 90 prosent er også helt eller delvis enig i påstanden: "Kommunikasjonen bør forbedres gjennom økt bruk av IKT." Fordi de ulike (elektroniske) systemene i liten grad er samordnet og ikke er i samsvar med krav til sikker oppbevaring av sensitive data, er man avhengig av papirbaserte løsninger for å kunne kommunisere mellom systemene.

De fleste utenriksstasjonene har ifølge spørreundersøkelsen relativt korte saksbehandlingstider. I nær 90 prosent av visumsakene fattes det vedtak innen to uker, og om lag to tredeler av sakene i forbindelse med søknad om arbeidsoppholdstillatelse sendes over til UDI i løpet av to uker etter mottak ved utenriksstasjonene.

Basert på informasjon fra de utenriksstasjonene vi har besøkt har vi anslått grove anslag på ressursbruk ved utenriksstasjonene for utlendingssaker etter type sak og grad av kompleksitet. Det understrekes at dette er grove anslag og ikke faktisk tidsbruk. I praksis vil ressursbruken variere fra stasjon til stasjon blant annet avhengig av hvordan den enkelte stasjon har organisert arbeidet og ulike situasjonsbetingede forhold i det enkelte land.

Visum	Anslått tid gjennomsnitt
Enkel visumsak (bona fide) ¹	55 - 60 min
Gruppevisum	40 - 45 min
Kompleks visumsak	115+ min
Arbeids- og oppholdssaker	
Spesialisttillatelse	70 - 200 min
Familiegjenforening	70 - 200 min
Student, praktikant	45 - 60 min

Antall årsverk som brukes på utlendingsfeltet ved den enkelte stasjon varierer. I tabellen under har Statskonsult (SK) beregnet (2004) og estimert (2007) totalt antall saker per årsverk i henholdsvis 2004 og 2007. Dataene er dels hentet fra interne ressurskartlegginger i UD, dels fra UDIs statistikk og dels fra spørreundersøkelsen som vi har gjennomført i forbindelse med denne evalueringen.

Antall saker og årsverksinnsats ved norske utenriksstasjoner i 2004 og 2007

	2004	2007 (UD)	2007 (SK)
Visumsaker	90 000	123 000 ^{*)}	100 000 ^{**)}
Forberedelse av oppholdssaker	20 000	20 000 ^{*)}	16 000 ^{**)}
Årsverkinnsats på utlendingsfeltet	105	177	110 ^{**)}
Antall saker (visum + opphold) pr/årsverk	1 050	808 ^{*)}	1 055 ^{**)}

^{*)} Estimert basert på lineær framskriving av innkomne søknader pr. 31.10.07

^{**)} Estimert for de 46 største utenriksstasjonene basert på tall fra spørreundersøkelse gjennomsnittlig og en lineær framskriving av søknadstall for disse stasjonene per 31.10.07

Informanter peker på at uklare roller og uklar ansvarsdeling påvirker dialogen på utlendingsfeltet, og at dette forplanter seg nedover i systemet. Flere viser til at det i UD er ulik forståelse for hva som er departementets ansvar på feltet. Enkelte skiller mellom oppgaver hvor UD har vedtaksmyndighet/har selvstendig ansvar (visumsaker, arbeidstillatelse (noen stasjoner)) og saksforberedende oppgaver, hvor stasjonene har en form for "postkassefunksjon" (familie og oppholdstillatelse).

Undersøkelsen viser at kompetansen hos saksbehandlerne på utlendingsfeltet ved norske utenriksstasjoner varierer betydelig. Mens enkelte har høy utdanning og lang erfaring fra å arbeide med utlendingssaker fra UDI, har andre primært administrativ kontorfaglig kompetanse fra Utenriksdepartementet. Informanter peker på at de opplever at det generelt har skjedd et kompetanseløft på utlendingsområdet den siste tiden. Det er imidlertid betydelige kompetanseutfordringer på utenriksstasjonene som har få utlendingssaker.

Utenriksdepartementet har i samarbeid med UDI satt i gang en rekke opplæringstiltak for å øke kompetansen på utlendingsfeltet. Det arrangeres blant annet egne kurs/temadager i forbindelse med utreisekurs hvor personer fra UDI og politiet foreleser om relevante tema i tilknytning til ulike saksområder. Flere viser til at dette er nyttig og er med på å øke kompetansen til den enkelte.

¹ Inkluderer mottak/veiledning av personer, registrering, vurdering/vedtak, informasjon om vedtak

Samtidig trekkes det fram at dette tilbudet ikke alltid er tilstrekkelig, og at det kan være vanskelig å dokumentere kompetansen til den enkelte saksbehandler som sendes ut.

Vurderinger

Statskonsult har inntrykk av at samhandlingen mellom UDI og utenriksstjenesten på mange områder fungerer svært godt, og at det har vært en positiv utvikling med hensyn til utlendingsfeltets status og rolle i UD-systemet i den senere tid. Vårt inntrykk er at utlendingsfeltet i stadig økende grad tas på alvor og ses som en naturlig del av utenriksstjenestens oppgaveportefølje. Utlendingsområdet diskuteres nå også på ledernivå i UD, jf. blant annet UD's lederkonferansen høsten 2007. Dette bekreftes også av den tette dialogen som er etablert gjennom det såkalte SVAR-prosjektet. SVAR-prosjektet, som startet høsten 2007, tar sikte på å bedre saksflyten og samhandlingen mellom alle aktørene (inkludert Justisdepartementet og Politidirektoratet) på utlendingsområdet.

Det er viktig å ha dette i mente når vi fokuserer på utfordringer og forbedringsmuligheter knyttet til samhandlingen. De viktigste flaskehalsene i samhandlingen mellom UDI og utenriksstjenesten er etter vår vurdering:

Flaskehals	Konsekvenser
Delt finansieringsmodell (tre departementsområder: AID/UDI UD, JD/POD)	Medfører ofte diskusjoner/uenighet om hvem som skal finansiere nødvendige tiltak, fremfor gjennomføring av dem.
Uklare roller og ansvar mht styring, kontroll og oppfølging av utlendingsfeltet	Medfører blant annet ingen/mangelfull kontroll og/eller oppfølging av positive vedtak fattet av utenriksstasjonene.
For lite formalisert kontakt mellom UDI og utenriksstasjonene	Medfører blant annet misforståelser, frustrasjon, gir uklare roller, ineffektiv arbeidsdeling og manglende kompetanse.
Mangelfulle teknologiske løsninger for effektiv informasjonsutveksling	Medfører bl.a. dobbeltregistreringer, manuelle rutiner, ekstra papirbaserte saksmapper, forsinket saksbehandling og mangelfull informasjonsutveksling på tvers av sakstypene (gjelder særlig arbeids- og oppholdstillatelser).
Utenriksstasjonene mangler fullmakt til å ferdigbehandle sakene	Medfører dobbeltarbeid, forsinket saksbehandling og medfører dårligere service til brukerne.
Mangelfull og for lite differensiert opplæring av ansatte ved utenriksstasjoner som jobber med utlendingssaker	Innebærer en fare for kvalitativt dårlig saksbehandling, for lite erfaringsutveksling, lav utlendingsfaglig kompetanse, mistriivsel og uhensiktmessig organisering av arbeidet.
Lite føringer for organisering av arbeidet med utlendingssaker ved utenriksstasjoner	Medfører fare for ineffektiv arbeidsdeling, lav kvalitet på saksbehandlingen, uhensiktmessig bruk av ressurser samt redusert sikkerhet for ansatte.

Anbefalinger

Nedenfor har vi oppsummert våre viktigste anbefalinger. Noen av tiltakene som foreslås er etter det vi har fått informasjon om allerede planlagt eller i ferd med å gjennomføres.

Det bør utformes et mer samordnet og bedre system for finansiering

For å sikre gjennomføring av nødvendige tiltak bør en ta sikte på mer og bedre samordning av finansiering av prosesser og aktiviteter på utlendingsfeltet. Aktørene må samarbeide om å sikre tilstrekkelig rammer for arbeidet enten oppgavene utføres i UDI eller på utenriksstasjonene. Videre bør det legges til rette for mer resultatbasert finansiering av arbeidet ved utenriksstasjonene. Det innebærer at det etableres noen indikatorer som kan danne grunnlag for både måling av resultater og budsjettering overfor utenriksstasjonene. Dette forutsetter blant annet at stasjonene inndeles i ulike "kostnadsklasser" eller kategorier avhengig av saksvolum og/eller kompleksitet på feltet.

Det er behov for en mer strategisk tilnærming til utenriksstasjonene

AID/UDI og UD bør ta sikte på å ta et mer samlet og strategisk grep på utlendingsfeltet. Alternative organisatoriske modeller bør vurderes, og det bør legges opp til en mer differensiert tilnærming til utenriksstasjonene. Stasjonene bør deles inn i kategorier etter saksmengde/tyngde på utlendingsfeltet.

- De mest sentrale utenriksstasjonene – sett fra et utlendingsfaglig ståsted - bør få utvidede fullmakter. Utvidede fullmakter bør ledsages av særskilte krav til kompetanse.
- Utenriksstasjonene bør få fullmakt til å utstede arbeids- og oppholdstillatelser når UDI har innvilget søknad (fremfor dagens praksis med utstedelse av 7 dagers visum).
- Stasjonene med de tyngste utfordringene på feltet bør bemannes med personer med god kompetanse på utlendingsfeltet. Dette gjelder både stasjonssjefsnivå, utsendte medarbeidere og lokalansatte.

Det bør etableres et mer differensiert opplæringstilbud

Dagens opplæringstilbud bør i større grad differensieres, basert på både stasjonene og medarbeidernes behov for kompetanse. Opplæringen bør tilpasses de ansattes formalkompetanse og erfaring fra utlendingsfeltet, og skreddersys i forhold til hvor store utfordringer på utlendingsfeltet de ulike stasjonene har.

Det bør legges mer til rette for erfaringsutveksling

Det er viktig at det i større grad legges til rette for erfaringsutveksling, både gjennom utvidede hospiteringsordninger/gjensidig utveksling av personell mellom UDI og utenriksstasjonene, og gjennom økt støtte til regionale samlinger og lignende.

Innsatsen mht å utvikle gode elektroniske systemer bør forseres

Det bør legges vekt på å utvikle gode elektroniske systemer som sikrer effektiv dokumentoverføring og saksbehandling på familie- og oppholdsområdet, herunder:

- Forsert og forsterket innsats med hensyn til videreutvikling og forbedring av elektroniske systemer og løsninger

-
- Bedre datalinjer og redusert ”nedetid” i NORVIS (inklusive 24-7 brukertjeneste)
 - Etablering av ett felles elektronisk saksbehandlingssystem, eventuelt sikring av full leseadgang mellom ulike systemer
 - Elektronisk registrering av alle søknader ved mottak (bruk av NORVIS i en overgangsfase?)
 - Innføring av elektronisk arkiv/sikker elektronisk dokumentutveksling/-oversendelse (e-post-vedlegg framfor faks)

Dialogen mellom UDI og utenriksstasjonene bør formaliseres

Det bør etableres en mer formalisert dialog mellom UDI og de største/tyngste utenriksstasjonene med deltakelse på leder- og saksbehandlernivå.

Det bør utformes retningslinjer for hva som er god organisering av utlendingsfeltet

UDI og UD bør i samarbeid lage retningslinjer for hva som er en god organisering av utlendingsfeltet på utenriksstasjonene. Retningslinjene bør tilpasses særpreg ved ulike typer stasjoner og utfordringer på feltet. I den forbindelse bør det ”ryddes opp” i stillingsstrukturen.

Fortsatt visumsamarbeid med andre land

Hvordan samarbeidet skal foregå, herunder valg av modell, avhenger hvor viktig stasjonen er på utlendingsområdet. Dersom oppgaver utføres av andre - enten det er andre land eller private - krever dette gode systemer for oppfølging og kontroll.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Utlendingsdirektoratet (UDI) ønsker en evaluering av rolle- og ansvarsdeling og samhandling mellom utlendingsforvaltningen og utenriktjenesten. Prosjektet skal dokumentere hele sakskjeden i forbindelse med søknadsbehandling i visum- og oppholdssaker, med vekt på saksbehandlingsskjeden mellom Utenriksdepartementet og UDI.

Oppdraget er gjennomført i perioden april-07 til januar-08.

2.2 Mål og mandat

Målet med evalueringen av samhandlingen mellom UDI og utenriktjenesten har vært å kartlegge forholdet mellom aktørene og klargjøre rolle- og ansvarsforhold på dette området. Hele sakskjeden i forbindelse med søknadsbehandling i visum- og oppholdssaker er gjennomgått. Målet har også vært å få mer kunnskap om hvilke forhold som påvirker effektiviteten i håndteringen av søknadene som kommer inn via utenriksstasjonene.

Mer konkret ønsker Utlendingsdirektoratet (UDI) en gjennomgang av rolle- og ansvarsdeling og samhandling mellom utlendingsforvaltningen og Utenriksdepartementet (UD)/utenriktjenesten, herunder;

- Bruk av fullmakter
- Ansvarsfordelingen mellom UD/utenriktjenesten og UDI
- Ressursbruk og saksbehandlingstider
- Erfaringer med saksbehandling og kontakten med UDI

UDI ønsker eksplisitt at følgende punkter skal inngå i evalueringen:

- Hvilken veiledning og oppfølging får utenriktjenesten?
- Er tilgangen til regelverket god nok?
- Er samhandlingen hensiktsmessig?
- Hvordan er ressursbruken og kompetansen i alle ledd av sakskjeden?
- Er kompetansen tilpasset vanskelighetsgrad og kompleksitet?
- Gjøres det dobbeltarbeid, finnes det flaskehals?
- Hvilke faktorer kan påvirke en utvikling i retning av at UD-personell anser utlendingsfeltet som en karrierevei og ønsker seg til disse oppgavene?

2.3 Metodisk innfallsvinkel

Evalueringen har fokusert på følgende typer saker:

- Visum
- Arbeidstillatelser
- Familieinnvandring, herunder særskilte regler for borgere fra EU-, EØS- og EFTA-land.

Det er tatt utgangspunkt i de temaene som ble definert av UDI i konkurransegrunnlaget, samt noen konkretiseringer/utdypinger av disse basert bl.a. på Statskonsults erfaringer fra tidligere, lignende, problemstillinger. De sentrale problemstillingene er samlet i fem hovedkategorier for vurdering, jf. tabell 1 under.

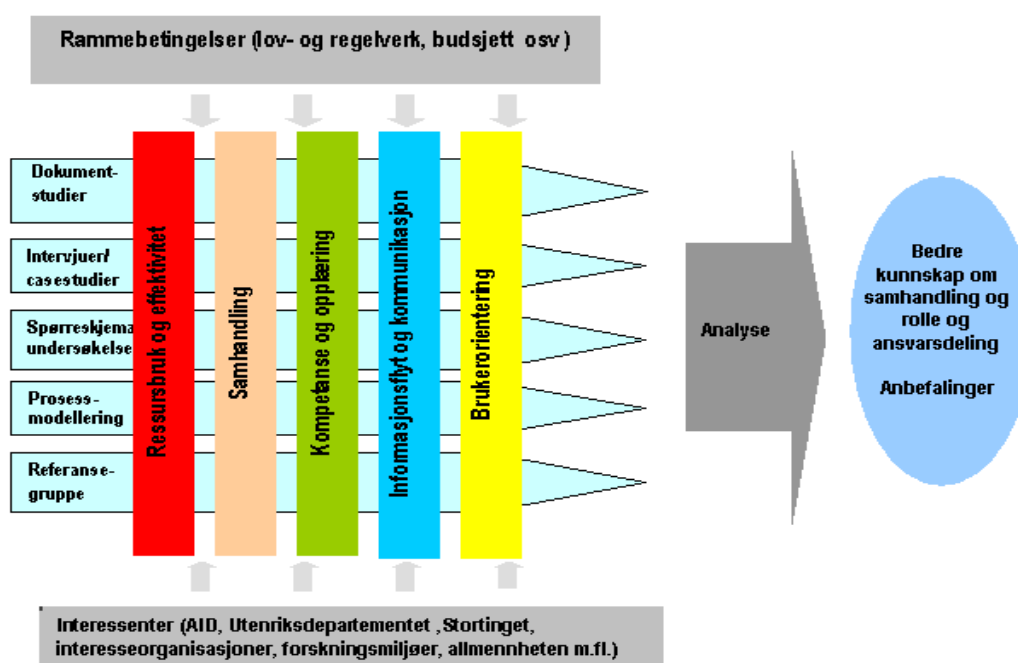
Tabell 1 Vurderingskriterier og sentrale problemstillinger

Type vurderingskriterier	Sentrale problemstillinger
1 Ressursbruk og effektivitet i saksbehandlingen	<ul style="list-style-type: none">• Er saksgangen /saksflyten på området hensiktsmessig?• Hvor effektiv er dagens rolle og ansvarsarbeidsdeling mellom UDI og utenriktjenesten?• Hvor mye ressurser brukes til saksbehandling på disse områdene (visumsaker, arbeidsinnvandring og familieinnvandring) i henholdsvis UDI, utenriktjenesten ev. andre aktører?• Hvor mye varierer saksbehandlingstiden mellom de ulike utenriksstasjonene?• I hvilken grad og på hvilke områder gjøres det dobbeltarbeid?• Hva er forklaringene på ev. uhensiktsmessig ressursbruk ?• Er det flaskehals i systemet? Hvor er ev. disse og hva kan gjøres for å bøte på dem?• Hvilke tiltak er aktuelle for å øke effektiviteten i saksbehandlingen?• Hvilke insentiver kan ev. innføres for å optimalisere ressursbruk med sikte på en mer effektiv saksbehandling?• Bruk av IT (NORVIS, Migration Portal, annet) for å effektivisere prosesser?
2 Samhandling mellom UDI og utenriks-tjenesten	<ul style="list-style-type: none">• Hvordan er samhandlingen mellom aktørene?• Hvem deltar i de ulike prosessene og hvordan er samhandling forankret?• Hvilke erfaringer har hhv. UDI og utenriktjenesten med den konkrete samhandlingen?• Hvilke formelle og uformelle kontaktpunkter er det mellom UDI og utenriktjenesten (møter, telefon, e-post, annet)?• Hva er tema på ev. faste møter og hvordan følges saker opp?• Er det rom for forbedringer i dialogen?• Hvordan er NORVIS , Migration Portal, ev. andre verktøy tilpasset utenriktjenestens behov?
3 Kompetanse og opplæring	<ul style="list-style-type: none">• Hvilken kompetanse behøves i ulike ledd i sakskjeden for å kunne oppfylle mål?• Hvilken type kompetanse finnes i UDI og utenriktjenesten?• Hvilken kompetanse har saksbehandlerne i utenriktjenesten?• Er dagens kompetanse tilpasset saksfeltets vanskelighetsgrad, kompleksitet og verktøy?• Brukes og utnyttes delegerte fullmakter på en hensiktsmessig måte?• I hvilken grad legges det opp til læring gjennom "beste praksis" (benchlearning, benchmarking) o.l.?• Hvilken type opplæring/veiledning får saksbehandlere i utenriktjenesten?• Hva må til for at personell i utenriktjenesten anser utlendingsfeltet som en karrierevei? Hvilke insentiver er sentrale?
4 Informasjonsflyt og kommunikasjon	<ul style="list-style-type: none">• Tilgang til regelverk?• I hvor stor grad er Migration Portal tatt i bruk?

		<ul style="list-style-type: none"> • Forhold mellom formelle og uformelle informasjonskanaler? • Forhold mellom skriftlig (brev, e-post) og muntlig informasjon?
5	Brukerorientering	<ul style="list-style-type: none"> • Hvem defineres som viktigste "brukere"? • Gjennomføres brukerundersøkelser e.l.? • Hvordan involveres brukerne i vurderinger av resultater og effekter?

Vi har lagt vekt på å benytte ulike metoder i evalueringen for å kunne fange opp flere aspekter ved samhandlingen og rollefordelingen mellom UDI og utenriksstasjonene. Fordelen ved bredde i innsamlingsmetodene er at det samlede resultatet av kartleggingene blir mer utsagnskraftig. Gjennom bruk av de ulike datainnsamlingsmetodene har vi søkt å belyse både problemstillingene oppgitt av oppdragsgiver og våre presiseringer/utdypinger, jf. tabell 1 og figur 2.

Figur 2 Evalueringsdesign



Intervjuene har vært en sentral datakilde i forhold til de fleste av kriteriene mens dokumentstudier har stått sentralt når det gjelder faktainformasjon, f.eks. knyttet til ressursbruk og effektivitet. For dokumentanalysen vises til litteraturlisten. Det er gjennomført delvis strukturerte intervjuer med representanter for følgende aktørgrupper:

- Utenriksdepartementet (personer sentralt og ved utenriksstasjonene)
- UDI (ulike berørte enheter)
- AID (Innvandringsavdelingen)

For å få mer kunnskap om effektene av og synspunkter på samhandlingen er det valgt ut fire utenriksstasjoner (Rabat, Moskva, Shanghai og Nairobi) for nærmere analyse. Stasjonene ble valgt fordi de representerte ulike typer stasjoner med hensyn til størrelse, saksvolum og grad av kompleksitet i sakene.

Her har vi intervjuet personer som er ansvarlig og/eller står for den konkrete saksbehandlingen for de utvalgte prosessene. I tilknytning til besøkene har vi også sett på dokumenter, prosesser og konkrete saker for å dokumentere saksflyt og arbeidsoppgaver på utenriksstasjonene, og for å klargjøre hvordan rolle og ansvarsdelingen på området blir forstått og praktisert av aktørene.

Som et supplement til intervjuene har vi sendt ut spørreskjema til i alt 213 respondenter ved 46 av utenriksstasjonene med flest utlendingssaker (se vedlegg 2 og 3). Spørreundersøkelsen resulterte i en svarprosent på 66. Spørreskjemaundersøkelsen er primært brukt til å underbygge, eventuelt avkrefte, hypoteser om holdninger og synspunkter, f.eks. når det gjelder flaskehals i saksgangen, informasjonsflyt og kommunikasjon eller forhold til brukere.

Vi har også deltatt på flere kurs og opplæringstiltak, blant annet et utreisekurs, aspirantkurs, stasjonssjefsamling, regional samling i Shanghai m.m.

I tråd med oppdragsgiver ønske er det opprettet en referansegruppe hvor det er avholdt i alt fire møter. Følgende virksomheter og personer har vært med i referansegruppen:

- UDI (Anne Aulie, Eva Vatne)
- Utenriksdepartementet (Christian Groeth, Wenche Kirkebye Moe)
- AID (Sissil Pettersen)
- Politidirektoratet (Johannes Aune)

2.4 Struktur på rapporten

I kapittel 3 følger en kort beskrivelse av de sentrale aktørene på utlendingfeltet, og i kapittel 4 følger en kort beskrivelse av de utvalgte sakstypene; visum, arbeidstillatelse og familietillatelse. I kapittel 5 presenteres ”funn” og datagrunnlag, dvs. synspunkter og informasjon fra informanter, statistikk og resultater fra spørreundersøkelsen som er gjennomført. En drøfting og vurdering av datagrunnlaget følger så i kapittel 6. Kapittel 7 inneholder en oppsummering av anbefalingene som følger av drøftingen/vurderingen i kapittel 6.

Kapitlene 5 og 6 er, med noen unntak, forsøkt strukturert ut fra de fem vurderingskriteriene; ressursbruk og effektivitet, samhandling mellom UDI og utenriksstasjonen, informasjonsflyt og kommunikasjon, kompetanse og opplæring samt brukerorientering og service.

3 Beskrivelse av aktørene

3.1 Om utlendingsforvaltningen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har det helhetlige ansvaret for innvandrings- og flyktningpolitikken og det overordnede ansvaret for hele utledningsforvaltningen. Utlendingsdirektoratets oppgave er å iverksette flyktning-, innvandrings- og migrasjonspolitikken i Norge. Det utøvende ansvaret er delt mellom fire departementsområder AID (UDIs oppgaver, IMDIs oppgaver og Utlendingsnemndas oppgaver), Justisdepartementet (politiets oppgaver), Utenriksdepartementet (utenriksstasjonenes oppgaver) og Barne- og likestillingsdepartementet (barnevernets oppgaver).

Viktige oppgaver for UDI er å behandle saker etter utlendings- og statsborgerloven og sørge for mottak av flyktninger. UDI har også ansvar for å ivareta andre sentrale oppgaver:

- Som faglig overordnet forvaltningsorgan har UDI en pådriverrolle for samlet måloppnåelse i alle deler av utlendingsforvaltningen. UDI instruerer politiet og utenriksstasjonene gjennom rundskriv. Eventuelle problemer i forhold til saksavvikling tas opp med AID.
- For å bidra til helhetlig, effektiv og brukerorientert utlendingsforvaltning skal UDI videreutvikle samarbeidet med politiet, utenriksstasjonene og barnevernet og andre myndigheter som har oppgaver i forbindelse med migrasjonsspørsmål.
- På bakgrunn av sin operative virksomhet er UDI en viktig premissleverandør for ny politikk og regelverksutforming. UDI skal bidra til, og ta initiativ til, justeringer av forskrifter, regelverk og instruksjoner fastsatt av departementet.

UDIs oppgaver og prioriteringer følger av det årlige tildelingsbrevet fra AID. Hovedmålet for utlendingsfeltet for 2007 er ”Samfunnstjenelig styrt innvandring og beskyttelse til flyktninger”. Delmålene under dette hovedmålet er formulert som resultatkrav i UDIs tildelingsbrev:

- 1.1 Tilrettelegging for arbeidsmigrasjon
- 1.2 Regulert familieinnvandring basert på partenes frie valg
- 1.3 Målrettet utledningskontroll
- 1.4 Retur av personer uten lovlig opphold
- 1.5 Varige løsninger for flyktninger i hjemlandet, i regionen eller i Norge
- 1.6 Differensiert og nøkternt mottakstilbud
- 1.7 Etatsstyring som sikrer effektiv gjennomføring av regjeringens innvandrings- og flyktningpolitikk

UDI skal sørge for effektiv behandling av utlendingssaker innenfor rammene av gjeldende lover, forskrifter, instruksjoner og internasjonale forpliktelser. Presentasjonen av oppgave- og ansvarsforholdene og resultatkravene ovenfor indikerer at gode styringsforhold, god samordning og organisering av utlendingsforvaltningen er viktig for å sikre effektiv gjennomføring. Et satsingsområde for UDI har vært å videreutvikle samarbeidet med barnevernet, politiet og utenriksstasjonene.

En sentral utfordring er å øke både saksbehandlingskapasiteten og saksbehandlingskvaliteten. Utlendingsforvaltningen må til enhver tid være forberedt på endringer i omfang og sammensetning av søknadene, noe som stiller store krav til fleksibilitet og omstillingsevne.

For å bedre service og effektiviteten i forhold til samlet saksbehandling har UDI igangsatt flere tiltak overfor utenriksstasjonene. Tiltakene omfatter innføring av saksbehandlerverketøyet NORVIS, opplæring av utenriktjenesten og utplassering av sommervikarer fra UNE, UDI og AID. Det er utviklet en egen nettportal, "Migration Portal", der ansatte ved utenriksstasjonene kan finne informasjonen om regelverket på området, slik at de kan gi korrekte opplysninger til søkerne og forberede sakene på en god måte. Portalen ble satt i drift i februar 2007.

3.2 Om utenriktjenesten

Utenriksdepartementet skal ivareta Norges interesser internasjonalt, for å sikre vår frihet, trygghet og velstand. UD arbeider i tillegg for å fremme fred og sikkerhet, en internasjonal rettsorden, en økonomisk rettferdig verdensorden og bærekraftig utvikling. Det er viktig at Norge til enhver tid "taler med én stemme", i samsvar med hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk. UD har derfor også en viktig samordnende og rådgivende funksjon overfor andre departementer.

Som fagdepartement er UD saksforberedende og utøvende organ for utenrikspolitiske saker, utenriksøkonomiske spørsmål og for utviklingssaker. Utenriktjenesten har også ansvar for å yte nordmenn hjelp, råd og beskyttelse ovenfor utenlandske myndigheter, og gir bistand til norske borgere i utlandet ved straffeforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall.

Utenriksstasjonene har en viktig rolle som førstelinjetjeneste for utlendinger som ønsker å besøke eller flytte til Norge. De er tillagt viktige oppgaver knyttet til visum- og oppholdssaker. Utenriksstasjonenes innsats er derfor avgjørende for resultatoppgjøret av de tre første resultatkravene (1.1-1.3) i UDIs tildelingsbrev. Utenriksstasjonene er også en viktig samhandlingsaktør i forbindelse med landinformasjon, vurderinger av sikkerhet og muligheter for retur, dialog med nasjonale og lokale myndigheter m.m.

4 Sakstyper og regelverk

4.1 Visum

4.1.1 Regelverk og praksis

Utenlandske borgere som ønsker å reise til Norge, må som hovedregel ha visum. Norge er medlem av Schengen. Av Schengen-regelverket følger det at et visum utstedt av et Schengen-land gjelder som visum i andre Schengen-land. Schengen-samarbeidet gjør at borgere i medlemslandene kan reise fritt mellom disse landene, og at visumpliktige personer fra land utenfor Schengen kun trenger ett visum selv om de skal besøke flere europeiske land på samme reise. Kontroll av inn- og utreise foretas dermed ved de ytre Schengen-grensene.

Et visum er en tillatelse til å reise inn i Norge eller andre Schengen-land i en begrenset periode på inntil 90 dager. Det gis visum for turist- og familiebesøk, offentlige oppdrag, og forretningsreiser. Visum forutsetter alltid retur og gis ikke til personer som har til hensikt å ta permanent opphold i Norge. Dersom formålet med reisen er opphold utover 90 dager, skal det som hovedregel søkes om oppholdstillatelse.

Visumsøknaden leveres vanligvis ved nærmeste norske utenriksstasjon. Utenriksstasjonene står for mottak av personer som ønsker å søke om visum, registrering av søknader, intervju av søkere, vedtaksfatting eller oversending av saker til UDI.

Det er store forskjeller mellom norske utenriksstasjoner med hensyn til hvor mange saker som behandles. Enkelte stasjoner behandler svært mange saker, for eksempel Moskva. Andre stasjoner behandler få saker i løpet av et år, det gjelder bl.a. norske utenriksstasjoner innenfor Schengen-området. Det er også store variasjoner med hensyn til graden av kompleksitet i sakene som håndteres. Enkelte stasjoner har relativt ukompliserte saker (bona fide saker). Andre stasjoner har mer kompliserte saker. Det er ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom antall saker og grad av kompleksitet. Felles for alle stasjoner er at forholdene i det enkelte land tillegges stor vekt, og landkunnskap er en viktig del av saksbehandlingen.

For å sikre ensartet praksis i Schengen-området legges det vekt på at det skal opprettes et lokalt konsulært samarbeid mellom landene. Medlemslandene kan kreve å bli konsultert i forhold til visumsøkere fra bestemte land. I slike tilfeller kan ikke visum utstedes før minimum 7-8 dager etter at søknad er mottatt. Schengen-landene benytter denne retten til konsultasjon i ulik grad.

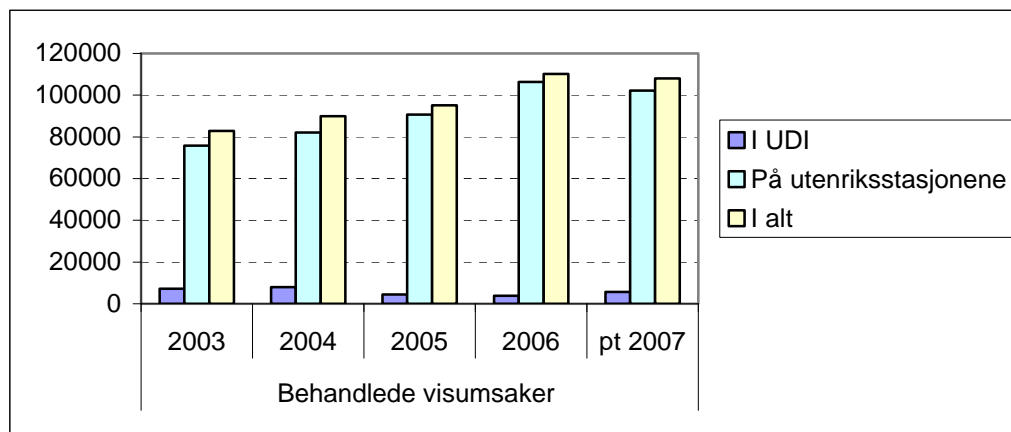
Det arbeides også med å opprette en felles visumdatabase (VIS) for Schengen-landene som skal sikre rask og effektiv tilgang på relevante visumdata. I påvente av et felles verktøy, ble det i 2006 innført et nytt verktøy (NORVIS) i Norge for å effektivisere saksbehandlingen på visumområdet.

4.1.2 Utviklingen i antall saker /statistikk

Det har vært en betydelig økning i antall visum til Norge

I perioden 2002-2006 økte antall ferdigbehandlede søknader med hele 40%, fra 78 200 til 110 400 i 2006, jf figur 3.

Figur 3 Ferdigbehandlede visumsaker (tall for 2007 er pr. 31.10.07)²



Utenriksstasjonene er i dag en sentral del av utlendingsforvaltningen. Over 90 prosent av alle visumsøknader behandles ved norske utenriksstasjoner. I 2005 ble det til sammen fattet ca 95 000 visumvedtak. Over 90 000 av disse ble fattet på norske utenriksstasjoner. De fleste sakene gjelder turister og familiebesøk. Det har vært en betydelig vekst i antall saker på visumområdet, en vekst som ser ut til å fortsette også i 2007.

Ved stasjonene i Moskva, Beijing og Shanghai, var veksten i antall søknader fra 2005 til 2006, særlig høy. En betydelig andel (36 prosent) av ferdigbehandlede visumsøknader ble behandlet av de tre norske utenriksstasjonene i Russland (Moskva, Murmansk, St.Petersburg). Moskva har hatt størst økning i antall visumsøknader i de siste årene. I 2006 ble det fattet ca. 20 400 vedtak her, noe som utgjør om lag halvparten av alle visumvedtakene som fattes ved norske utenriksstasjoner i Russland. Hele 99 prosent av søknadene om visum ble her innvilget, de fleste av disse var turistvisum.

Utenriksstasjonene i Kina (Shanghai og Beijing) har også hatt en kraftig økning i antall ferdigbehandlede visumsøknader. Fra 2005 til 2006 økte antall innvilgede visum ved de to stasjonene i Kina med over 4000, til totalt 11 700, noe som innebærer en økning på 52 prosent.

Også utenriksstasjonen i Manila har hatt en stor økning i antall saker, fra 4000 saker i 2005 til ca. 7200 i 2006. Dette innebærer en økning på hele 80 prosent.

Svært få stasjoner har hatt en nedgang i antall ferdigbehandlede søknader om visum. Utenriksstasjonen i Islamabad behandlet 2200 saker i 2006. Dette var 100 færre saker enn året før. Prosentuelt utgjør dette likevel en liten nedgang

² Kilde: UDIs statistikk

(0,4 prosent). På grunn av justert praksis i visumsaker for Pakistan er det her forventet en økning i sakstilgangen.

Schengen-land behandler visumsaker for hverandre (representasjonsavtaler)

Av totalt 106 600 ferdigbehandlede visumsaker ble ca. 6100 saker behandlet på vegne av andre Schengen-land. I disse tilfellene representerer Norge andre lands myndigheter. Dette er en relativt liten del av den totale saksmengden.

Andre Schengen-lands utenriksstasjoner kan også representere Norge. Da den norske visumattacheen nylig måtte reise fra ambassaden i Addis Abeba, overtok f.eks. den svenske ambassaden søknader om (Schengen)visum til Norge. Tilsvarende representerer den norske ambassaden i Baku de andre nordiske landene i Aserbajdsjan.

Til sammen er det 56 utenlandske utenriksstasjoner som har myndighet til å innvilge visum på vegne av Norge. I slike tilfeller inngår Norge representasjonsavtaler med det enkelte land. Andre lands utenriksstasjoner har anledning til å innvilge visumsøknader til Norge, men kan ikke avslå dem. Vi har ikke greid å finne noen oversikt over hvor mange visa som blir innvilget av andre lands utenriksstasjoner som representerer Norge.

Utenriksstasjonene sender færre saker til UDI enn tidligere

I løpet av 2006 fattet UDI ca. 4400 visumvedtak i førsteinstans³, noe som er 700 færre vedtak enn året før. I tillegg behandlet UDI 988 klagesaker og UNE fattet vedtak i 315 klagesaker. Statistikken viser at færre saker blir oversendt fra utenriksstasjonene til UDI for vedtak nå enn tidligere, fra 6 prosent av sakene i 2004 til 3prosent av sakene i 2006. Det vises blant annet til innføringen av det elektroniske verktøyet (NORVIS) som brukes i saksbehandlingen som en forklaring på denne utviklingen. Noen viser også til lange saksbehandlingstider i UDI (5 mnd per desember 2007) for visumsaker som ikke defineres som hastesaker.

4.2 Arbeidstillatelser

4.2.1 Regelverk og praksis

Sammen med politiet er utenriksstasjonene førstelinjetjeneste med hensyn til å motta søknader om arbeidstillatelse. I tillegg er politiet og utenriksstasjonene dels saksforberedende organ og dels vedtaksmyndighet, avhengig av hvilke typer saker det dreier seg om, og om den enkelte utenriksstasjon er gitt fullmakt til å treffe vedtak. Dersom det foreligger tvil om en sak eller den mangler opplysninger, oversendes saken til UDI. Politiet/utenriksstasjonene bistår UDI med ytterligere informasjonsinnhenting dersom det er nødvendig. Det er kun UDI som har myndighet til å avslå søknader.

Arbeidstagere fra land utenfor EØS må ha arbeidstillatelse etter særlige regler for fagarbeidere. Disse må søke via norske utenriksstasjoner. Som hovedregel er

³ Saker hvor utenriksstasjonene ikke fatter vedtak selv, men oversendes til UDI.

det imidlertid UDI som behandler søknadene og fatter vedtak. 17 stasjoner har fullmakt til å innvilge søknader om arbeidstillatelse på grunnlag av fagutdanning eller spesielle kvalifikasjoner. De har ikke fullmakt til å avslå.

I kartleggingen foreslås det fra flere hold at utenriksstasjonene i større grad burde kunne utstede også andre tillatelser, inklusive ulike former for studietillatelser, herunder au pair-tillatelser.

Det gjelder egne regler for borgere i EU-landene. Søkere fra de "gamle" EU-landene får arbeidstillatelse for fem år, mens borgere fra "nye" EU-landene får arbeidstillatelse i ett år. Ved fornyelse får alle EU-borgere på gitte vilkår tillatelse for fem nye år.

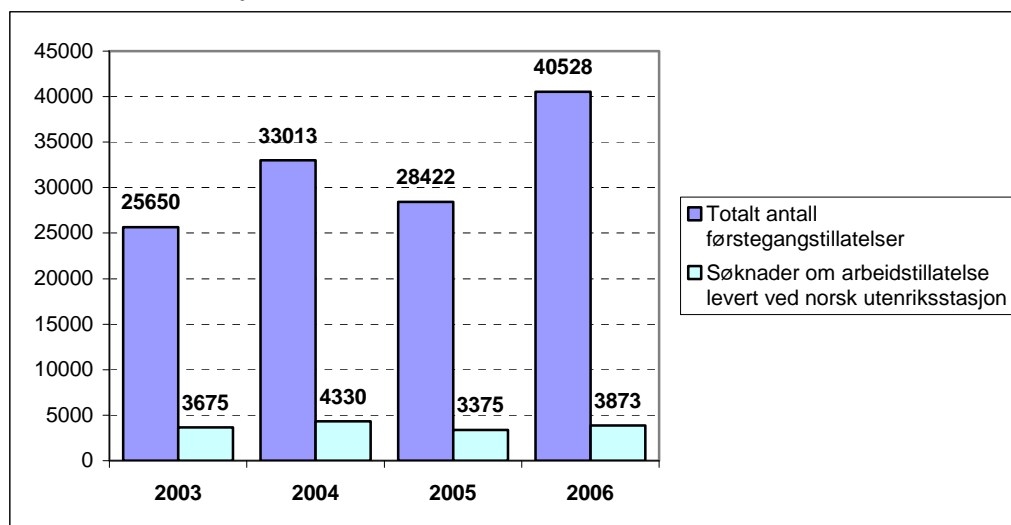
Utvidelsen av EU/EØS med 12 nye medlemmer de siste årene, har gjort at arbeidsinnvandringen fra østeuropeiske land har økt markant. Økningen forventes å fortsette. Dette stiller krav til omstilling og fleksibilitet til involverte aktører i utlendingsforvaltningen, eksempelvis enkelte utenriksstasjoner. Tall fra UDI viser at det vesentlige av arbeidsinnvandringen til Norge fant sted fra EØS-land, og at det i 2005 ble utstedt totalt 37 200 arbeidstillatelser til personer fra de nye EU/EØS-landene. Nær 90 prosent av arbeidstillatelsene i 1. halvår 2006 ble gitt til personer fra Polen eller Litauen. Denne veksten er forventet å fortsette. Samtidig er UDI styrket for å sikre en rask og effektiv behandling av søknader utenfor EØS.

UDI har fått bevilget ekstra midler i 2007 for å behandle flere søknader om arbeidstillatelser. Det heter i tildelingsbrevet at "UDI bør arbeide for en bedre tilrettelegging i forhold til de oppgaver utenriksstasjonene og politiet har på området. Redusert saksbehandlingstid skal bidra til å gjøre Norge mer attraktivt for "arbeidsmigranter".

4.2.2 Utviklingen i antall saker /statistikk

Det fremgår av statistikken at antall førstegangs arbeidstillatelser er økt betydelig i perioden 2000 til 2006. I år 2000 ble det gitt 15 856 førstegangs arbeidstillatelser, mens det i 2006 ble gitt 40 528 førstegangstillatelser, noe som innebærer en økning på hele 155 prosent, jf. figur 4. Den aller største delen av disse søknadene leveres imidlertid til politiet. Antallet søknader som leveres til norske utenriksstasjoner har de siste årene holdt seg relativt stabilt på 4 000 saker pluss/minus 10 prosent.

Figur 4 Førstegangstillatelser og søknader om arbeidstillatelse levert ved norske utenriksstasjoner⁴



4.3 Familieinnvandring

4.3.1 Regelverk og praksis

De fleste som får oppholdstillatelse basert på familieinnvandring er borgere fra Polen, Thailand, Somalia, Tyskland og Storbritannia. Det er en tendens til at borgere fra Europa i større grad enn tidligere søker familieinnvandring med ektefelle, partner eller samboer som jobber i Norge. I tillegg øker migrasjonen på bakgrunn av familiegjenforening for borgere utenfor EØS-området. Familieinnvandring blir trukket fram av regjeringen som en sentral utfordring. Med økt arbeidsinnvandring forventes også en økning i antall familieinnvandringssaker.

UDI behandler søknader og fatter vedtak i familieinnvandringssaker. Utenriksstasjonene har imidlertid – sammen med politiet - en viktig rolle som førstelinjetjeneste og saksforberedende organ for disse sakene. Det er utenriksstasjonene som intervjuer søkere, og som samler inn og verifiserer nødvendige dokumenter. Dersom UDI har behov for ytterligere informasjon i sin saksbehandling bistår stasjonene med det. Dersom UDIs avgjørelser påklages, vurderer UDI saken på nytt. Dersom vedtaket i UDI opprettholdes sendes saken til Utlendingsnemnda (UNE) for vurdering og endelig vedtak.

4.3.2 Utviklingen i antall saker /statistikk

Antall familieinnvandringstillatelser er relativt stabilt

Statistikken viser at antall familieinnvandringstillatelser i perioden 2001-2006 har variert mellom 10 500 (2003) og 14 600 (2002) saker i året. Vi har dessverre ikke oversikt over hvor mange søknader om familieinnvandring som har kommet inn hvert år, men vi har statistikk over antall søknader innlevert ved utenriksstasjonene. På grunn av lange saksbehandlingstider må figur 5 tolkes med forsiktighet. For mange av søknadene som kom inn i 2003, vil det først bli

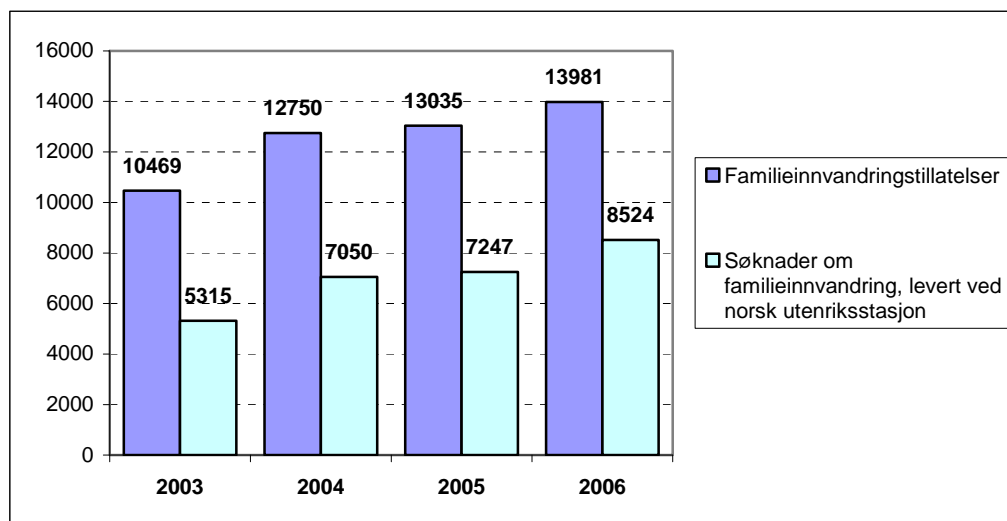
⁴ Kilde: UDIs statistikk

fattet vedtak i 2004 osv. Per desember 2007 opererer UDI med følgende forventede saksbehandlingstider med hensyn på familieinnvandring⁵:

Arbeids- og oppholdstillatelse i familieinnvandringssaker:	11 mnd.
Familieinnvandringssaker i forbindelse med at hovedperson søker om arbeidstillatelse	3 mnd.
Familieinnvandringssaker i forbindelse med hovedperson søker om oppholdstillatelse i utdanningsøyemed	2 mnd

Opplysningene om forventet saksbehandlingstid er basert på måling av faktisk saksbehandlingstid i 80 prosent av sakene de siste tre månedene.

Figur 5 *Gitte familieinnvandringstillatelser og søknader om familieinnvandring, levert ved norske utenriksstasjoner*⁶



Innvilgede familieinnvandringssaker har økt med 34 prosent i perioden 2003-06. I den samme perioden har antall søknader om familieinnvandring økt med 60 prosent, jf. figur 5. Dette viser at utenriksstasjonene har fått mer å gjøre også på dette området.

I 2006 kom det inn flest saker fra følgende land: Polen (1702 saker), Thailand (943 saker), Somalia (913 saker), Tyskland (768 saker), Irak (626 saker), Russland (595 saker).

⁵ Kilde: UDIs hjemmesider pr. 19.12.07.

⁶ Kilde: UDIs statistikk

5 Funn / datagrunnlag

5.1 Ressursbruk i saksbehandlingen

5.1.1 Årsverksinnsats

I 2004 ble utenriktjenestens samlede ressursforbruk på utlendingsfeltet beregnet til om lag 105 årsverk, hvorav 20 årsverk var ”ubetalt overtid”⁷, jf. tabell 6. Disse årsverkene behandlet og fattet vedtak i om lag 90 000 visumsaker og forberedte om lag 20 000 oppholdssaker.

UD har i perioden november-desember 2007 gjennomført en relativt detaljert kartlegging av ressursforbruk knyttet til utlendingsfeltet på utenriksstasjonene^{8,9}. Denne kartleggingen omfatter nær 100 utenriksstasjoner. Stasjonene har per desember 2007 ”meldt inn” 177 årsverk totalt, hvorav vel 46 av årsverkene (26 prosent) er utsendte medarbeidere, og de resterende årsverkene lokalt ansatte. Vi har ennå ikke tall for 2007, men en lineær framskriving av tall for innkomne søknader pr. 31.10.07, indikerer at utenriksstasjonene i 2007 vil ha fattet vedtak i om lag 123 000 visumsaker og forberedt om lag 20 000 oppholdssaker, jf. tabell 6.

Tabell 6 Antall saker og årsverksinnsats ved norske utenriksstasjoner i 2004 og 2007

	2004 ⁷	2007 (UD)	2007 (SK)
Visumsaker	90 000	123 000 ^{*)}	100 000 ^{**)}
Forberedelse av oppholdssaker	20 000	20 000 ^{*)}	16 000 ^{**)}
Årsverksinnsats på utlendingsfeltet	105	177	110 ^{**)}
Antall saker (visum + opphold) pr/årsverk	1 050	808 ^{*)}	1 055 ^{**)}

^{*)} Estimert basert på lineær framskriving av innkomne søknader pr. 31.10.07

^{**)} Estimert basert gjennomsnittlig ressursbruk på 46 utenriksstasjoner og en lineær framskriving av søknadstall pr. 31.10.07

Ifølge spørreundersøkelsen som Statskonsult har gjennomført, brukte utenriksstasjonene som har besvart undersøkelsen i gjennomsnitt 2,4 årsverk på utlendingsfeltet. Spørreskjemaet ble sendt til 46 av de ”største” utenriksstasjonene mht. utlendingsaker (visum samt mottak og eventuell behandling av arbeids- og oppholdssaker). Dette indikerer et samlet ressursforbruk på dette feltet på om lag 110 årsverk på 46 av de største stasjonene. De 46 stasjonene som har deltatt i spørreundersøkelsen tar imot om lag 82 prosent av visumsøknadene. Ved å anta at de forbereder den samme andelen av oppholdssaker, har Statskonsult (SK) anslått antall årsverk totalt.

Hvor mange årsverk som brukes til utlendingsfeltet ved den enkelte stasjon varierer. De største stasjonene har relativt mange personer knyttet til feltet, enten på full tid eller på deltid. I Moskva som står for 36 prosent av alle visumvedtak er det totalt 6 årsverk på utlendingsfeltet¹⁰ - pluss ekstraressurser i perioder med stort press (feriesesong). I tillegg kommer den tiden som stasjonssjef,

⁷ Kilde: *Ressurser, kompetanse og infrastruktur på utenriksstasjonene*, Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe, UD 24.03.04

⁸ Ref. AIDs ”saksflytprosjekt”

⁹ Kilde: Intern kartlegging i UD, desember 2008

¹⁰ Visumattache, 2 norske lokalansatte, tre russiske lokalansatte.

ministerråd og ambassaderåder bruker på strategisk/administrativt arbeid som følger av det å ha ansvar for feltet. I Russland er det utover dette en felles/ambulerende utlendingsattache som primært arbeider med asylsaker.

Shanghai har i liket med Moskva en egen visumseksjon, med 3-4 årsverk, men også her er det en viss overlapp mellom utlendingsoppgaver og konsulære tjenester. Det samme gjelder Nairobi.

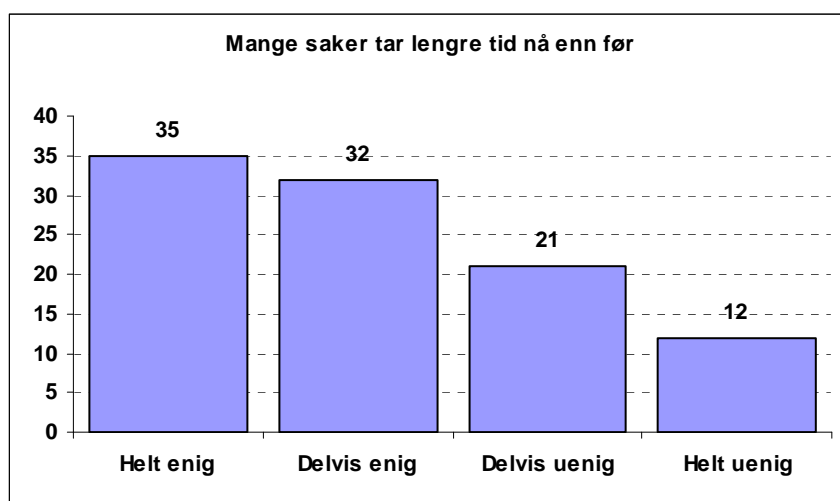
I Rabat er samtlige ved ambassaden mer eller mindre involvert i arbeidet (stasjonssjef, ambassaderåd, kansellist, norske lokalansatte, norsk praktikant, resepsjonist). Av disse er det kun en ansatt som er fulltidsengasjert på feltet (en norsk lokal ansatt).

5.1.2 Ressursbruk per sak

Ifølge informantene varierer ressursforbruk per sak innenfor den enkelte utenriksstasjon mye. Inntrykket fra kartleggingen er at det først og fremst er kjennetegn ved søker/søknad som påvirker ressursforbruk per sak. Dersom søker er dårlig forberedt og/eller er lite kjent med visuminstituttet, kan selve mottaksprosessen lett ta en time eller mer. Uerfarne søkere, eksempelvis eldre foreldre med liten reiseerfaring som skal søke om "foreldrevisum" (besøksvisum for inntil 9 måneder), kommer ofte mer enn én gang og trenger også ofte mye hjelp for å kunne fylle ut søknaden, innhente og legge ved de riktige dokumentene m.m. Den andre ytterligheten er forretningsreisende som reiser ofte og mye, og/eller deltakere på gruppereiser arrangert av godkjente og profesjonelle turoperatører.

For visumsaker avhenger gjennomsnittlig saksbehandlingstid også kritisk av responstidene i NORVIS. I spørreundersøkelsen er to tredeler av respondentene helt eller delvis enig i påstanden om at mange saker tar lengre tid nå enn før, jf. figur 7. Dette skyldes bl.a. at det tar en viss tid å legge inn nødvendige data i NORVIS. Tidligere system var enklere og mindre avhengig av blant annet linjeforbindelse.

Figur 7 Grad av enighet i påstand (prosentvisfordeling)



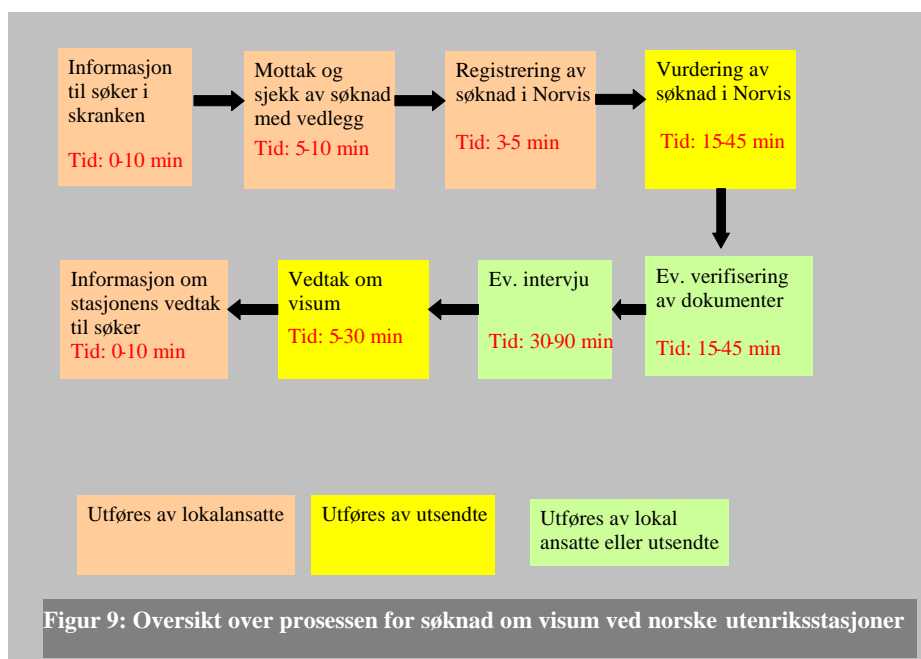
Dersom vi deler inn sakene etter type sak og grad av kompleksitet, kan en angi et grovt anslag på ressursbruk for ulike saker. Anslagene for tidsbruk er oppsummert i saksflytskjema for behandlingen av søknader om visum, familiegjenforening og arbeidstillatelser ved utenriksstasjonene. Oversikten er basert på informasjon fra de utenriksstasjonene vi har besøkt, studier av disse og deres vurderinger av hva som er gjennomsnittlig ressursbruk. Vi understreker at dette er grove anslag og ikke faktisk tidsbruk. I praksis vil ressursbruken også kunne variere en del fra stasjon til stasjon avhengig av hvordan den enkelte stasjon har organisert arbeidet, og ulike situasjonsbetingede forhold i det enkelte land.

Figur 8 Anslag, ressursbruk (Kilde: 4 utenriksstasjoner)

Visum		Anslått tid gjennomsnitt
	Enkel visumsak (bona fide) ¹¹	55 - 60 min
	Gruppevisum	40 - 45 min
	Kompleks visumsak	115 + min
Arbeids- og oppholdssaker		
	Spesialisttillatelser	70 - 200 min
	Familiegjenforening	70 - 200 min
	Student, praktikant	45 - 60 min

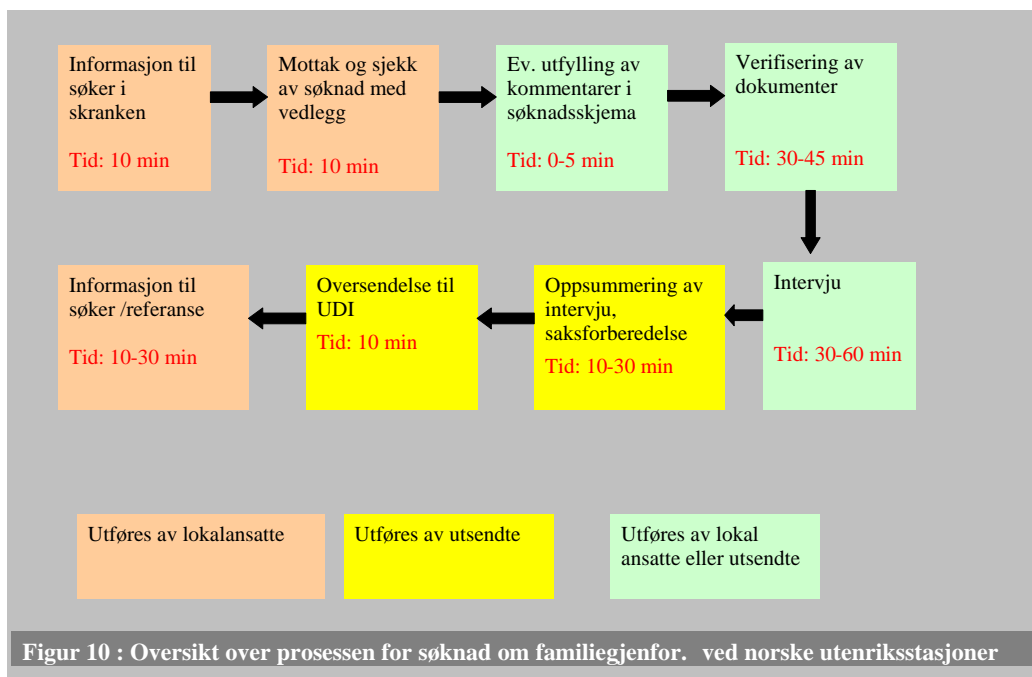
Nedenfor gis oversikten over anslagene for tidsbruk for ulike typer søknader.

Figur 9 Eksempel på vanlig prosess og tidsbruk ved visum saker der stasjonen fatter vedtak



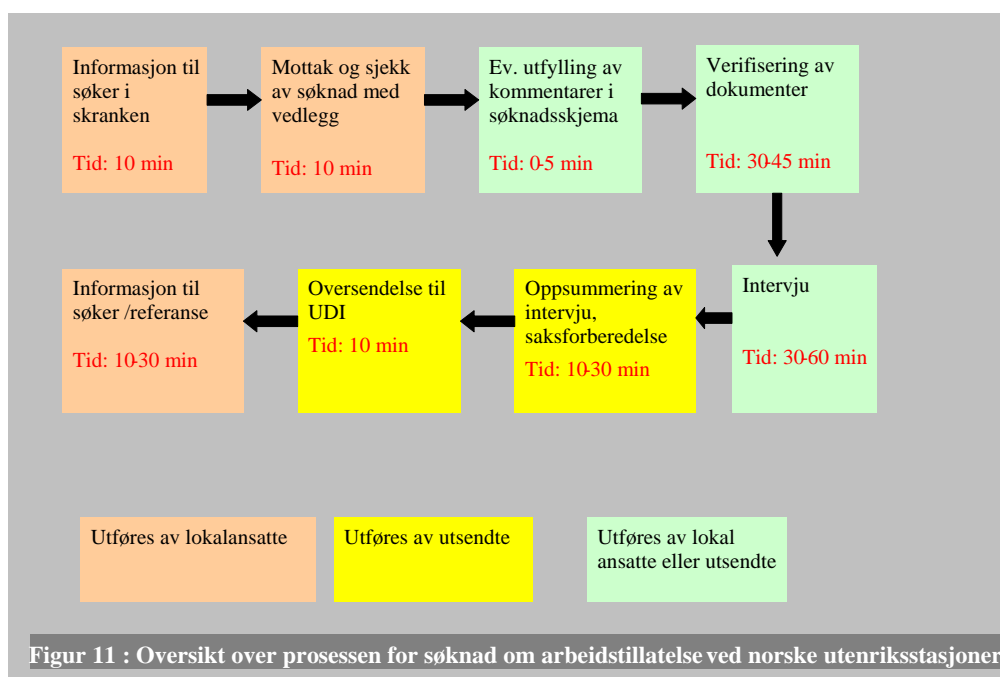
¹¹ Inkluderer mottak/veiledning av personer, registrering, vurdering/vedtak, informasjon om vedtak

Figur 10 Eksempel på vanlig prosess og tidsbruk ved søknader om familiegjenforening der utenriksstasjoner mottar søknad og forbereder saken for vedtak i UDI



UDI treffer beslutning om DNA-prøver. I intervjuene pekes det imidlertid på at selve prosessen er unødig tungvint. Istedenfor at stasjonene har utstyr liggende, sender UDI utstyr i hvert enkelt tilfelle.

Figur 11 Eksempel på vanlig prosess og tidsbruk ved søknader om arbeidstillatelser for de utenriksstasjoner som ikke har fullmakt til å fatte vedtak



informerer søker. Flere informanter viser til at melding om vedtak til utenriksstasjonen ofte lar vente på seg. For det første tar det noe tid før UDI sender dem over. For det andre sendes meldinger om positive vedtak ofte som fax. Det er imidlertid ikke alltid faxer kommer fram, og/eller de kan være uleselige. Dette gjelder særlig i land med ustabile linjer.

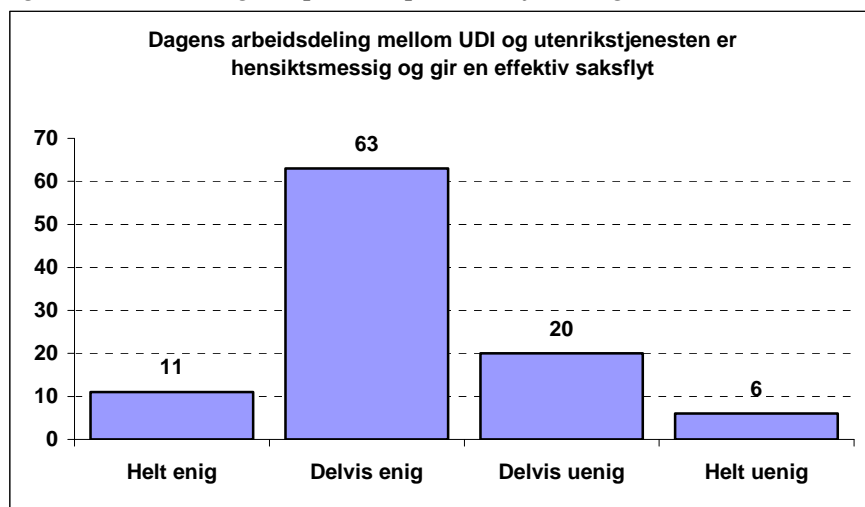
Når utenriksstasjonen har fått melding om vedtaket, utsteder den et nasjonalt 7-dagers innreisevisum/D-visum til Norge. Søker må deretter hente oppholdstillatelsen i sitt politidistrikt etter ankomst til Norge. Ifølge informantene varierer det fra politidistrikt til politidistrikt hvor lang tid det tar før søker får tillatelsen, men det er ikke uvanlig at det kan ta lengre tid enn de 7 dagene visumet gjelder for.

5.2 Effektivitet i saksbehandlingen

Mange mener at dagens arbeidsdeling er effektiv

Tre fjerdedeler av respondentene i spørreundersøkelsen er helt eller delvis enig i at dagens arbeidsdeling mellom UDI og utenriksstasjonene er hensiktsmessig og gir en effektiv saksflyt.

Figur 12 Grad av enighet i påstand (prosentvis fordeling)



Lokalt ansatte er i større grad enig i denne påstanden enn utsendte og stasjonssjefer.

NORVIS har forbedret kvaliteten i saksbehandlingen på visumområdet, men det er ulike synspunkter på om NORVIS har forbedret effektiviteten

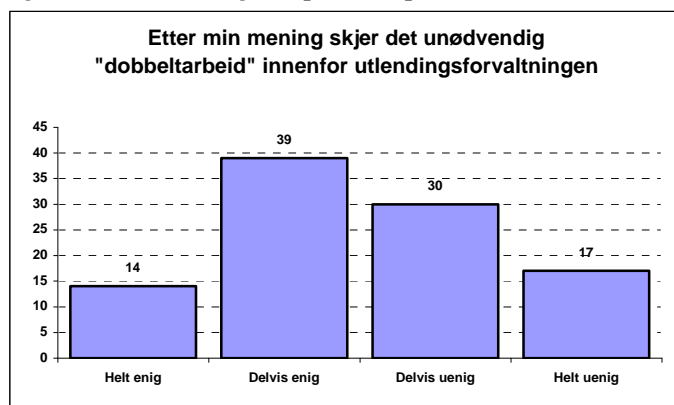
Enkelte steder er NORVIS veldig treg, blant annet pga av dårlig satelittforbindelse. Dette skaper mye frustrasjon blant de ansatte og reduserer ifølge informantene effektivitet i saksbehandlingen betydelig. Det pekes videre på at alle funksjoner ikke er i bruk, og at opplæring bl.a. mht. hvilke søkemuligheter og funksjoner som finnes, vil kunne gi effektiviseringsgevinster. Mange bruker for eksempel ikke avslagsbrevfunksjonen, men lager egne avslagsbrev og kopierer/limer disse inn i NORVIS.

Mange savner Filemaker¹² og etterlyser både tilsvarende funksjoner i Norvis og de "historiske" dataene de hadde / har i Filemaker. Mange er frustrerte over kommunikasjonen med UD omkring dette. Flere bruker fortsatt begge systemene. UDI vurderer muligheten for å overføre data fra Filemaker til Norvis.

Papirbasert regime øker saksbehandlingstiden og gir lite effektiv ressursbruk

Mange informanter trekker fram at det fortsatt går med unødig mye tid og ressurser til å kopiere, sende, arkivere og lete etter papirer og dokumenter. I spørreundersøkelsen var vel halvparten av informantene helt eller delvis enig i påstanden; Etter min mening skjer det unødvendig mye "dobbelarbeid" (registrering, kontroll/verifisering av dokumenter m.m.) innenfor utlendingsforvaltningen.

Figur 13 Grad av enighet i påstand (prosent)



Nær 90 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen er helt eller delvis enig i påstanden: "Kommunikasjonen bør forbedres gjennom økt bruk av IKT." Fordi de ulike (elektroniske) systemene i liten grad er samordnet og ikke er i samsvar med krav til sikker oppbevaring av sensitive data, er man avhengig av papirbaserte løsninger for å kunne kommunisere mellom systemene. Eksempelvis skriver utenriksstasjonene ut tre-fire kopier av kvittering fra NORVIS; én kopi til bruker, én kopi til regnskapssystem, én kopi som "legges ved saken", eventuelt også en ekstra kopi.

Når det gjelder oppholds- og arbeidssaker, har flere utenriksstasjoner innført egne, lokale systemer for elektronisk registrering av mottatte saker. Noen ønsker mulighet til å kunne registrere saker direkte i DUF, mens andre mener dette kun er mulig dersom stasjonene tilføres mer ressurser. Nesten alle understreker imidlertid at elektronisk registrering i DUF, i forbindelse med mottak av søknad, ville medføre en mer effektiv saksgang. Dobbel registrering av søknader ville unngås, og kvaliteten på de registrerte opplysningene ville sannsynligvis forbedres (riktig registrering av navn, adresse, arbeidsgiver m.m.).

¹² System for registrering av data om søkere som ble brukt av utenriksstasjonene på utlendingsområdet

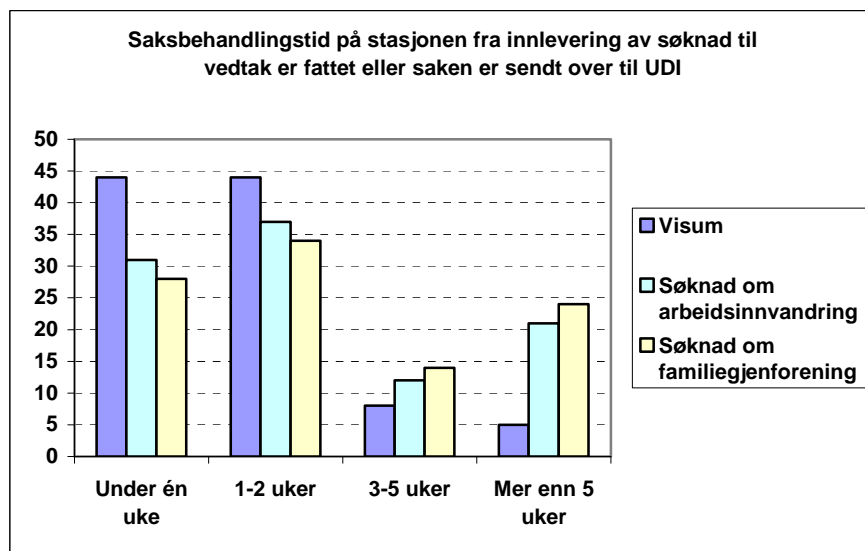
Ifølge informantene på utenriksstasjonene ville registrering i et felles saksbehandlingssystem ved mottak også øke brukerorienteringen fordi utenriksstasjonene da vil kunne søke og finne fram til status på oversendte saker når søker henvender seg/purrer på utenriksstasjonen. I dag tar det ofte lang tid fra saken er oversendt til den registreres inn i DUF, og ansatte på utenriksstasjonene bruker ressurser på å etterlyse og sjekke opp sakene.

5.2.1 Saksbehandlingstider

Kort saksbehandlingstid ved utenriksstasjonene

Ifølge respondentene i spørreundersøkelsen har de fleste utenriksstasjonene korte saksbehandlingstider, jf. figur 14. I nær 90 prosent av visumsakene, fattes det vedtak innen to uker. Kun 5 prosent av sakene tar mer enn 5 uker. Det tar noe lengre tid før søknader om arbeidsinnvandring og familiegjenforening sendes over til UDI. Om lag to tredeler av disse sakene sendes over i løpet av to uker etter mottak ved utenriksstasjonene. For nær en femtedel av arbeidssøknadene og en fjerdedel av familiegjenforeningssøknadene, tar det mer enn fem uker før de oversendes.

Figur 14 Saksbehandlingstider på utenriksstasjonene (prosent)



Vel en tredjedel av respondentene (35 prosent) er helt/delvis enig i påstanden; "For lite ressurser gjør at oppholds- og arbeidssaker blir liggende for lenge på stasjonen". Ni av ti er likevel helt eller delvis enig i påstanden: "Tidsfrister overholdes på min stasjon". Intervjuene bekrefter at utenriksstasjonene er opptatt av å overholde tidsfrister og gi god service. Det gis imidlertid uttrykk for at dette ofte medfører lange arbeidsdager og mye overtid, særlig i høysesonger. ("Arbeidsmiljøloven gjelder ikke for oss...").

5.2.2 Organisering og arbeidsdeling

Hvordan den enkelte utenriksstasjon har valgt å organisere arbeidet med utlendingsfeltet varierer en del. I spørreundersøkelsen er nær halvparten (47 prosent) av respondentene helt enig og 41 prosent delvis enig i at arbeidsdelingen på deres utenriksstasjon – mellom utsendt tjenestemann og lokalt ansatte – er hensiktsmessig og gir en effektiv saksflyt.

Fordelingen av oppgaver mellom utsendte og lokal ansatte ved utenriksstasjonene fordeler seg vanligvis slik:

Tabell 15 Oversikt over fordeling av oppgaver mellom utsendte og lokalansatte

Oppgave	Utfører
Informasjon til søker (skriftlig, muntlig)	Lokal ansatte
Mottak av søknadsskjema	
Verifisering av dokumenter	Lokal ansatte og utsendte
Gjennomføring av intervju	Lokal ansatte og utsendte
Registrering av søknad i Norvis	Lokal ansatte
Vurdering av søknad /fatte vedtak	Utsendte
Informasjon om stasjonens vedtak	Lokal ansatte
Videresending av sak til UDI	Utsendte
Informasjon om status til søker/referanseperson	Lokal ansatte
Informasjon til søker om vedtak fra UDI	Lokal ansatte

Ved de største stasjonene er det bygget opp egne spesialiserte visum-/ utlendingsenheter (Moskva, Kiev, Bangkok, Shanghai). Ved andre stasjoner er arbeidet med utlendingsfeltet i mindre grad spesialisert og arbeidet er fordelt på de fleste eller alle ansatte ved stasjonen, selv om enkelte har spesialfunksjoner (Rabat). Det er mange forklaringer på dette. For det første er saksvolum og kompleksiteten i sakene ved stasjonene ulike. For det andre er enkelte stasjoner små, noe som gjør det vanskelig å bygge opp spesialiserte enheter. Ved små stasjoner er det viktig å redusere sårbarheten/sikre fleksibilitet ved fravær, noe som tilsier at de ansatte må kunne dekke alle funksjoner ved behov. Flere stasjoner har også store sesongvariasjoner, noe som gjør det nødvendig med en viss fleksibilitet i bemanningen.

Ved norske utenriksstasjoner er det vanligvis kun de utsendte medarbeiderne som fatter vedtak. På noen (store) stasjoner ser det ut for at også norske lokalt ansatte medarbeidere vurderer søknader og fatter vedtak.

Når det gjelder fordelingen av andre oppgaver på utlendingsområdet, som deltakelse i Schengen-samarbeid lokalt, og mer strategisk tilrettelegging av arbeidet, er arbeidsdelingen mer varierende. Enkelte peker på at Norge praktiserer Schengen-regelverket relativt strengt. I henhold til Schengen-regelverket kan stasjonene blant annet gi lokalt ansatte som er EU-/EØS-borgere mer ansvar enn vanlige lokalansatte. Stasjonssjefenes deltakelse og engasjement varierer.

Merinntektsfullmakt i forhold til gebyrinntekter er ikke delegert stasjonene

Utenriksdepartementet har mulighet til å disponere gebyrinntekter utover det som er budsjettet til andre formål (merinntektsfullmakt). Tilsvarende fullmakt er ikke delegert til den enkelte utenriksstasjon, noe som innebærer at stasjonene ikke kan bruke eventuelle ekstra gebyrmerinntekter til å dekke ekstra utgifter i forbindelse med saksbehandlingen. Enkelte, særlig stasjoner som har opplevd stor økning i antall saker – med tilhørende gebyrinntekter – uttrykker ønske om en slik fullmakt, blant annet for å kunne ha større frihetsgrader mht. å dekke lønn til midlertidig personale som hyres inn for å dekke ”topper” i løpet av året. Andre vil gjerne kunne benytte eventuelle gebyrmerinntekter til å finansiere opplæringstiltak på utlendingsområdet.

Representasjonsavtaler

Norge har samarbeidet tett med de andre nordiske landene med sikte på å se på å effektivisere saksbehandlingen og minimere behovet for utstyrsinvesteringer på visumområdet. Ved å samle kompetansen på færre enheter i det enkelte land har en hatt et ønske om å utnytte stordriftsfordeler og redusere de totale kostnader til lokaler, utstyr og personell. For å få dette til inngås det avtaler om at Norge representeres av andre land eller at Norge representerer andre land, såkalte representasjonsavtaler. Representasjonsavtalene ble opprinnelig initiert av Kommunal- og regionaldepartementet.

Outsourcing/kjøp av tjenester

I enkelte land er eller vurderes deler av visumarbeidet satt bort til private aktører, såkalt "outsourcing" av tjenester. I Moskva har flere Schengen-land satt bort eller har konkrete planer om å sette bort oppgaver (Tyskland, UK, Sveits, Nederland, Belgia, Bulgaria, Frankrike, Slovakia, Tsjekkia, Italia og Latvia). Det samme er tilfellet i India (New Dehli). Den svenske ambassaden har bedt svenske myndigheter om å vurdere mulighetene for outsourcing. Den finske og danske ambassaden har foreløpig ikke planer om dette. Den finske ambassaden i Moskva behandler svært mange saker, over 125 500 søknader i forhold til den norske ambassaden som behandler 20 400 saker.

Utenriksstasjonen i Moskva viser til at de er bekymret for egen kapasitet ved innføring av biometri. I dag er det store turistgrupper, spesielt i høysesongen (april-september), som sender inn søknadene via sertifiserte turistbyråer uten å møte opp personlig på ambassaden. Etter innføring av biometri vil alle søkere måtte møte frem personlig for å avgi fingeravtrykk, noe som gitt dagens organisering sannsynligvis vil innebære lange køer/ventetid ved ambassaden.

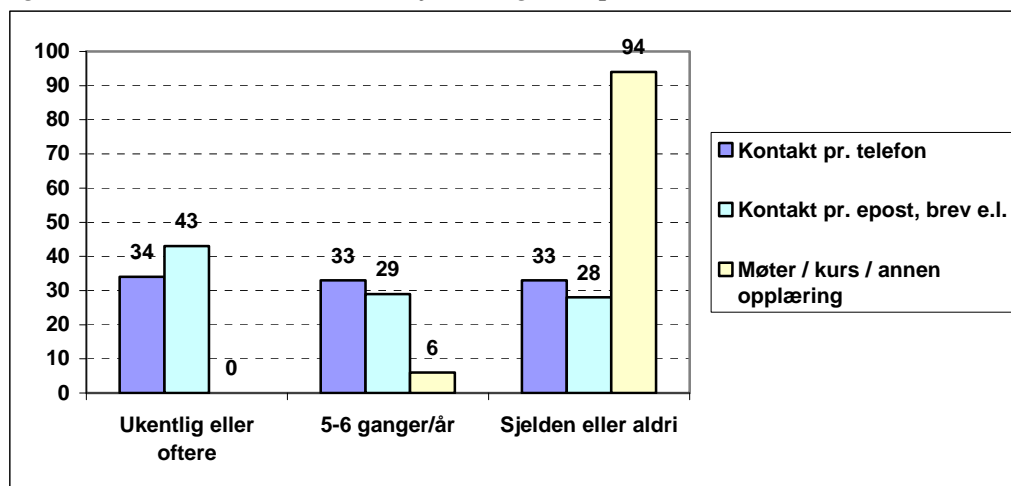
Ambassaden ønsker derfor å kjøpe tjenester av private ("Visa application Centre") som mottar visumsøknader fra turistgrupper, herunder registrerer søknader og biometriske data, scanner fotos m.m. Dersom det etableres et slikt senter vil de andre russiske stasjonene også kunne benytte seg av tjenestene. De andre nordiske landene kan også tenkes å samarbeide om dette på sikt. Det vises til at Nederland og Belgia allerede har inngått et slikt samarbeid. For å dekke ekstra omkostninger har gebyret for søker økt per søknad. Saksbehandlingstiden vil øke med tre dager fordi søknader og pass må fraktes frem og tilbake til senteret.

5.3 Samhandling mellom UDI og utenriksstjenesten

Tett dialog mellom UDI og utenriksstasjonene

Det trekkes fram at det er tett kontakt mellom UDI og utenriksstasjonene. Ifølge spørreundersøkelsen har mer enn en tredjedel av respondentene ukentlig eller oftere kontakt per telefon og/eller per e-post, brev eller lignende, jfr. Figur 16.¹³

Figur 16 Kontakt mellom utenriksstasjonene og UDI (prosent)



Respondentene ble også spurt om tilsvarende kontakt med norsk politi, og svarene viser at utenriksstasjonene har en mye tettere kontakt med UDI enn med politiet. Mer enn 90 prosent av respondentene oppgir at de har skriftlig eller muntlig kontakt med politiet 5-6 ganger per år eller sjeldnere.

Medarbeidere med god kjennskap til UDIs organisasjon, og/eller som har kjenner enkeltpersoner i UDI, er gjennomgående svært tilfreds med samarbeidet og samhandlingen. Utfordringen for de som *ikke* har et slikt nettverk, er å finne fram til "rette vedkommende". Vel 70 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen er helt eller delvis enige i at de vet hvor de skal henvende seg i UDI når de trenger hjelp på utlendingsområdet. 62 prosent er helt eller delvis enige i at saksbehandler i UDI er tilgjengelig ved behov. Et stort flertall av informantene på utenriksstasjonene understreker imidlertid at de er svært fornøyd med oppfølgingen og bistanden fra UDI - når de har kontakt.

Noe frustrasjon knyttet til at utenriksstasjonenes vurderinger ikke tas til følge i familie- og oppholdssaker

I familie og oppholdssaker skal utenriksstasjonene samle inn relevante dokumenter, verifisere disse, samt gjennomføre intervju med søker, for deretter å oversende dette materiale til UDI som fatter vedtak i saken.

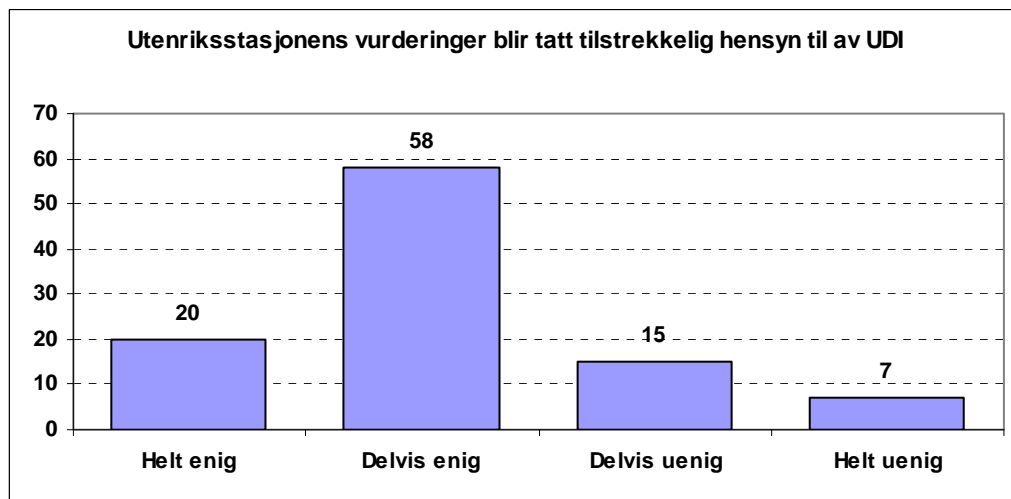
I det saksforberedende arbeidet i familie og oppholdssaker danner stasjonen seg et inntrykk av hvorvidt søknaden bør innvilges eller avslås. I denne sammenheng trekker stasjonene frem at de har viktig landkunnskap, og dermed

¹³ Vi har fått tilbakemelding om at flere savner en kategori mellom "ukentlig eller oftere" og "5-6 ganger i året". Vi ser i ettertid at det mangler et mellomalternativ her.

gode forutsetninger for å vurdere realiteten i søknadene. Ved mange stasjoner legges det vekt på å formidle denne kunnskapen videre til UDI.

Som det framgår av figur 17, er vel tre fjerdedeler av respondentene helt eller delvis enig i at deres vurderinger blir tatt tilstrekkelig hensyn til av UDI.

Figur 17 Grad av enighet med påstand (prosent)



Det er imidlertid verdt å merke seg at andelen *delvis enig* er relativt stor her. I intervjuene, men også i kommentarene til spørreundersøkelsen, viser enkelte stasjoner til at opplysningene og vurderingene som overbringes UDI ikke alltid gjenspeiles i vedtakene som UDI fatter. I praksis innebærer dette at UDI gir oppholdstillatelse til personer som stasjonene mener ikke tilfredsstillende i regelverket. Dette gjelder spesielt ved mistanke om "proforma" ekteskap, mistanke om kriminalitet og lignende.

Uklar rolle og ansvarsfordeling påvirker dialogen

Informanter peker på at det generelt sett er uklarheter mht rolle og ansvarsdelingen på utlendingsfeltet, og at dette forplanter seg nedover i systemet. Flere viser til at det i UD er ulik forståelse for hva som er departementets ansvar på feltet. Enkelte skiller mellom oppgaver hvor UD gjennom den enkelte utenriksstasjon har vedtaksmyndighet/har selvstendig ansvar (visumsaker, arbeidstillatelser (noen stasjoner)) og saksforberedende oppgaver, hvor stasjonene har en form for "postkassefunksjon" (familie og oppholdstillatelser).

Det trekkes fram at det minst er tre ulike "uoffisielle" syn på dette internt i Utenriksdepartementet.

1. UD har ansvar for alle oppgavene de utfører på utlendingsområdet
2. UD har ikke selvstendig ansvar for noen av oppgavene som utføres på utlendingsområdet. Alle oppgavene på feltet må anses som tjenester UD utfører for AID/UDI.
3. UD har ansvar for de områdene hvor stasjonene fatter vedtak, men ikke der stasjonene har en saksforberedende funksjon.

Det fremgår av Utlendingsforskriften hvilke oppgaver UD har på utlendingsområdet, men det har det vært mye diskusjoner om hvilket ansvar som

følger av dette med hensyn til finansiering, initiativer, oppfølging, opplæring med videre.

I Utenriksdepartementet har det ifølge informantene vært uenigheter/diskusjoner om hvor utlendingsområdet skal plasseres rent organisatorisk. Enkelte peker på at utlendingsområdet ikke kan anses som en del av det konsulære området fordi det her dreier seg om andre lands borgere. Konsulære saker har tradisjonelt vært knyttet til norske borgere og bedrifter i utlandet. Uklarhetene i rolle og ansvarsdelingen har også hatt innvirkning på allokeringen av ressurser til feltet i UD.

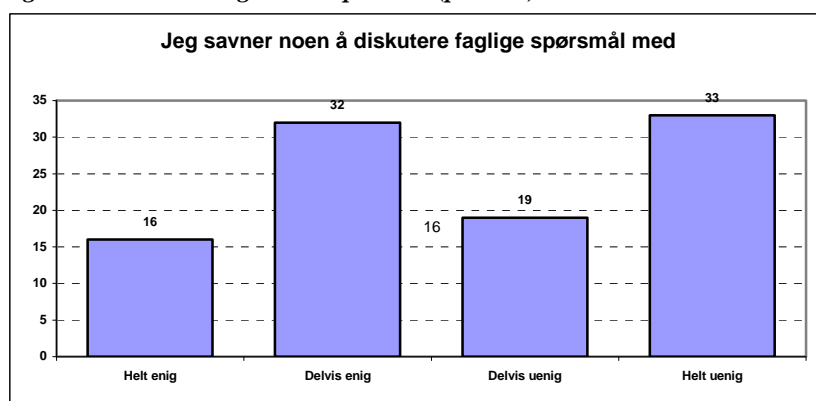
Kontakt på flere nivåer, i varierende grad formalisert

Kontakten mellom AID/UDI og utenriktjenesten kan beskrives som mangfoldig og til tider hyppig. Utover formelle møtepunkter ser det ut for å være en del uformell kontakt på ulike nivåer. De formelle møtepunktene er som følger;

- 1) *Halvårlige kontaktmøter mellom AID, JD, UD, UDI og UNE.* Møtene har karakter av informasjonsutveksling og samordning, og er ikke ment som styremøter. Eventuelle beslutninger/vurderinger som gjøres her følges opp med skriftlig informasjon i etterkant.
- 2) *Formelle besøk til norske utenriksstasjoner.* AID har direkte kontakt med utvalgte stasjoner i form av besøk hos to stasjoner i halvåret. På reisene til stasjonene deltar representanter fra flere aktører i utlendingsforvaltningen (AID, UD, UNE, PU, JD, UDI).

Ved besøkene til utenriksstasjonene orienterer departementene og de andre aktørene om situasjonen på utlendingsfeltet, og ber om tilbakemelding fra stasjonene med hensyn til hvilke utfordringer de står overfor. Fra ambassadene deltar ambassadøren og de utsendte som arbeider med utlendings saker. Noen ganger deltar også de lokalansatte. AID viser til at de har svært gode erfaringer med reisene til utenriksstasjonene. Det pekes på at dette er med på å gi utlendingsfeltet mer oppmerksomhet ved stasjonene, noe som anses som nødvendig for å øke statusen til dette arbeidet. Arbeidet med visum er en "ensom" jobb som i liten grad trekkes inn i stasjonens øvrige arbeid. Dette bekreftes i noen grad av at spørreundersøkelsen hvor nesten halvparten av respondentene (48 prosent) er helt eller delvis enige i påstanden; "Jeg savner noen å diskutere faglige spørsmål med", jf. figur 18. Utsendte medarbeidere er mer enige i dette enn lokalt ansatte.

Figur 18 Grad av enighet med påstand (prosent)



Variierende forståelse i utenriksstjenesten for Landinfos rolle og oppgaver

Det fremgår av kartleggingen at enkelte utenriksstasjoner er skeptiske til deler av arbeidet til Landinfo. Det pekes på at utenriksstjenesten og Utlendingsdirektoratet/Landinfo har ulike interesser. Landinfo ønsker å få fram all informasjon som er relevant i utlendingsforvaltningen. Noe av denne informasjonen kan være problematisk å innhente sett fra et utenrikspolitisk ståsted.

Behov for bistand fra utenriksstasjonene på asylfeltet/retur

Det er et stort behov for bistand fra utenriksstasjonene på asylfeltet, spesielt i forbindelse med retur av asylsøkere som har fått avslag på søknaden. Bistand fra utenriksstasjonene i forbindelse med returer omfatter alt fra å skaffe tilveie reisedokumenter til å bistå med avklaring av ID. Det er også behov for bistand ved inngåelse av returavtaler med det enkelte land. Forebyggende arbeid på migrasjonsfeltet for å sikre at personer uten beskyttelsesbehov reiser til Norge, gjøres kun unntaksvis. Ved flere anledninger har utenriksstasjoner gitt uttrykk for at de ikke har hatt ressurser til å prioritere dette arbeidet.

Fordi utenriksstasjonene anses som presset ressursmessig på migrasjonsområdet, ber ikke alltid UDI om bistand i tilfeller der det ville vært naturlig. *”Har man ved ulike anledninger fått beskjed om at ressursene ikke rekker til å kunne etterkomme en anmodning, så stopper man å spørre”*.

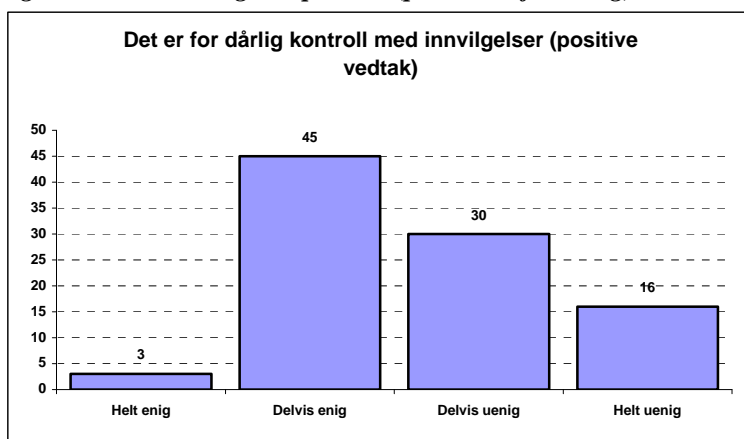
Liten kontroll av positive vedtak/kvaliteten i saksbehandlingen

Det er i dag i liten kontroll av kvaliteten i saksbehandlingen ved norske utenriksstasjoner. UDI får primært innblikk i kvaliteten på saksbehandlingen gjennom behandling av klager på negative vedtak, men har liten oversikt over hvilken praksis som følges ved innvilgelse av søknader.

Statistikken viser at UDI relativt sjelden omgjør avslag på vedtak fattet av utenriksstasjonene i klageomgangen. Dette indikerer ifølge informantene god kvalitet på saksbehandlingen knyttet til avslag. Det har imidlertid vært saker hvor utenriksstasjonen har vært uenig i vedtak fattet av UDI. Som en konsekvens av dette har utenriksstasjonene nå fått adgang til å ”melde inn” beslutninger de ikke er enig i til AID (via UDI).

Ifølge informantene på utenriksstasjonene er det liten kontroll med positive vedtak (innvilgelser) fattet av utenriksstasjonene. Et stort flertall av respondentene i spørreundersøkelsen (over 90 prosent) er imidlertid helt eller delvis enig i en påstand om at deres utenriksstasjon har gode interne kvalitetssikringsrutiner. På den annen side er nesten halvparten (45 prosent) av respondentene også delvis enig i at det er for dårlig kontroll med positive vedtak, jf. figur 19. Kun tre prosent er helt enig.

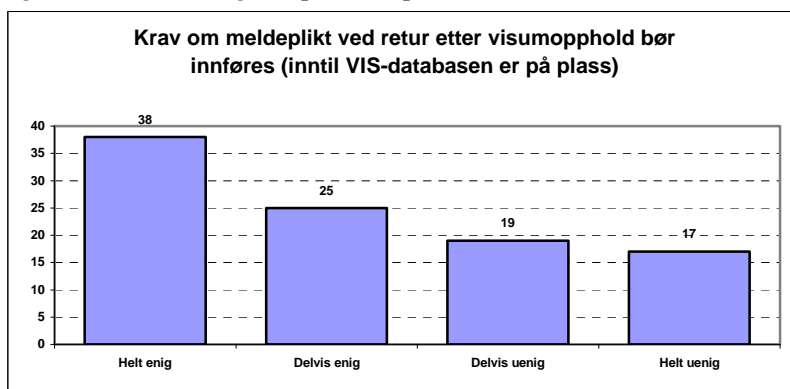
Figur 19 Grad av enighet i påstand (prosentvis fordeling)



Det er ingen systematisert kontroll av om personer som får innvilget visum returner til landet

Det er liten kunnskap om hvorvidt stasjonene følger praksis i Schengen-området for ulike typer saker og om utenriksstasjonene følger intensjonene i lovverket. Enkelte stasjoner har innført rutiner for at personer som har fått visum skal melde seg på ambassaden ved retur. Informasjonen om hvor mange som returnerer til landet blir ikke nødvendigvis videreformidlet til berørte aktører i Norge som UDI og politiets utlendingsenhet. I spørreundersøkelsen var nesten to tredeler av respondentene helt eller delvis enig i at krav om meldeplikt ved retur etter visumopphold bør innføres (inntil VIS-databasen er på plass), jf. figur 20.

Figur 20 Grad av enighet i påstand (prosent)



5.4 Kompetanse og opplæring

Mange opplæringstiltak

Utenriksdepartementet har i samarbeid med UDI satt i gang en rekke opplæringstiltak for å øke kompetansen på utlendingsfeltet. Det arrangeres blant annet egne kurs/temadager i forbindelse med utreisekurs hvor personer fra UDI og politiet foreleser om relevante tema i tilknytning til ulike saksområder (visum, familie- og oppholdstillatelser, arbeidstillatelser, utdanning). Flere viser til at dette er nyttig og er med på å øke kompetansen til den enkelte. Samtidig trekkes det fram at dette tilbudet ikke alltid er tilstrekkelig, og at det kan være

vanskelig å dokumentere kompetansen til den enkelte saksbehandler som sendes ut.

Hvert halvår arrangeres det regionale samlinger for saksbehandlere og lokalansatte ute. Her deltar representanter fra utenriksstasjonen i regionen, UDI og UD. Informanter fra UDI, utenriksstasjonene og UD, trekker fram disse regionale samlingene som eksempel på et nyttig og inspirerende kompetanse- og informasjonsutvekslingstiltak, og mange ønsker også hyppigere samlinger, for eksempel årlige. I dag tar det to og et halvt år før det arrangeres en samling i samme region igjen. I de tidligere SUS-landene arrangeres det på initiativ fra utenriksstasjonene halvårlige samlinger – med ulike temaer. Dette er mindre samlinger som utenriksstasjonene i regionen selv står ansvarlige for og arrangerer på omgang. Medarbeidere fra UDI og UD sentralt blir også invitert og deltar dersom det er mulig.

Det arrangeres også seminarer i UDI for stasjonssjefer med utlendingsfeltet som tema, og feltet inngår som en del av aspirantenes utreisekurs.

Flere viser til positive erfaringer med sommervikarordningen til UDI. Tanken er at denne ordningen skal avlaste stasjonene ved større belastninger og kapasitetsproblemer, og samtidig bidra til kompetanseoverføring. Flere peker på at dette ikke har fungert etter intensjonen fordi sommervikaren kommer mens den utsendte har ferie, og at det ikke er tilstrekkelig ”overlapp” mellom utsendt medarbeider og sommervikar.

I figur 21 nedenfor gis en oversikt over dagens opplærings/kompetansetiltak for utenriksstasjonene på utlendingsfeltet.



I figuren over skiller vi mellom etablerte opplæringstiltak som er merket gult, og planlagte og/eller foreslått opplæringstiltak som er merket blått.

En innsatsstyrke i UDI som kan reise ut til utenriksstasjoner etter behov er foreslått i flere omganger. UDI har sørget for at de har en del ansatte som er sikkerhetsklarerte, og som kan reise ut ved behov. Dagens ordning med sommervikarer i UDI (80 personer over tre siste år) som sendes til utenriksstasjoner som har behov, ses på som dagens ”innsatsstyrke” på området. Flere peker på at denne ordningen bør styrkes og bør videreføres.

Flere typer stillinger på utlendingsfeltet

Kartleggingen viser at det er flere typer stillinger/stillingsbenevnelser som er involvert i saksbehandlingen på utlendingsområdet ved norske utenriksstasjoner. Forholdet mellom type stillinger, antall, plassering, bakgrunn og finansiering kan oppsummeres i en tabell:

Figur 22 Opplærings- og kompetansetiltak for utenriksstasjonene på utlendingsfeltet

Stillingsbenevnelse	Plassering	Kompetanse/bakgrunn	Finansiering	Kostnad per ansatt (snitt, mill. kr)	Merknad
Faste utlendings-attachéer ¹⁴	Nairobi, Islamabad, Damaskus	UDI/UNE (jurister, annen høyere utdanning)	AID (Nairobi, rammeoverføring) UD	1,8 -2	Egen stillingsinstruks ¹⁵
Ambulerende utlendings-attachéer	(Pt Russland, Teheran, Balkan) UDI, reiser ut der det er behov	UDI (jurister, annen høyere utdanning)	UDI	0,6	Er billigere enn å ha dem utstasjonert fast et sted. Egen stillingsinstruks
Visum-medarbeider/ Visum - attachéer	Moskva, Bangkok	Diverse	UD	1,8-2	Egen stillingsinstruks
Administrativ ambassade-sekretærer	Kiev		UD	1,8-2	Egen stillingsinstruks
Utsendte kansellister	Alle utenriksstasjoner	UD (primært administrativt personell med erfaring fra forværelse, arkiv med mer)	UD	1,8-2	Nylig endret stillingsbenevnelse (se over)
Norske lokal ansatte /visum-medarbeidere	Mange stasjoner	Ulik bakgrunn, ofte høyere utdanning	UD	0,4-0,6 ¹⁶	
Lokalt ansatte	Alle utenriksstasjoner	Lokale, ofte med høyere utdanning	UD	0,4-0,6	

¹⁴ Den formelle stillingsbenevnelsen er spesialutsending for utlendingsaker

¹⁵ Skal ha det overordnede ansvar for hele utlendingsfeltet ute, herunder visumsaker, men skal ikke utføre konkret saksbehandling

¹⁶ Basert på tall fra rapport fra arbeidsgruppe(2004): ”Ressurser, kompetanse og infrastruktur på utenriksstasjonene”

Noen av stillingskategoriene har nylig endret navn. Dette betyr at stillingskategoriene som er nevnt i tabellen ikke er gjensidig utelukkende. Vi har likevel valgt å ta dem med i oversikten for å beskrive det mangfold av stillingsbenevnelse som det opereres med og vises til på feltet.

I tillegg er det stillinger som har en berøring/tilknytning til fagfeltet/området:

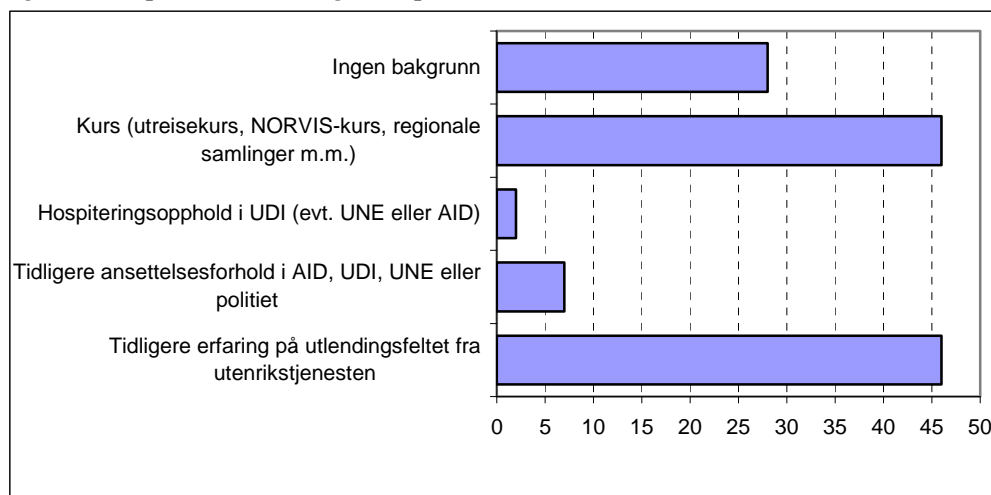
- Politisambandsmenn og returattacheer¹⁷
- MR-rådgivere (menneskerettsrådgivere)
- Integreringsrådgivere ("Migrasjonsattacheer")¹⁸ (IMDi)

Politisambandsmenn har status som spesialutsendinger i Utenrikslovens forstand. Norske politisambandsmenn er stasjonert følgende steder: Islamabad, Dubai, Beograd, Bangkok, London, Malaga, Madrid, Moskva, Murmansk og Sofia. Det er Politidirektoratet som har det faglige ansvaret for dem.

Varierende kompetanse hos saksbehandlere på utlendingsområdet

40 prosent av de som har svart på spørreundersøkelsen, har minimum seks års erfaring med saker på utlendingsfeltet. 29 prosent har tre-fem års erfaring, mens 31 prosent har to års erfaring eller mindre. Litt under halvparten har tidligere erfaring på utlendingsfeltet fra utenriksstjenesten og/eller utlendingsrelaterte kurs, jf. figur 23. Kun to prosent av respondentene har hospiterert i UDI (eventuelt UNE eller AID). I intervjuene gis det imidlertid uttrykk for at mange av de utsendte og norske lokalt ansatte forsøker å "stikke innom" UDI når de er hjemme.

Figur 23 Respondentenes bakgrunn (prosent)



Undersøkelsen viser at kompetansen hos saksbehandlerne på utlendingsfeltet ved norske utenriksstasjoner varierer betydelig. Mens enkelte har høy utdanning og lang erfaring fra å arbeide med utlendingssaker fra UDI, har andre primært administrativ kontorfaglig og konsulær kompetanse fra Utenriksdepartementet.

¹⁷ Returattacheer er en "arbeidstittel", den formelle tittelen vil være spesialutsendinger for utlendingssaker.

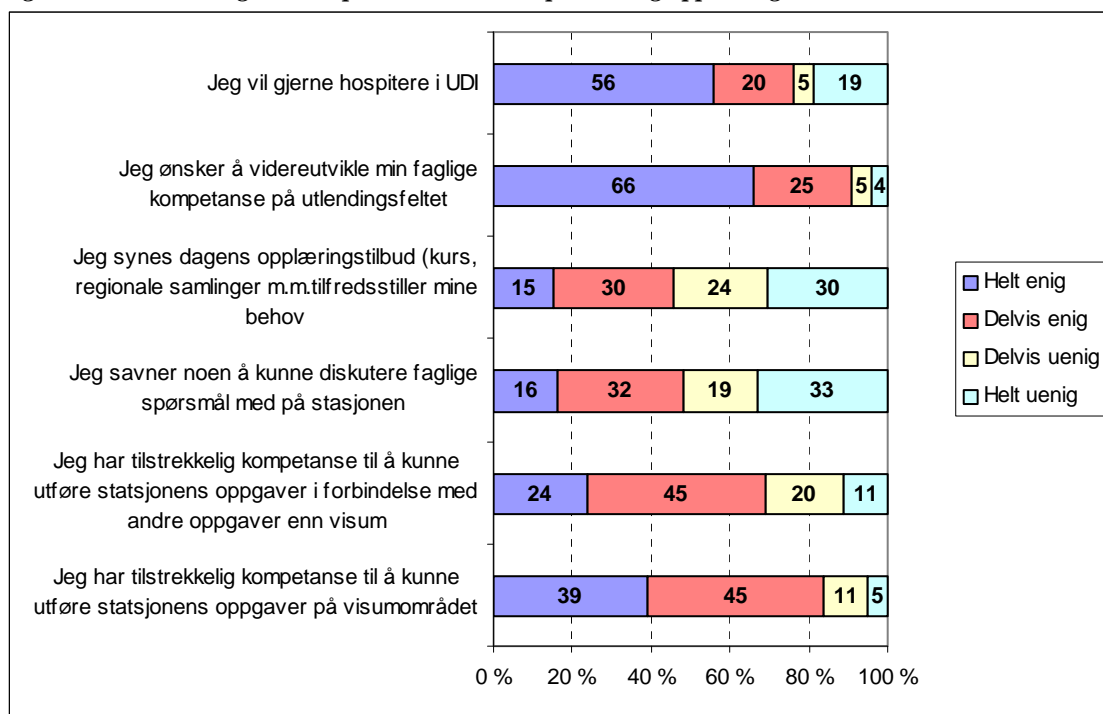
¹⁸ Det er vedtatt at det ved enkelte utenriksstasjoner skal etableres stillinger som skal jobbe med forebygging av tvangsekteskap mm.

Flere viser til at dette kan være problematisk. Selv om det som regel er slik at de med tyngst kompetanse plasseres ved de stasjonene som har de mest komplekse sakene, vises det til at det ikke alltid er slik. Det er eksempler på at personer uten erfaring fra utlendingsfeltet er plassert ved stasjoner med mange og vanskelige saker. Informanter peker likevel på at de opplever at det generelt har skjedd et kompetanseløft på utlendingsområdet den siste tiden. Det er imidlertid betydelige kompetanseutfordringer på utenriksstasjonene som har få utlendingssaker.

De fleste mener de har tilstrekkelig kompetanse, men ønsker å videreutvikle denne

Respondentene i spørreundersøkelsen har også forholdt seg til noen påstander om kompetanse og opplæring, jf. figur 24.

Figur 24 Grad av enighet med påstander om kompetanse og opplæring



Som det framgår av figuren er 84 prosent av de som har tatt stilling til påstanden ”Jeg har tilstrekkelig kompetanse til å kunne utføre stasjonens oppgaver på visumområdet”, helt eller delvis enige i denne påstanden mens 69 prosent er helt eller delvis enige i tilsvarende påstand mht. kompetanse på andre utlendingsoppgaver enn visum.

54 prosent er helt eller delvis *uenig* i at dagens opplæringstilbud tilfredsstillende deres behov. Lokalt ansatte er mer uenige enn utsendte medarbeidere. Over 90 prosent ønsker å videreutvikle sin faglige kompetanse på utlendingsområdet. Lokalt ansatte er enda mer opptatt av dette enn utsendte. Tre fjerdedeler av respondentene er også positive til å hospitere i UDI. Lokalt ansatte er særlig positive. Fra intervjuene framgår det at opplæringstilbudet til lokalt ansatte er helt avhengig av i hvilken grad utenriksstasjonen prioriterer dette.

Ulike behov for kompetanse

Om lag halvparten av de som har besvart spørreskjemaundersøkelsen har krysset av for at de jobber full tid på utlendingsfeltet. Mange av de som sendes ut for å jobbe på utlendingsfeltet arbeider ofte også med andre administrative og konsulære oppgaver på stasjonen (pass, regnskap, arkiv, IKT m.m.).

For UD er det derfor viktig at personene som sendes ut har en bred administrativ kompetanse. I forkant av utsendelsen gjennomgår de ansatte i UD en rekke obligatoriske administrative kurs (arkiv, regnskap, IKT). Dette kommer i tillegg til opplæring på utlendingsområdet.

Stillingene ved stasjonene lyses i første omgang ut internt i UD-systemet. I utlysningene settes det opp kvalifikasjonskrav i tråd med generelle behov og spesifikke anmodninger fra den enkelte stasjon. Dette innebærer at stillingsannonseene ser relativt like ut, men kan likevel inneholde litt ulike krav til kvalifikasjoner avhengig av stasjonens behov.

Personer fra UDI kan i første omgang ikke søke på disse stillingene. UD har i flere tilfeller likevel fått henvendelser fra UDI-ansatte vedrørende disse stillingene, til tross for at de ikke utlyses eksternt. Mange personer i UDI kunne tenke seg å jobbe ute. De viser til at de har gode faglige kvalifikasjoner for stillingen, og at de ønsker å søke. Dersom UD ikke får gode søkere i den interne utlysingen, lyses stillingen også ut eksternt.

Utlendingsattacheer

Det er i dag tre faste utlendingsattacheer som er stasjonert i henholdsvis Islamabad, Nairobi og Damaskus. Disse stillingene utlyses bredt i utlendingsforvaltningen, og det rekrutteres normalt personer fra AID, UDI og UNE. Utlendingsattacheene er ansatt av UD som spesialutsendinger. En av stillingene finansieres av en rammeoverføring fra AID (Nairobi), de øvrige to stillingene finansieres av UD.

Utlendingsattacheene skal arbeide med utlendingssaker, men i ekstraordinære tilfeller kan stasjonssjefene pålegge dem andre arbeidsoppgaver. Attacheene skal veilede det stedlige personalet ved utenriksstasjonen, og skal bidra til kompetanseheving ved utenriksstasjonene på utlendingsområdet. Når det gjelder asylsaker skal attacheene ha ansvar for verifisering av asylsaker, samt kontinuerlig rapportering om forholdene i aktuelle land. Når det gjelder andre saker etter utlendingsloven, skal attacheene ha det overordnede ansvaret for å administrere visum og familiegjennforeningssøknader, herunder kvalitetssikre DNA-behandlingen, samt ansvaret for forberedelsen av arbeidstillatelser. Det ovennevnte ansvar innebærer blant annet løpende veiledning av personale ved ambassaden(e).

Spesialutsendingene skal videre foreta undersøkelser av dokumenter etter anmodning fra Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda eller Politiets Utlendingsenhet. Det framgår av instruksjonen at utlendingsattacheene skal prioritere arbeidet med asylsaker. Henvendelser fra attacheene ved saker av prinsipiell, sikkerhetsmessig eller utenrikspolitisk art skal stiles til vedkommendes fagmyndighet, men sendes gjennom stasjonene og Utenriksdepartementet med eventuelle merknader fra stasjonssjefen. Attacheene

skal utarbeide en rapport om den faglige virksomheten hvert halvår. Rapporten innsendes av stasjonssjefen, og sendes til Utenriksdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda.

UDI har også noe som kalles for ”ambulerende utlendingsattachéer”. De er ansatt i UDI, og reiser ut til ulike stasjoner i ulike perioder etter behov. Hovedarbeidsområdet er i utgangspunktet verifisering i asylsaker. Ambulerende utlendingsattachéer sendes ut på kortere eller lengre tjenestereiser og stasjoneres ikke permanent ved utenriksstasjoner. For tiden er det tre ambulerende utlendingsattachéer som dekker henholdsvis Russland og SUS-landene, Balkan og Iran.

Det kreves høyere utdanning for å få en utlendingsattachéstilling. Videre kreves det at en er meget godt orientert om norsk innvandringspolitikk med spesiell vekt på flyktning- og asylpolitikk. Det forutsettes også erfaring fra arbeid med utlendingssaker. Før attachéene tiltrer i stillingen gjennomgår de et eget opplæringsprogram.

Flere ønsker utvidede fullmakter, men varierende utnyttelse av de fullmaktene de har

Mens alle utenriksstasjoner har fullmakt til å fatte vedtak i visumsaker, er det kun 17 utenriksstasjoner som har fått delegert fullmakt til å innvilge arbeidstillatelser til søkere som er fagutdannet eller har spesielle kvalifikasjoner. Ingen har fullmakt til å fatte vedtak i andre oppholdssaker.

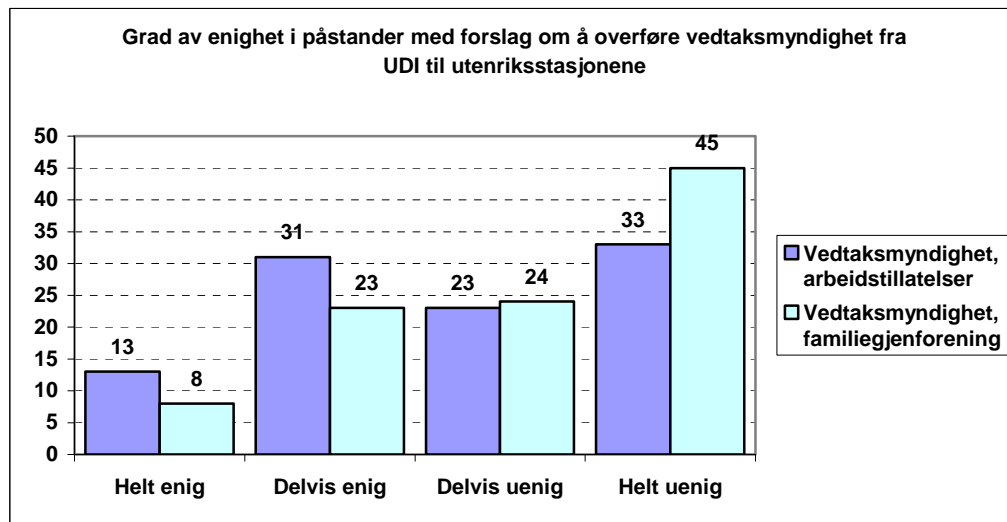
Statistikken viser at utenriksstasjonene fatter vedtak i 97 prosent av visumsakene, noe som kan illustrere at fullmaktene samlet sett utnyttes i svært stor grad. Utenriksstasjonene har en mulighet for å sende tvilssaker til UDI for avgjørelse. Kartleggingen viser at enkelte utenriksstasjoner sender forholdsvis mange visumsaker videre til UDI for avgjørelse. Informanter peker på at det er ulik praksis mellom utenriksstasjonene med hensyn til hvor kompleks en sak må være for at den bør videresendes til UDI. Det pekes på at enkelte utenriksstasjoner sender saker til UDI som de med fordel kunne ha fattet vedtak i selv. Det vises til ulike begrunnelser for dette. Noen trekker fram at dette er et ressurs spørsmål, andre begrunner dette med de ansattes sikkerhet og faren for represalier dersom stasjonen fatter negative vedtak.

Det diskuteres om flere utenriksstasjoner kan/bør få fullmakt til å innvilge arbeidstillatelser. Fra ulike hold pekes det på at vedtaksfullmakt på bona fide saker vedrørende sesongarbeid, au pair og studietillatelser også burde overføres. Noen utenriksstasjoner stiller også spørsmål om vedtaksfullmakt i familiejenforeningssaker kunne/burde overføres, blant annet for å redusere saksbehandlingstider og unngå unødig dobbeltarbeid.

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene forholde seg til to påstander om overføring av vedtaksmyndighet når det gjelder henholdsvis arbeids- og familieinnvandring. Som det framgår av figur 25, er et flertall av respondentene helt eller delvis uenig i begge disse forslagene. 56 prosent er helt/delvis uenig i å overføre vedtaksmyndighet for arbeidstillatelser og 69 prosent er helt/delvis uenig i å overføre vedtakskompetanse i familiejenforeningssaker.

Stasjonssjefer og lokalt ansatte er gjennomgående mer positivt innstilt til overføring av fullmaktskompetanse enn utsendte medarbeidere.

Figur 25 Grad av enighet med påstander (prosent)



5.5 Informasjonsflyt og kommunikasjon

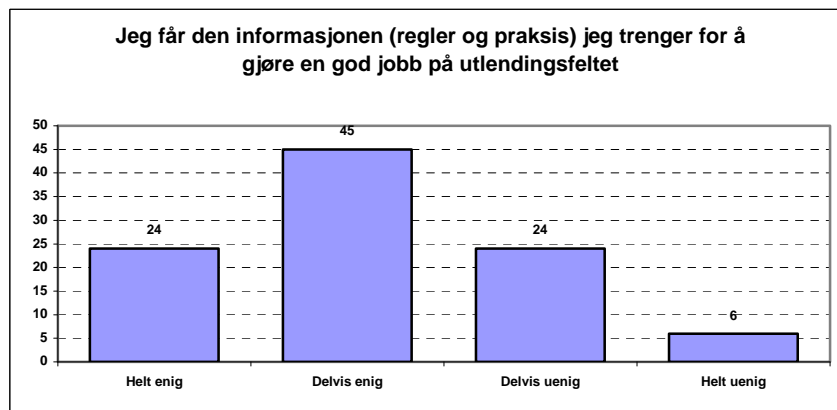
Ulike kommunikasjonskanaler

Følgende kanaler for informasjon mellom AID/UDI og UD/utenriksstasjonene, er de viktigste:

- Skriftlig: Rundskriv, brev, e-post, praksisnotater
- Muntlig: Telefon, møter, brukerstøtte
- Nett: Migration Portal

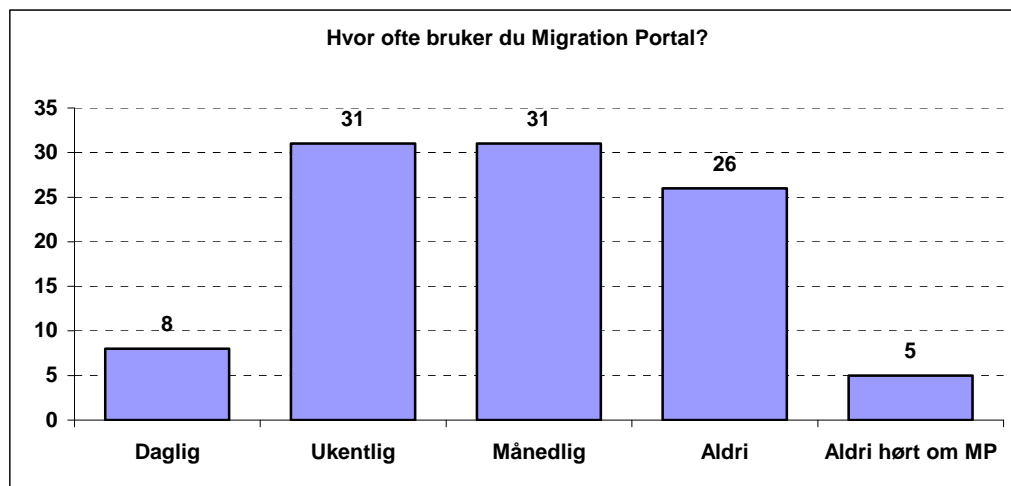
I spørreundersøkelsen er mer enn to tredeler av respondentene helt eller delvis enig i at de får den informasjonen om regler og praksis som de trenger for å gjøre en god jobb på utlendingsområdet, jf. figur 26.

Figur 26 Grad av enighet med påstand (prosent)



Mange er positive til Migration Portal, men portalen er relativt lite brukt
Hovedinntrykket fra kartleggingen er at de fleste er positive til Migration Portal, men at kjennskapet til den og bruken av den fortsatt varierer mye. 39 prosent av respondentene sier de bruker den daglig eller ukentlig mens 26 prosent sier de aldri bruker den og 5 prosent at de aldri har hørt om Migration Portal.

Figur 27 Bruk av / kjennskap til Migration Portal (prosent)



Respondentene ble også bedt om å forholde seg til noen påstander om Migration Portal. Hvis vi holder dem som har krysset av på ”kjenner ikke til / uaktuelt” utenfor, kan svarene oppsummeres som følger:

- 75 prosent er helt eller delvis enig i at det er lett å finne fram på Migration Portal
- 82 prosent er helt eller delvis enig i Migration Portal inneholder de dokumenter de har bruk for i sitt arbeid med utlendingssaker.
- 56 prosent er helt eller delvis enig i at dokumentene i Migration Portal *ikke* ligger der de forventer å finne dem.
- 79 prosent er helt eller delvis enig i at Migration Portal har gjort det lettere å holde seg oppdatert på utlendingsfeltet.
- 71 prosent er helt eller delvis enig i at de er fornøyd med Migration Portal.

44 prosent av respondentene er helt eller delvis enig i at Migration Portal bør utvides med nye funksjoner. I kommentarene framkommer bl.a. ønske om e-post varsling ved innleggelse av ny informasjon, enklere søkemuligheter samt at all informasjon/alle dokumenter bør foreligge både på norsk og på engelsk.

Flere har også uttrykt et ønske om å innføre en ”diskusjonsklubb” på portalen. Migration Portal vil da kunne fungere som forum for diskusjon, utveksling av erfaringer og synspunkter for forbedringer på området.

Fragmentert kontaktpunkt/organisering av feltet i UD

Flere viser til at det dagens organisering av UD sentralt i liten grad gjenspeiler de utfordringer utenriks tjenesten står overfor på utlendingsområdet. Det vises til at 90 prosent av alle visumsaker behandles ved norske utenriksstasjoner og at et betydelig antall ansatte ved utenriksstasjonene er knyttet til utlendingsområdet.

Etter siste omorganisering i UD er ansvaret for utlendingsområdet lagt til en av de administrative avdelingene; Serviceavdelingen. Flere viser til at dette har gjort det lettere å henvende seg til departementet på feltet, men det er også mange som viser til at det fremdeles er vanskelig å vite hvor og hvem en skal henvende seg ved ulike problemstillinger som dukker opp på området. I spørreundersøkelsen spurte vi medarbeiderne på utenriksstasjonene om kontakten med UD sentralt på utlendingsfeltet. Vel 60 prosent av respondentene som besvarte disse spørsmålene (her har relativt mange krysset av på ”kjenner ikke til/uaktuelt”), er helt eller delvis enige i at de vet hvor de skal henvende seg i UD sentralt vedrørende utlendingsfeltet, og to tredjedeler er helt eller delvis enige i at saksbehandler på dette feltet i UD er tilgjengelig ved behov.

Flere avdelinger og seksjoner i Utenriksdepartementet, både faglige og administrative, har berøringspunkter/interesser/faglige grensesnitt til utlendingsområdet. Enkelte viser til at det er vanskelig for en administrativ avdeling å opprette tilstrekkelig faglig tyngde på området, og peker på behovet for å opprette en egen fagavdeling på migrasjonsområdet. Dette vil i så fall kreve at området prioriteres høyere fra departementets ledelse. Det vises til at fagkompetansen på utlendingsfeltet allerede i stor grad er tilgjengelig gjennom den kompetansen som er spredt rundt i UD sentralt og/eller ved norske utenriksstasjoner.

Stasjonene legger ulik vekt på rapportering om utlendingsfeltet

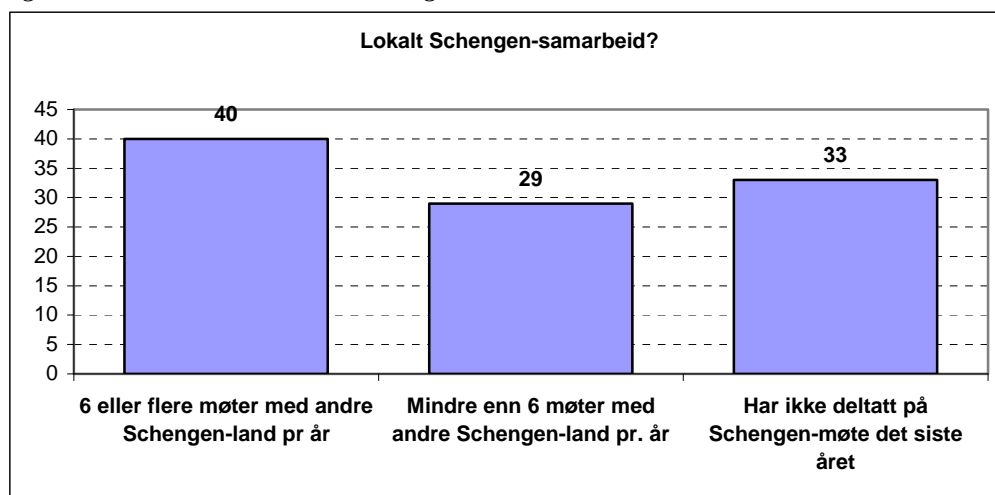
Stasjonene viser til at de sender inn rapporter om status på utlendingsfeltet. Innhold og frekvens i rapportene varierer. Noen fokuserer mest på behovet for ressurser og statistikk over antall saker som viser stasjonens belastning på feltet. Andre rapporterer om særlige forhold i det enkelte land som er av interesse for utlendingsfeltet generelt. Det ser ut for at det er en del uklarheter med hensyn til om og hva utenriksstasjonene skal rapportere på, og hvem som skal være mottaker av rapportene fra utenriksstasjonene. Noen viser til at rapporten sendes UD sentralt, andre viser til at de sender den til UDI, mens noen oppgir at de sender rapportene til ulike mottakere. UDI har lenge gitt uttrykk for behovet for rapportering om status og utfordringer i det enkelte land på utlendingsfeltet. Etter det vi kan se er det ikke angitt nærmere retningslinjer/mal fra UD eller UDI med hensyn til innhold i rapporteringen fra stasjonene.

De utsendte deltar i ulik grad i lokalt Schengen-samarbeid

40 prosent av respondentene oppgir at det arrangeres seks eller flere møter med andre Schengen-land pr. år, 29 prosent at det arrangeres mindre enn seks møter per år mens 33 prosent oppgir at utenriksstasjonen ikke har deltatt på Schengen-møte det siste året.¹⁹

¹⁹ Det understrekes at disse resultatene må tolkes med forsiktighet da det ikke går klart fram av spørsmålsstillingen om vi spør om stasjonens deltakelse eller enkeltrespondenters deltakelse.

Figur 27 Deltakelse i det lokale Schengen-samarbeidet



Både gjennom intervjuene og i kommentarene til spørreundersøkelsen framgår det at frekvens, innhold og nytte av det lokale Schengen-samarbeidet avhenger av hvilket land som har formannskapet, i hvilken grad Norge "huskes på" samt av enkeltpersoner og ildsjeler på dette området.

Over 90 prosent av de som har tatt stilling til påstanden, "Jeg har faglig nytte av det lokale Schengen-samarbeidet" i spørreundersøkelsen, er helt (51 prosent) eller delvis (40 prosent) enige i denne påstanden. Tilsvarende er 46 prosent av de som har tatt stilling til påstanden, "Det diskuteres mest teknisk-administrative spørsmål på de lokale Schengen-møtene", helt eller delvis enige i dette.

Norsk deltakelse varierer også – fra administrativ ambassadesekretær til visummedarbeider og i noen tilfeller norske lokalansatte.

5.6 Brukerorientering

Mange brukere

Det er mange aktører som kan regnes som brukere på dette området; søkere om visum og arbeids- og oppholdstillatelser, referansepersoner, universiteter og høyskoler og arbeidsgivere. Dette innebærer at utlendingsforvaltningen må forholde seg til brukere på flere nivåer og med ulike kjennetegn. Brukerne har ulike behov og forutsetninger for å tilegne seg ulike typer informasjon.

De fleste er fornøyd med eget servicenivå

Ifølge spørreundersøkelsen er de aller fleste respondentene rimelig godt fornøyd med egen service. Hele 69 prosent er helt enige og 28 prosent er delvis enig i påstanden om at de gir brukerne (søkere) god og individuell veiledning og hjelp. 88 prosent bekrefter også helt eller delvis at de setter opp plakater og/eller deler ut infoskriv både på engelsk og lokalspråk og et stort flertall (74 prosent) er helt uenig i at stasjonen har for korte åpningstider. Samtidig er 88 prosent helt eller delvis enig i at det er en utfordring å formidle gjeldende regler og praksis innen utlendingsfeltet til søkere. Flere informanter gir uttrykk for at norske utenriksstasjoner er kjent for god service. For noen år siden ble f.eks.

visumseksjonen ved den norske ambassaden i Moskva kåret (på en lokal radiostasjon) til den beste utenlandske visumenheten i Moskva.

Samtidig fremgår det av kartleggingen at servicenivået ved norske utenriksstasjoner varierer noe, blant annet med hensyn til:

- Åpningstider/telefonvakt, tilgjengelighet
- Veiledning til søker
- Kjøprosedyrer og -toleranse
- Informasjon/begrunnelse ved avslag
- Krav om fullstendig søknad
- Saksbehandlingstider

Høye gebyrer for å søke og ulik praksis for gebyrfritak

Personer som søker om visum eller opphold i Norge må betale gebyrer for å sende inn en søknad. Mange steder er gebyrene relativt høye sett i forhold til vanlig inntekt. Flere utenriksstasjoner viser til at det kan være problematisk å forvare nivået på gebyrene, spesielt i de tilfeller hvor søknadene avslås.

Utenriksstasjoner peker på at det mangler generelle retningslinjer for eventuelle unntak fra gebyrer. I dag er det ulik praksis på området, noe som ifølge disse informantene strider mot prinsippet om likebehandling.

Biometri vil kunne redusere servicenivå

Innføring av biometri betyr at søker må stille opp fysisk ved utenriksstasjonen for å avgi fingeravtrykk og ta bilde. Enkelte steder vil dette være en ulempe for søker sett i forhold til dagens krav. I Moskva kan en turist søke om visum gjennom et sertifisert turistbyrå, og trenger ikke vise seg ved utenriksstasjonen. I land med store avstander vil det medføre ulemper for søker å måtte stille opp ved stasjonen. Det kan stilles spørsmålstegn ved om kontrolltiltakene her står i forhold til kontrollbehov, og enkelte stasjoner peker på at biometri-kravene vil kunne gå utover ønsket servicenivå til landets innbyggere.

Visum på nett

Det arbeides med å utforme en "visum på nett" løsning. Mange peker på at dette vil kunne gi betydelige effektiviseringsgevinster ved norske utenriksstasjoner. Løsningen innebærer at søker selv (eventuelt et turistbyrå eller en norsk arbeidsgiver) fyller ut søknaden på nett, noe som vil kunne spare utenriksstasjonene for mye arbeid med registrering og behandling av ufullstendige søknader. Mange stasjoner er positive til dette, mens andre mer skeptiske. I mange land er tilgangen til internett relativt begrenset, og en stor andel av søkere er analfabeter og/eller behersker ikke engelsk.

UDI overlater kontakt med søker til stasjonene

I de tilfeller hvor sakene oversendes UDI er det fremdeles stasjonene som står for kontakten med søker/referanseperson. Det er vanskelig for søker/referanseperson og den enkelte stasjon å få oversikt over status i saken, og det er som regel stasjonene som får "tåle trøkket" i løpet av ventetiden. Søker og/eller referansepersoner kan ringe flere ganger over en lang periode for å få informasjon om status i saken fordi saken ennå ikke er registrert i DUF. Ofte

kan stasjonene ikke gi dem den informasjon de søker. Utenriksstasjonene peker på at de gjerne skulle hatt mer informasjon fra UDI underveis, slik at de kan informere søker om status i saken. Noen peker på at UDI bør legge større vekt på å gi god informasjon om status i saken til søker.

I intervjuene kommer det også fram at UDI ikke har noen entydig praksis med hensyn til oversettelse av vedtak. Noen ganger oversendes de på engelsk, andre ganger på norsk.

6 Drøfting og vurderinger

I dette kapitlet følger våre vurderinger og drøfting av mulige tiltak. Kapitlet er delt inn i underpunkter, men det er vårt inntrykk at det meste ”henger sammen” på dette området. Det er vanskelig å vurdere de ulike delene isolert sett. Det er for eksempel vanskelig å vurdere effektiviteten i utlendingsforvaltningen uten å se nærmere på samhandling, kompetanse og brukerservice.

Finansieringen av utlendingsfeltet er i dag spredt på tre departementer (AID, JD, UD), med sine tilhørende organer (UDI, POD, PU, utenriksstasjonene). Dette har – etter Statskonsults vurdering – vært en sentral barriere for å oppnå høy effektivitet og god saksflyt i utlendingsforvaltningen. Å klargjøre aktørenes rolle og ansvar herunder finne egnede finansieringsmodeller vil være avgjørende for den videre drøfting av utfordringer og vurdering av mulige tiltak, jf. punktene under dette kapitlet.

Innledningsvis vurderer vi derfor behovet for mer overordnede organisatoriske og strategiske grep i utlendingsforvaltningen. Deretter har vi delt inn vurderingene etter omtrent samme struktur som funndelen av rapporten; effektivitet og ressursbruk, samhandling og kompetanse og, avslutningsvis, service og brukerorientering.

6.1 Et mer strategisk grep på utlendingsområdet?

Innledningsvis er det viktig å understreke at Statskonsult har inntrykk av at samhandlingen mellom UDI og utenriktjenesten på mange områder fungerer svært godt, og at det har vært en positiv utvikling i den senere tid. Bare mens evalueringen har pågått, fra oppstarten i mai/juni 2007 til avslutningen i januar 2008, har det skjedd endringer, kanskje særlig med hensyn til utlendingsfeltets status og rolle i UD-systemet. Vårt inntrykk er at utlendingsfeltet i stadig økende grad tas på alvor og ses som en naturlig del av utenriktjenestens oppgaveportefølje. Utlendingsområdet diskuteres nå også på ledernivå i UD, jf. blant annet UDs lederkonferansen høsten 2007. Dette fremkommer også gjennom den tette dialogen som er etablert gjennom SVAR-prosjektet som startet høsten 2007, og hvor en tar sikte på å bedre saksflyten og samhandlingen mellom alle aktørene (inkludert Justisdepartementet og Politidirektoratet) på utlendingsområdet.

Det er viktig å ha dette i mente når vi i de neste punktene for en stor del fokuserer på flaskehals og utfordringer knyttet til samhandlingen.

De viktigste flaskehalsene i samhandlingen mellom UDI og utenriktjenesten er etter vår vurdering:

- *Delt finansiering*; medfører ofte diskusjoner/uenighet om hvem som skal finansiere nødvendige tiltak, fremfor gjennomføring av nødvendige tiltak.
- *Uklare roller og ansvar mht styring, kontroll og oppfølging av utlendingsfeltet*; medfører blant annet ingen/mangelfull kontroll og/eller oppfølging av positive vedtak fattet av utenriksstasjonene.

-
- *For lite formalisert kontakt mellom UDI og utenriksstasjonene*; medfører blant annet misforståelser, frustrasjon, gir uklare roller, ineffektiv arbeidsdeling og manglende kompetanse.
 - *Mangelfulle teknologiske løsninger for effektiv informasjonsutveksling* (gjelder særlig arbeids- og oppholdstillatelser); medfører bl.a. dobbeltregistreringer, manuelle rutiner, ekstra papirbaserte saksmapper, forsinker saksbehandlingen og mangelfull informasjonsutveksling på tvers av sakstypene.
 - *Utenriksstasjonene mangler fullmakt til å ferdigbehandle sakene*; medfører dobbeltarbeid, forsinker saksbehandlingen og medfører dårligere service til brukerne.
 - *Mangelfull og for lite differensiert opplæring av ansatte ved utenriksstasjoner som jobber med utlendingssaker*; innebærer en fare for kvalitativt dårlig saksbehandling, for lite erfaringsutveksling, lav utlendingsfaglig kompetanse, mistriivsel og uhensiktmessig organisering av arbeidet.
 - *Lite føringer for organisering av arbeidet med utlendingssaker ved utenriksstasjoner*; medfører fare for ineffektiv arbeidsdeling, lav kvalitet på saksbehandlingen, uhensiktmessig bruk av ressurser samt redusert sikkerhet for ansatte.

6.1.1 Roller og ansvarsdeling

For å kunne oppfylle de krevende oppgavene en står overfor på utlendingsfeltet er det helt avgjørende at rolle- og oppgavefordelingen mellom aktørene er hensiktsmessig, at kompetansen er god og at man har en felles forståelse av mål, regelverk og behov.

Mange ulike aktører medfører fare for ansvarspulverisering

Utlendingsdirektoratet er i tildelingsbrevet tillagt et særskilt ansvar for samordning av hele utlendingsfeltet, men har i praksis få reelle virkemidler utover å legge til rette for et godt samarbeid og en hensiktsmessig prioritering av området. For både Justisdepartementet og Utenriksdepartementet ligger utlendingsfeltet på siden av det som tradisjonelt har vært ansett som kjerneoppgaver. Oppgavene på utlendingsfeltet får som en følge av dette mindre status i departementene, og det er naturlig å anta at dette også har hatt, og har, budsjettmessige konsekvenser ved at feltet relativt sett får mindre ressurser enn andre oppgaver.

Det å ha mange aktører involvert i et saksområde medfører vanligvis en fare for ansvarspulverisering. Etter vår vurdering er det tilfellet også på utlendingsområdet. Informantene peker eksempelvis på at UDI og utenriksstjenesten i mange tilfeller viser til hverandre når det er behov for økte ressurser på området.

I en UDI-rapport om kvaliteten i saksbehandlingen²⁰ fremgår det at direktoratet i stor grad kompenserer for mangelfull forberedelse fra forberedende instanser (politiet og utenriksstasjonene) enten ved å behandle saken slik den fremstår eller ved å innhente de nødvendige opplysningene selv. Dersom dette er utbredt

²⁰ UDI: "Rapport om kvalitet i saksbehandlingen", august 2007

er det uheldig for kvaliteten på saksbehandlingen (særlig dersom også kontrollen med vedtakene er mangelfull, jf. pkt 6.3.1). En slik praksis gir heller ikke de eksterne aktørene insentiver til å forbedre egne rutiner.

Etter vår oppfatning er det behov for å tydeliggjøre Utenriksdepartementets, herunder utenriksstasjonenes rolle på utledningsfeltet. Aktørens oppfatninger av utenriksstasjonenes rolle på utledningsfeltet varierer i dag betydelig både internt i Utenriksdepartementet og ved den enkelte utenriksstasjon, men også blant UDI ansatte. Synet på om utenriksstasjonenes rolle varierer fra ”postkasse” til ”den aktøren som har de beste forutsetninger for å fatte vedtak på grunn av nærhet til bruker/søker og landkunnskap”. Det er viktig at det i det videre arbeid tas sikte på å klargjøre utenriksstasjonenes rolle på feltet, og at dette nedfelles i et omforent dokument som formidles til alle relevante aktører.

Ulike og til dels motstridende mål gir utfordringer

Utlendingsforvaltningen står overfor ulike og til dels motstridende politiske mål. På den ene siden er det et klart mål å regulere innvandringen til Norge. Samtidig er det et politisk mål å øke arbeidsinnvandringen til Norge, herunder lette prosessene for både arbeidsgiver og arbeidssøker. Målene i utenrikspolitikken og utlendingsforvaltningene kan også i noen grad være motstridende. Utenriksstasjonene kommer lett i en situasjon der utenrikspolitiske mål knyttet til ”et godt omdømme”, kan komme i konflikt med målet om å regulere innvandringen, og de kontrollbehov (biometri med mer) som følger av dette.

Det kan være utfordrende også for UDI å leve med til dels motstridende mål og balansere dette i det daglige arbeidet. UDI har imidlertid nå en organisering som gjør det enklere å ivareta ulike mål ”hver for seg”. For utenriksstasjonene som er førstelinje og som møter ulike typer søkere i det daglige, er det sannsynligvis enda mer utfordrende. I praksis innebærer ulike mål at aktørene i førstelinjen må ha to – eller flere – svært ulike tilnærminger til søkere samtidig. Dette er kanskje spesielt utfordrende for de mindre utenriksstasjonene, det vil si stasjoner med relativt små fagmiljøer på utlendingsområdet.

For at utenriksstasjonene skal kunne håndtere slike utfordringer, vil det derfor være behov for tett oppfølging primært fra utlendingsforvaltningen sentralt (UDI), men også fra UD.

UD sentralt sin rolle på utlendingsområdet

Utlendingsområdet preges av at det er mange og konkrete oppgaver/utfordringer som må løses på kort sikt, både i UD og UDI. I Utenriksdepartementet sentralt er det mange praktiske oppgaver knyttet til feltet. Det skal meldes inn behov og tas beslutninger med hensyn til disponering av ressurser ved utenriksstasjonene. Hyppig turnover i organisasjonen gjør at det hele tiden er nye personer som skal vurderes og ansettes. Nye representasjonsavtaler med andre land vurderes og etableres, noe som medfører mye korrespondanse og møtevirksomhet.

Det arbeides også med utforming og praktisk gjennomføring av opplæringstiltak for de ulike aktørene som arbeider med utledningsfeltet, både i Norge og utlandet (utreisekurs, stasjonssjefssamlinger, regionale samlinger med mer). Innføring av elektroniske verktøy på utledningsfeltet som NORVIS og biometri

innebærer også en del arbeid for de relativt få personene som jobber på feltet sentralt i Utenriksdepartementet.

De mange konkrete oppgavene på utlendingsfeltet gjør at det blir liten tid til mer overordnede og nødvendige strategiske vurderinger som;

- Hva innebærer det for UD å ha ansvar på utlendingsfeltet?
- Er det behov for organisatoriske grep som letter oppgaveutførelsen?
- Hvordan sikre tilstrekkelige ressurser til feltet?
- Hvilken type kompetanse er det behov for i saksbehandlingen, og hvordan sikrer en at saksbehandler har den riktige kompetansen?
- Hva bør gjøres for å få opp forståelsen for utfordringene på utlendingsområdet og områdets status internt?

Behov for økt differensiering av utenriksstasjonene?

Etter vår vurdering er det behov for å ta et mer strategisk grep i samhandlingen med utenriksstasjonene. I dette ligger å vurdere behovet for en mer differensiert tilnærming til dem. Enkelte utenriksstasjoner har en mer sentral plass i utlendingsforvaltningen enn andre. Både UDI og UD bør i større grad ta inn over seg dette, og se hvordan dagens krav til kompetanse, ressurser og fullmakter i større grad kan ses i forhold til hvor sentrale stasjonene er på utlendingsområdet.

De utenriksstasjonene som defineres som de ”tyngste” på utlendingsområdet, enten ved at de har relativt mange og/eller kompliserte saker bør følges opp tettere fra direktoratet side. Disse stasjonene bør gis relativt mer ressurser, få delegert flere fullmakter, og det bør settes høyere krav til de ansattes utlendingsfaglige kompetanse. Til en viss grad gjøres dette allerede i dag ved at enkelte stasjoner har en utlendingsattache som er rekruttert fra UDI-systemet og enkelte stasjoner har fullmakt til å fatte vedtak i spesialistarbeidssaker. Etter vår oppfatning bør UDI og UD sammen videreføre denne differensieringen, se på hvordan stasjonene kan grupperes, og tenke mer helhetlig på dette området.

6.1.2 Finansiering

Delt finansiering reduserer effektiviteten

Etter Statskonsults vurdering er eksisterende finansieringsmodell – med tre mer eller mindre atskilte budsjetteringsystemer og -prosesser - den viktigste årsaken til at ulike initiativ og prosesser for å effektivisere saksflyt og yte brukerne bedre service er forsinket, stopper opp eller er dårlig koordinert. Modellen medfører en ikke ubetydelig suboptimalisering, noe som igjen gir seg utslag i unødig dobbeltarbeid og lengre saksbehandlingstider.

Gjennom datainnsamlingen fikk vi inntrykk av at mange ”vet” hvordan saksflyt kan effektiviseres og saksbehandlingstider kan reduseres, men uenighet og uklarerhet om finansieringsansvar hindrer gjennomføring. Det synes å være særlig store utfordringer knyttet til finansiering av løpende forvaltning og drift av systemløsninger som f.eks. brukerstøtte på NORVIS. Det synes helt klart å være tendenser til ”svarteperspill” mellom aktørene ved behov for økt ressurstilførsel. Følgende utsagn fra en UDI-medarbeider kan illustrere dette; ”Ressurser ved norske utenriksstasjoner er heldigvis ikke mitt bord”. Enkelte medarbeidere i UD gir på sin side uttrykk for at dette er noe de ”..hjelper UDI med..”, og så

lenge UDI ikke gir dem mer av sine (UDIs) ressurser, kan de ikke gjøre mer enn det de allerede gjør.

Finansieringsutfordringene forsterkes av det faktum at utlendingsforvaltningen i ulik grad er ansett som en del av kjernevirksomheten til de ulike aktørene. Utlendingsforvaltningen har nasjonalt sett lenge vært et politisk prioritert område. I UD og i politiet må utlendingsfeltet, i motsetning til i UDI, ”konkurrere” med andre viktige oppgaver som også er høyt politisk prioritert.

Flere peker i kartleggingen på at utlendingsfeltet ikke prioriteres høyt nok i Utenriksdepartementet, og at utlendingsfeltet ofte kommer nederst på den interne ”rangstigen” når ressurser skal fordeles. Tilførselen av ressurser til området gjenspeiler dermed i liten grad utviklingen i antall saker som behandles av norske utenriksstasjoner og den økte kompleksiteten på feltet. Andre peker imidlertid på at dette er i ferd med å endres. Statskonsult er langt på vei enig med de sistnevnte. UDs egne ressurskartlegginger foretatt i 2004 og 2007, jf. tabell 6, viser at ressursinnsatsen på utlendingsfeltet i utenriksstjenesten, målt i antall årsverk, er mer enn fordoblet de siste fire årene.

Statskonsults vurdering er at det er behov for å tydeliggjøre de ulike aktørenes rolle og ansvar – herunder finne gode modeller for finansiering av tiltak som er av felles interesse. Vårt inntrykk er at det i dag er en del tiltak som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, men som ikke gjennomføres fordi aktørene ikke blir enige om hvem som skal finansiere dem.

Et eksempel på et tiltak som ikke er gjennomført, til tross for at det er foreslått av flere felles arbeidsgrupper, er det å gi utenriksstasjonene utvidede fullmakter. Dette har i flere sammenhenger kommet opp som et forslag til tiltak for å redusere lange saksbehandlingstider og gi brukerne bedre service. Utenriksdepartementet sentralt har vist til at stasjonene ikke kan påta seg flere oppgaver som i dag utføres av UDI uten at feltet tilføres flere ressurser. UDI på sin side viser til at Utenriksdepartementet selv har ansvar for tilførsel av de nødvendige ressurser til feltet. De ansvarlige fagavdelingene i UDI har på grunn av den generelt pressede ressursituasjonen ved utenriksstasjonene hatt problemer med å anbefale en overføring av myndighet til utenriksstasjonene på området. Alt i alt har dette hindret gjennomføring av tiltaket. I praksis har beslutningstakerne stått overfor en ”Catch 22” situasjon.

Alternativ finansieringsmodell

Etter vår vurdering bør det arbeides for en mer og bedre samordnet finansiering av prosesser og aktiviteter på utlendingsfeltet. Finansieringsmodellen må også ses i sammenheng med andre mulige tiltak for å øke effektiviteten og kvaliteten i saksbehandlingen.

I dagens statsforvaltning finner man ulike finansieringsmodeller. Statlige virksomheter finansieres for eksempel i ulik grad ut fra oppnådde resultater (resultatbasert finansiering). AID har blant annet i noen grad gjennomført dette overfor UDI, mens dette så langt vi kjenner til ikke er gjort – på en systematisert måte – overfor utenriksstasjonene. Vi tror imidlertid det burde være mulig å finne fram til noen indikatorer som kunne danne grunnlag både for måling av

resultater og budsjettering i tråd med disse også overfor utenriksstasjonene. Vi forutsetter da at det tas høyde for at saksbehandlingstider vil måtte variere ut fra lokale forhold. Dette bør imidlertid kunne håndteres gjennom å plassere stasjonene i for eksempel 4-5 ”kostnadsklasser”, eventuelt også gjennom en større grad av differensiering mellom store/krevende og små/mindre krevende ”utlendingsstasjoner”, jf. pkt. 6.1.1.

Uavhengig av dette er det etter vår oppfatning behov for en mer helhetlig finansiering av utlendingsfeltet. En mulig måte å gjøre dette på kunne være å samle finansiering av hele utlendingsfeltet på ett budsjettkapittel, slik det for eksempel er gjort for finansiering av fylkesmannsembetene og i noen grad for finansiering av statlig eiendomsforvaltning (Statsbygg). Dersom dette gjennomføres som en ren finansieringsløsning, dvs. uavhengig av organisatoriske endringer, jf. pkt. 6.1.3, vil dette innebære en markert endring av finansieringsansvaret. Gitt dagens organisering ville det etter vår mening være mest naturlig å legge et slikt overordnet budsjetteringsansvar til AID.

Finansieringsmodell må også ses i sammenheng med andre mulige tiltak for å øke effektiviteten og kvaliteten i saksbehandlingen, bl.a.:

- Vurdere utvidede fullmakter på de største utenriksstasjonene – eventuelt i kombinasjon økte, mer formaliserte krav til kompetanse på disse stasjonene
- Mer differensiert opplæringstilbud som i større grader bidrar til å gjøre utlendingsfeltet til en karrierevei i utenriksstjenesten – modulbasert kompetanseoppbygging?
- Utvidede hospiteringsordninger – begge veier
- Økt støtte til regionale samlinger/initiativ til erfaringsutveksling/opplæring av lokalt ansatte
- Mulighet for utnyttning av merinntektsfullmakt for stasjoner med økning i gebyrinntekter fra utlendings saker ut over budsjetterte inntekter

Noen av disse tiltakene drøftes nærmere under pkt. 6.2-6.4.

6.1.3 Overordnet organisering av utlendingsfeltet

Behov for organisatoriske endringer i UD?

Utenriksdepartementet fremstår for mange som svært fragmentert på utlendingsfeltet. Ansvar for oppgavene på området er fordelt på ulike avdelinger og enheter/seksjoner i departementet.

Migrasjon som politikkområde er sterkt koblet mot andre politikkområder på Utenriksdepartementets område. For det første er det en sammenheng mellom migrasjon og utviklingspolitikk. Migranter bidrar betydelig til økonomisk vekst i hjemlandet²¹. Registrerte overføringer utgjør alene nesten tre ganger så mye som den offisielle utviklingshjelpen. I tillegg kommer bidrag i form av kunnskap og kompetanse som følger av migrasjon.

²¹ Det anslås at migrantenes registrerte økonomiske overføringer til opprinnelseslandet er på opp mot 150 milliarder dollar i året. Det antas i tillegg at uoffisielle overføringer kan være i størrelsesordenen 300 milliarder dollar årlig.

Videre er migrasjonsspørsmål sentrale i europapolitikken. De siste årene er det skjedd betydelige endringer i EUs migrasjonspolitik. Norge vil i stor grad påvirkes av utviklingen i EU gjennom Schengen-samarbeidet. EU-landene tar nå sikte på å samarbeide om hele migrasjonsfeltet²², ikke bare om asyl- og innvandringspolitikken. I Haag-programmet, som ble vedtatt 2004, skisseres fremtidsvisjoner om en felles asylpolitikk, felles tilnærming til arbeidsinnvandring, felles returpolitikk og styrket grensekontroll og partnerskap med avsenderland innen 2010.

Det er også koblinger mellom migrasjonspolitikken og næringspolitikken. Et sentralt tema når det gjelder migrasjon til Europa, er behovet for arbeidskraft. Prognoser viser at EUs arbeidsstyrke vil reduseres med 20 millioner innen 2030, samtidig som antall eldre vil øke kraftig. Dette vil kunne få alvorlige konsekvenser for den økonomiske utviklingen i vår del av verden. Derfor blir det diskutert om man skal opprette et mer offensivt system for arbeidsinnvandring innen EU.

Flere avdelinger og seksjoner i Utenriksdepartementet, både faglige og administrative, har berøringspunkter/interesser/faglige grensesnitt til utlendingsområdet. Enkelte viser til at det er vanskelig for en administrativ avdeling å opprette tilstrekkelig faglig tyngde på området, og peker på behovet for å opprette en egen fagavdeling på migrasjonsområdet. Dette vil i så fall kreve at området prioriteres høyere fra departementets ledelse. Det vises til at fagkompetansen på utlendingsfeltet allerede i stor grad er tilgjengelig gjennom den kompetansen som er spredt rundt i UD sentralt og/eller ved norske utenriksstasjoner.

Dagens modell medfører både behov for intern samordning mellom ulike avdelinger og enheter i departementet og utfordringer eksternt. Flere aktører viser til at det er vanskelig å vite hvor og hvem de skal henvende seg til i departementet. Dette er bakgrunnen for at mange, både eksterne og interne, peker på behovet for å etablere en egen fagavdeling i Utenriksdepartementet som skal jobbe med migrasjonsspørsmål. Det å opprette en egen fagavdeling på feltet er imidlertid omstridt, og enkelte mener at dagens modell hvor det administrative ansvaret for feltet er samlet i en av de administrative avdelingene, Serviceavdelingen (utlendingsfeltet "eksisterer ikke" på UDs organisasjonskart), er tilstrekkelig.

²² Etter at Haag-programmet ble vedtatt i november 2004

Alternativ organisering av utlendingsforvaltningen

I tabellen nedenfor har vi skissert tre ulike modeller for organisering av utlendingsforvaltningen.

Tabell 28 Organisasjonsmodeller

Modell	Kjennetegn	Utfordringer	Forutsetninger for at den skal fungere
1) Silomodellen (= dagens modell)	Skiller mellom faglig og administrativt ansvar (AID har fagansvar for arbeidet i utenriks tjenesten, mens UD selv har administrativt ansvar)	Gir ulik tyngde/balanse UD har ikke faglig tyngde vanskelig å prioritere ressurser på området (må kjempe med områder hvor det er egne fagavdelinger i deptet)	Budsjettsamarbeid AID må ha en aktiv rolle mht å skaffe midler til førstelinjetjenesten Skriftlig rolle og ansvarsnotat for alle avdelinger i UD
2) Samhandlingsmodellen/ Delt ansvar – modellen	Delt fagansvar. To departementer har faglig og administrativt ansvar. Egen migrasjonsavdeling i UD AID fortsatt etatsstyringsansvar for UDI	Uklare roller og ansvar ift faglige og administrative spørsmål.	God samhandling God rolle- og ansvarsavklaring
3) Samlingsmodellen jf andre land	Faglig og administrativt ansvar samles i et departement. Opprettes en egen migrasjonsavdeling i UD Fagansvar for UDI legges til UD	Svakere kobling til resten av fagområdene i AID (integrering m.m.)	God samhandling med fagområder i andre departementer

Den første modellen er dagens modell (Modell 1: Dagens modell "Silomodellen") som kjennetegnes ved at det er skilt mellom faglig (AID) og administrativt (Utenriksdepartementet) ansvar for de oppgavene som utenriksstasjonene utfører på utlendingsområdet. I den neste modellen (Modell 2: "Samhandlingsmodellen") er det faglige ansvaret delt mellom departementene, noe som innebærer at det opprettes en egen migrasjonsavdeling i Utenriksdepartementet. Den tredje og siste modellen som er kalt "Samlingsmodellen", kjennetegnes av at ansvaret for utlendingsfeltet er samlet i Utenriksdepartementet. I tabellen har vi satt opp noen utfordringer som følger av ulike modeller og hvilke forutsetninger som må være tilfredsstillende for at de ulike modellene skal fungere best mulig. Det finnes også andre mulige organisatoriske modeller. Felles for alle er de gir noen fordeler og utfordringer med hensyn til å sikre god samhandling.

Overordnet organisering må selvsagt også ta hensyn til Justisdepartementets og politiets rolle og ansvar på utlendingsfeltet, men det ligger utenfor vårt mandat. Etter det vi har forstått er imidlertid overordnet organisering av utlendingsforvaltningen et tema i SVAR-prosjektet. Vi antar derfor at en

nærmere vurdering av alternative organisatoriske modeller for utlendingsforvaltningen vil inngå her.

6.2 Effektivitet og ressursbruk

All statistikk viser at folk reiser, flytter og beveger seg mellom kontinenter i stadig økende grad. Dette gjelder ikke bare nordmenn, men er et globalt fenomen. Alle trender og framskrivinger indikerer at dette er en utvikling som vil fortsette også i tiden framover – terrorfare og klimatrussel til tross – eller kanskje nettopp på grunn av dette.

Dette vil medføre at antall saker på utlendingsområdet, og sannsynligvis også behovet for ressurser på utlendingsfeltet, vil øke. Ifølge statistikk per 31.10.07, ble ni prosent av visumsøknadene som utenriksstasjonene behandlet avslått. Hvis vi forutsetter at alle de andre søknadene er bona fide saker, og at ett årsverk tilsvarer 1 450 effektive arbeidstimer, vil en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 60 minutter per søknad, tilsi at utenriksstasjonen bruker anslagsvis 77 årsverk på å fatte vedtak i bona fide visumsaker. De resterende årsverkene går da med til de vanskelige visumsakene og forberedelse av andre utlendingssaker.

Innføring av nye kontrolltiltak som biometri vil også påvirke behovet for ressurser. Dersom gjennomsnittlig ressursbruk per sak øker med 10 prosent, for eksempel som følge av biometri, vil dette resultere i at ressursforbruket på bona fide visumsaker øker med tilsvarende 10 prosent. Gitt våre forutsetninger, vil det tilsvare en økning fra 77 til 85 årsverk knyttet til innføring av biometri alene.

Innenfor norsk utlendingsforvaltning må disse utfordringene håndteres – enten gjennom mer effektive prosesser og systemer eller gjennom tilførsel av mer ressurser, sannsynligvis en kombinasjon av dette.

6.2.1 Fullmaktsstruktur

Utvidede fullmakter til utenriksstasjonene?

Behovet for å gi utenriksstasjonene utvidede fullmakter er drøftet i flere omganger av ulike arbeidsgrupper i UDI og UD.

Følgende konkrete oppgaver er tidligere trukket fram som aktuelle med hensyn til overføring fra UDI til utenriksstasjonene²³:

Oppgaver	
Overføring av vedtakskompetanse	<ul style="list-style-type: none">• Gjøre stasjonene bedre rustet til å behandle saker som i dag fremstår som tvilsomme• Gi kompetanse til å innvilge oppholdstillatelse i familieinnvandringsaker hvor de i dag kan gi visum for å søke oppholdstillatelse• Gi kompetanse til å innvilge søknader om oppholdstillatelse fra foreldre med besøksformål

²³ Notat fra UDI, basert på notatet utarbeidet av UDI "Helhetlig tilnærming til utlendingsforvaltningen ved utenriksstasjonene"

	<ul style="list-style-type: none"> • Utvide antallet stasjoner som har kompetanse til å innvilge spesialarbeidstillatelse • Gi kompetanse til å innvilge oppholds/arbeidstillatelse til utdanningssøkende, forskere, stipendiater, forelesere og praktikanter som i dag kan få utstedt visum for å søke oppholdstillatelse i Norge
Generelle oppgaver	<ul style="list-style-type: none"> • Styrke arbeidet med verifisering av dokumenter ved utenriksstasjonene • Styrke arbeidet med informasjon både til og fra Norge i forbindelse med asylspørsmål • Styrke arbeidet med generell og konkret bistand ved retur av utlendinger som ikke har et oppholdsgrunnlag i Norge

Når det gjelder det å legge flere oppgaver ut til stasjonene, kan det trekkes fram flere fordeler og ulemper med dette. De viktigste fordelene og ulempene er satt i tabellen nedenfor:

Fordele	Ulemper
Nærhet til søker	Tyngre administrasjon ute, krever mer folk, utstyr, større lokaler
Lokalkunnskap	Fare for lav fagkompetanse (lettere å opprettholde kompetanse sentralt i UDI, får lettere etablert et fagmiljø)
Tilfredsstillende for saksbehandler å slutføre det en har begynt på	Stor satsing på elektronisk saksbehandling innebærer at jobben kan utføres like godt eller bedre enn hjemme. (Manuelle rutiner med påfølgende lang saksbehandlingstid (på grunn av sen postgang) var opprinnelig et av hovedargumentene for å flytte saksbehandlingen ut til stasjonene.)

I drøftinger av behovet for å overføre vedtakskompetanse fra UDI til utenriksstasjonene er det behov for å vurdere hvor mange stasjoner som eventuelt skal ha ulike typer fullmakter. Det er ikke gitt at alle stasjonene skal ha like typer fullmakter. Mye taler for at det kan være behov for en differensiering på dette området, og at de ”tyngste” stasjonene bør ha flere fullmakter enn andre.

I den sammenheng kan en tenke seg to ulike modeller: 1) Fullmaktene følger stasjonene, som må bemannes i tråd med dette. 2) Fullmaktene følger personer, det vil si at personer som tilfredsstillende gitte faglige kriterier har fullmakt til å fatte vedtak i nærmere angitte saker. Etter vår vurdering er det naturlig å ta utgangspunkt i de tyngste stasjonene og gi dem tilstrekkelig fullmakter. Hvor mange fullmakter som skal delegeres vil måtte vurderes i det enkelte tilfellet, og vil avhenge av en total kostnadsvurdering. Det koster betydelig mer (opptil tre ganger så mye) å finansiere en stilling ”ute” som en stilling i UDI. Disse økte kostnadene må veies opp mot de gevinster i form av økt brukerservice, kortere saksbehandlingstid, mindre dobbeltarbeid med mer som oppnås ved at beslutninger ”fattes nærmere bruker”

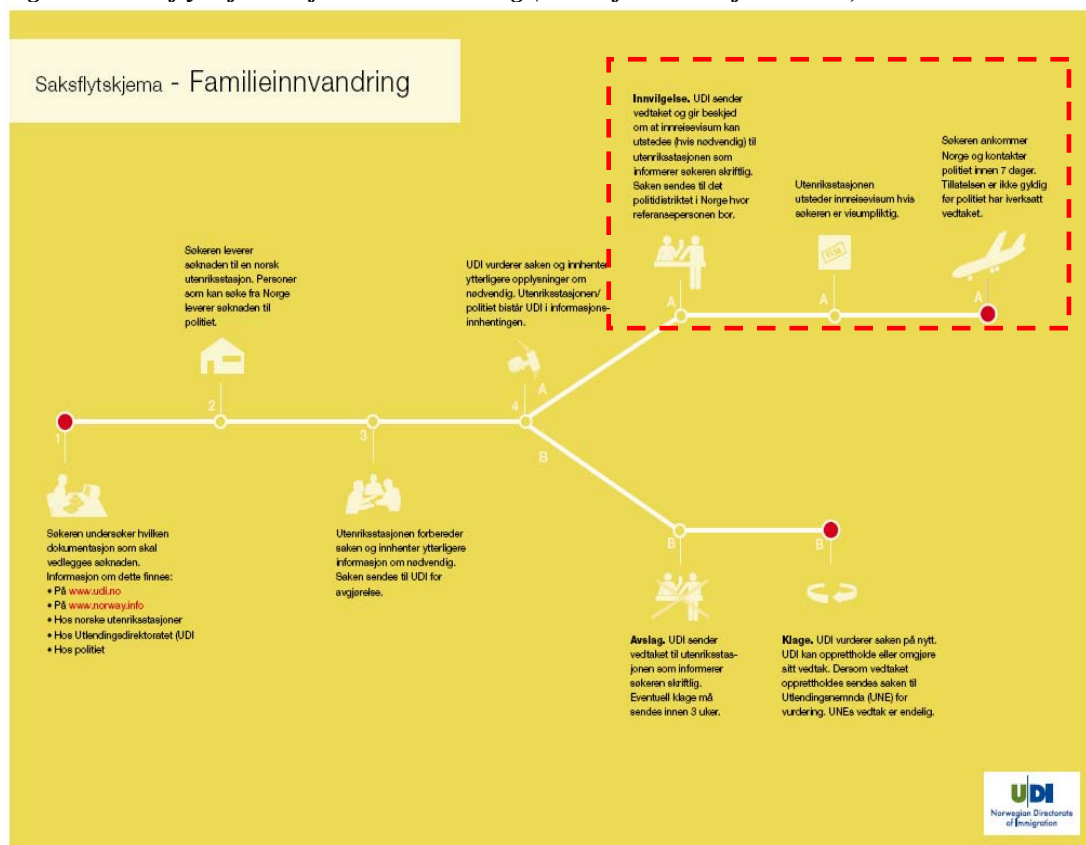
Kombinasjonen av økt arbeidsmigrasjon og tilrettelegging for økt arbeidsinnvandring til Norge har bidratt til økt saksbehandlingsbyrde for utlendingsforvaltningen. Det har i ulike sammenhenger vært ytret ønske om at

flere stasjoner får fullmakt til å utstede arbeidstillatelser. Etter vår vurdering er det gode grunner for å delegere denne fullmakten til flere utenriksstasjonene enn de 17 stasjonene som har den i dag. Å sende søknadene til avgjørelse i UDI er et forsinkende element, til tross for at arbeidsinnvandringsaker prioriteres i UDI.

7-dagers D-visum når UDI har innvilget arbeids- eller oppholdstillatelse

Når UDI har behandlet og innvilget eller avslått arbeids- og oppholdssøknader, sender de melding til utenriksstasjonene, jf. figur 29.

Figur 29 Saksflytskjema – familieinnvandring (hentet fra UDIs hjemmeside)



Utenriksstasjonene skal så enten formidle avslag og informere om klageadgang til søker, eller utstede et innreisevisum. Søker får da et 7-dagers D-visum for å reise inn i Norge og hente tillatelsen hos politiet. Andre land, for eksempel Sverige, har ikke en slik praksis.

Vår vurdering er at dette synes å være en ressurskrevende og lite brukervennlig praksis. Når UDI har fattet et positivt vedtak, burde det ikke være noe i veien for at utenriksstasjonen kan utstede selve tillatelsen. Innreise kan registreres på grensen, eventuelt at oppholds- eller arbeidstillatelse-innhaver får beskjed om å melde fra til norske myndigheter om ankomst innen x antall dager/uker. Dette vil sannsynligvis ikke medføre noen vesentlig økning i ressursforbruk på utenriksstasjonene. Om de utsteder et 7-dagers D-visum eller en oppholdstillatelse er sannsynligvis tilnærmet det samme. Samtidig ville det medføre en vesentlig forenkling for søker og innsparte ressurser hos politiet.

Så langt vi kjenner til er dette også en forenkling som allerede vurderes i ”systemet”. Vi vil derfor sterkt oppfordre til at den gjennomføres så raskt det lar seg gjøre.

Flere/utvidede fullmakter bør kombineres med økte krav til kompetanse

Dersom flere oppgaver skal legges til stasjonene er det viktig at stasjonene har tilstrekkelige ressurser og den kompetanse som trengs for å kunne utføre disse oppgavene på en tilfredsstillende måte. Dersom oppgaver skal overføres til utenriksstasjonene er det nødvendig at AID/UDI og UD blir enige om hvilke krav til kompetanse som er nødvendig for å kunne fatte vedtak og går lenger enn i dag mht. å formalisere disse kravene.

Vurderinger som legges til grunn i henholdsvis UDI og Utenriksdepartementet når det gjelder bemanning av stillinger på utlendingsområdet, er ulike. Sett fra UDIs ståsted er det viktig at personer som inngår i førstelinjen i utlendingsforvaltningen har tilstrekkelig faglig kompetanse på feltet. Dette er spesielt påkrevd på stasjoner med mange og komplekse saker. Her kan for mye vekt på generalistkompetanse gjøre at utsendt personell ikke greier å bygge opp tilstrekkelig utlendingsfaglig kompetanse.

UD ønsker å ha personer med fleksibel kompetanse som kan sendes til ulike typer stasjoner. Det vurderes som mindre hensiktsmessig å ha for mange med spisset utlendingsfaglig kompetanse i porteføljen, fordi dette gir liten fleksibilitet når den årlige personkabelen skal legges for alle utenriksstasjoner. I kartleggingen trekkes fram at personer fra AID/UDI i enkelte tilfeller kan være ”overkvalifiserte” på det utlendingsfaglige feltet, samtidig som de ikke er kvalifiserte når det gjelder de administrative kravene til stillingen. På den annen side vises det til at enkelte medarbeidere i UD etter hvert har opparbeidet seg tung faglig kompetanse på utlendingsområdet etter mange års erfaring på feltet. Dette vurderes gjennomgående som positivt i UD-systemet.

I forlengelse av dette er det klart at UD hittil ikke har sett behovet for et utvidet antall spesialister, herunder utlendingsattacheer, dersom dette skjer ved en omgjøring av ordinære stillinger. Utlendingsattacheene er sett fra UD's ståsted mye mindre fleksibel arbeidskraft. Utfordringen for UD er kanskje først og fremst knyttet til hvordan spisskompetanse på utlendingsfeltet best kan utnyttes i ”hjemmeperioder”. Uavhengig av framtidig organisering, jf. pkt. 6.1.3, kunne en mulighet være å utvide hospiteringsordningene både med hensyn til lengde og aktuelt hospiteringssted, eventuelt at ”hjemmeperiodene” ble ”avtjent” et annet sted i sentralforvaltningen (et annet departement, UDI, UNE, politiet e.l.).

6.2.2 Utnytting av informasjonsteknologien

Behov for en forsert og forsterket innsats mht. elektronisk informasjonsutveksling

Kartleggingen viser at utlendingsforvaltningen er inne i en ”brytningstid” med hensyn til å ta i bruk og utnytte elektroniske informasjons- og kommunikasjonsmåter/-verktøy. På visumområdet er det utviklet et elektronisk verktøy (NORVIS) som mange mener har effektivisert saksbehandlingen på visumområdet betydelig, ikke minst mht. forbedret kvalitet. Samtidig står man fremdeles overfor betydelige utfordringer med hensyn til NORVIS, blant annet

lange responstider og manglende brukerstøtte utenom norsk ordinær arbeidstid. Utvikling av og tilknytning til det planlagte VIS (Schengen-system) er også en stor usikkerhetsfaktor.

Behovet forsterkes av at dagens søknadshåndtering og saksbehandlingen er delt mellom ulike forvaltningsorganer og i tillegg er spredt på utenriksstasjoner i en rekke land. Eksisterende systemer utnyttes ikke godt nok og det er behov for elektroniske systemer for sakstyper som ikke er dekket i dag, som arbeids- og oppholdstillatelser.

Manglende elektroniske systemer er i seg selv en betydelig flaskehals når det gjelder saksflyten mellom aktørene. I dag håndteres overføring av saksdokumenter på ulike manuelle måter (faks, postgang) som har det til felles at de forsinker saksbehandlingen og medfører unødig lange saksbehandlingstider.

Etter vår vurdering er det behov for en forsert og forsterket innsats mht. videreutvikling og forbedring av elektroniske systemer og løsninger. Det er behov for bedre datalinjer og redusert ”nedetid” i NORVIS. I dette ligger også å etablere en 24-7 brukertjeneste. Videre bør det etableres full leseadgang mellom DUF og NORVIS. For å få et effektivt saksbehandlingssystem er det viktig å registrere alle søknader elektronisk ved mottak. I den forbindelse bør mulighetene for om utenriksstasjonene kan bruke NORVIS til registrering av alle typer søknader på utlendingsområdet i en overgangsfase, vurderes. Dette ville kunne bedre kvaliteten på innlagte data samt generere et ”DUF-nummer”.

Det er også sentralt å forsere arbeidet med å etablere en sikker elektronisk dokumentutveksling/-oversendelse, slik at utenriksstasjonene og UDI kan bruke e-post-vedlegg framfor faks og brev. Vi er kjent med at det allerede arbeides med dette. UDIs nystartede storsatsning ”EFFEKT” har igangsatt prosjekter som tar opp i seg det som beskrives her. I den forbindelse vil vi understreke at en prioritering og, om mulig, en forsering av dette arbeidet etter vårt syn er avgjørende for at utfordringene knyttet til økt migrasjon, innføring av nye kontroll- og sikkerhetsrutiner m.m., skal kunne håndteres uten at ressursbehovene innenfor utlendingsforvaltningen løper løpsk i tiden framover.

Øke bruken av Migration Portal

Når det gjelder Migration Portal er det mange som er fornøyd med innholdet i regelverksportalen. Samtidig viser mange til at de ikke bruker den. Det er viktig å se nærmere på hvorfor portalen ikke brukes i tilstrekkelig grad og hva som kan gjøres for å øke bruken. Noen viser til at de har tilstrekkelig kunnskap og/eller at de ikke trenger den type kunnskap som finnes på Migration Portal. Andre viser til at mange av de viktigste dokumentene kun foreligger på norsk.

Enkelte mener at en utvidelse av innholdet i portalen vil øke bruken av den. Det vises til at portalen bør suppleres med diskusjonssider og informasjon om ofte stilte spørsmål, for å få til større erfaringsutveksling og for å ”trigge” målgruppen. Således bør UDI se på mulighetene for å utvide Migration Portal fra å være regelverksportal til å bli en informasjonsutvekslingsportal.

Etter vårt syn bør det klargjøres hva portalen skal brukes til, hvem som skal bruke den, og hvilke insentiver som kan gis for å øke bruken av portalen.

6.2.3 Samarbeid med andre land

Internasjonalisering, økt mobilitet, endret trusselbilde, økte kontrollkrav, Schengen-samarbeidet m.m. bidrar til økt vekt på samarbeid med andre land. UD har arbeidet mye med representasjonsavtaler de siste årene. Utenriksstasjonene diskuterer også andre samarbeidsmåter/-prosjekter for å effektivisere saksflyten.

Utenriksdepartementet understreker betydningen av arbeidet med representasjonsavtaler, men viser samtidig til at det er et krevende arbeid. Det tar ofte lang tid å få klarhet i om norske utenriksstasjoner kan påta seg oppgaver for andre land, eller om andre land kan påta seg oppgaver for oss. Nordisk samarbeid på visumområdet medfører en rekke praktiske problemer som må løses, og arbeidet er både vanskelig og er tidkrevende. På kort sikt krever arbeidet med representasjonsavtaler mer av departementet, både personalmessig og økonomisk, noe som det ikke alltid er lett å få aksept for internt. Samtidig ligger det i initiativet at man ser for seg innsparinger og kvalitetsheving på sikt, samt at det ligger politiske gevinster i et tett nordisk samarbeid.

UDI er på sin side redd for at nordisk samarbeid via representasjonsavtaler skal redusere kvaliteten på arbeidet. Enkelte steder innebærer avtalene for eksempel at det ikke vil bli foretatt intervjuer av personer som søker visum til Norge. I noen tilfeller kan også den norske praksisen med å utstede 7-dagers D-visum, vanskeliggjøre slike avtaler. Representasjonsavtalene innebærer at UDI vil kunne få dårligere saksforberedelse mange steder, og at flere saker vil bli sendt til UDI fremfor å behandles ute. Det har vært diskusjoner mellom UD og UDI med hensyn til hvilke land som er egnet til å representere Norge. UDI er opptatt av at Utenriksdepartementet ikke skal gi fra seg viktige stasjoner på utlendingsområdet.

Enkelte land har allerede outsourcet deler av oppgavene på visumområdet (som søknadmottak og selve biometriprosessen), eller har planer om å gjøre dette. Flere norske utenriksstasjoner sier at de ønsker å utrede mulighetene for en tilsvarende outsourcing av prosesser og mulighetene for eventuelt å samarbeide med andre land om dette.

I en vurdering av om hvilke prosesser eller forvaltningsoppgaver kan outsources/utføres av private aktører er det viktig å vurdere oppgavens karakter. Er det snakk om myndighetsutøvelse? I hvilken grad legger oppgaveutførelsen premisser for senere vedtak? I hvilken grad er det mulig å kontrollere om prosessene som er satt bort til andre utføres på en hensiktsmessig måte?

Generelt kan det sies at kjerneoppgaver ikke bør outsources, særlig når det dreier seg om myndighetshandlinger. Disse oppgavene er sentrale for virksomheten, og det å sette bort oppgavene krever mye oppfølging og kontroll. På sikt kan det også føre til at virksomheten mangler den nødvendige

”bestillerkompetansen” som er nødvendig for å gjøre gode bestillinger og følge opp disse i etterkant.

Oppgaver som ikke er en del av kjerneoppgavene til en offentlig virksomhet, som ikke innebærer myndighetsutøvelse, og som ikke er spesielt risikable og dermed ressurskrevende å følge opp, kan vanligvis være egnet til outsourcing. I hvilken grad det faktisk er kostnadseffektivt å sette ut disse oppgavene vil være situasjonsbetinget, og kan variere over tid, blant annet avhengig av konkurransesituasjonen.

Etter vår vurdering vil det å sette ut oppgaver i forbindelse med mottak av søknader og biometriprosessen kreve relativt mye oppfølging fra utenriksstasjonenes side for å kontrollere at den private aktøren utfører oppgavene i tråd med myndighetenes intensjoner. Disse kontrollkostnadene må veies opp mot eventuelle reduserte kostnader for utenriksstasjonen, og eventuelle gevinster for bruker. Dersom flere land samarbeider på dette feltet er det en mulighet at oppfølgingskostnadene kan deles av flere land.

6.3 Samhandling og dialog

6.3.1 Dialogen mellom UDI og utenriksstasjonene

Vårt inntrykk er at kontakten mellom UDI og utenriksstasjonene er relativt personavhengig og situasjonsbetinget. Etter det vi kan se er også oppfølgingen fra UDI varierende. Felles for alle stasjoner er at oppfølgingen fra UDI i liten grad er formalisert, men stort sett skjer ad hoc, og ved behov fra sak til sak. Mens enkelte ansatte ved norske utenriksstasjoner har tett kontakt med enkeltpersoner i UDI, har andre sjelden eller aldri kontakt med saksbehandlere i UDI.

Vårt inntrykk er også at det er en del uklarheter med hensyn til hvem som skal være mottaker av rapportene fra utenriksstasjonene. Noen viser til at rapporten sendes UD sentralt, andre viser til at de sender den til UDI mens andre igjen oppgir at de sender rapportene til begge og/eller andre mottakere. UDI har lenge gitt uttrykk for behov for rapportering om status og utfordringer i det enkelte land på utlendingsfeltet. UD har sendt ut instruksjoner til utenriksstasjonene om å rapportere på feltet. Etter det vi kan se er det ikke angitt nærmere retningslinjer/mal fra UDI om innholdet i rapporteringen fra stasjonene.

Det er etablert møtefora mellom de to hovedaktørene, men disse er til dels frivillige (stasjonssjefmøter), til dels av varierende frekvens (delegasjon/besøk fra AID, UD, JD, UDI), til dels på et høyt nivå (firkantmøte). Firkantmøtene mellom aktørene på utlendingsfeltet er kvartalsvise eller halvårlige møter. Erfaring viser at både dagsorden og dermed forberedelsen blir relativt ad hoc og dette preger også gjennomføring av møtene. Det skrives referater, men disse er ikke gjenstand for behandling på neste møte. En del av temaene som tas opp er gjengangere. Det gjøres i liten grad forpliktende avtaler om oppfølging etter møtene.

Mangelen på faste rutiner for samhandlingen/dialogen mellom Utlendingsdirektoratet og utenriksstasjonene på utlendingsområdet påvirker

etter vår vurdering samhandlingen betydelig. Etter vår vurdering bør det etableres en mer formalisert dialog mellom UDI og de største/tyngste utenriksstasjonene. UD sentralt bør sannsynligvis også involveres på en eller annen måte – avhengig av framtidig organisering og ressurstilførsel til dette området i UD sentralt. Hvor ofte det er behov for møter vil avhenge av hvor ”tung” stasjonen er på utlendingsområdet. Det vil være behov for hyppigere møter med de stasjonene som er viktigst sett fra et utlendingsfaglig ståsted. UDI kan eventuelt møte små stasjoner samlet etter behov.

På møtene mellom UDI og utenriksstasjonen er det viktig at personer både på leder- og saksbehandlernivå i UDI og utenriksstasjonen er representert. Møtene vil være viktige fora for å gi og få faglige innspill og tilbakemelding på eget arbeid, og vil kunne være med på å sikre god samhandling/kommunikasjon mellom aktørene.

Å etablere faste møter mellom UDI og utenriksstasjonene er spesielt viktig fordi begge parter er avhengige av hverandre for å kunne utføre eget arbeid på en god måte. For UDI er det sentralt å videreformidle politikken på området og gi utenriksstasjonene de nødvendige faglige føringer, spesielt sett i forhold til at oppgavene på utlendingsområdet ikke ses på som en kjerneoppgave for UD. For utenriksstasjonene er det viktig å få et forum for å formidle egne erfaringer fra møtet med søkere og mer landspesifikke forhold. For at møtene skal fungere er det viktig at begge parter ser den gjensidige nytten av å ha faste møter.

Gjennomgangen viser at UDI og utenriksstasjonene i dag har noe ulik tilnærming til den enkelte søker/søknad. Mens UDI på sin side kan sies å ha en noe teoretisk eller ”hjemmelbasert” saksbehandlertilnærming, kan utenriksstasjonene i noen tilfeller sies å være preget av personlige førstelinjeobservasjoner i sin saksbehandling. Noen vil kunne hevde at stasjonene, grunnet sine førstelinjeobservasjoner i større grad er i stand til å utøve skjønn. Dette understreker etter vår vurdering behov for erfaringsutveksling mellom UDI og utenriksstasjonene.

Uenighet i enkeltsaker

Noen stasjoner har i perioder uttrykt frustrasjon over å bli ”overkjørt” i konkrete saker, og at UDI i for liten grad gir stasjonene tilbakemelding i saker hvor stasjonens vurderinger ikke tas hensyn til. Dette er noe av bakgrunnen for at det er etablert en praksis med å gjennomføre telefonkonferanser mellom UDI og enkelte utenriksstasjoner. På disse telefonkonferansene som gjennomføres ved behov, gjennomgås konkrete saker. Stasjonene opplever disse konferansene som nyttige fordi de bedrer dialogen mellom UDI og den enkelte stasjon. Stasjonene får her anledning til å drøfte enkeltsaker med UDI og får direkte tilbakemelding på eget arbeid.

Foreløpig gjelder dette et lite mindretall av stasjonene. Denne type fora/telefonkonferanser kan være nyttig og hensiktsmessig for å løse spesielle utfordringer. Det bør imidlertid etter vår mening være mer unntak enn regelen. Opplæring av ansatte på utenriksstasjonen, den mer overordnede, prinsipielle dialogen på ledernivå og den løpende dialogen på saksbehandlernivå, bør i utgangspunktet være slik at denne type kontakt *normalt* ikke er nødvendig.

Dette betyr ikke at telefonkonferanser som sådan ikke er et egnet verktøy i den *ordinære* dialogen mellom UDI og utenriksstasjonene.

Erfaringsutveksling på tvers

Flere peker på behovet for utveksling av erfaringer på tvers mellom utenriksstasjoner. Det er gode erfaringer med de regionale samlingene som holdes. På disse samlingene får deltakerne utvekslet erfaringer som er nyttige i den konkrete søknads- og saksbehandlingen ute. De regionale samlingene oppleves som spesielt viktig fordi de utlendingsfaglige miljøene på den enkelte utenriksstasjon som regel er svært små, og behovet for faglig ”påfyll” utenfra er stort.

Noen har pekt på muligheten for å utvide Migration Portal til også å omfatte erfaringsutveksling på tvers. Etter vår vurdering bør dette vurderes. Det kan også medvirke til økt bruk av portalen.

6.3.2 Kontroll og oppfølging av utenriksstasjonene

Mangelfull kontroll av positive vedtak fattet ved utenriksstasjonene

UDI har ansvar for den faglige kvaliteten i saksbehandlingen ved utenriksstasjonene. Det er i dag lite tilsyn med/kontroll av saksbehandlingen ved norske utenriksstasjoner. Gjennom klagesaksbehandling får UDI et inntrykk av kvaliteten på saksbehandlingen, men det er i liten grad tilsyn med positive vedtak og vedtak som ikke påklages. Undersøkelser viser at en del personer som har fått innvilget visum ikke reiser hjem igjen. Noen søker asyl i Norge, andre ”forsvinner” og inngår i det svarte arbeidsmarkedet i Norge. Hvorvidt dette skyldes at saksbehandlerne ved norske utenriksstasjoner har vært for ”slepphendte” med å gi visum eller det skyldes andre forhold, er det liten kunnskap om.

I den danske riksrevisjonens undersøkelse av visumbehandlingen ved danske ambassader ²⁴, kom det fram at kvaliteten på saksbehandlingen i for liten grad ble kontrollert. Det viste seg at ingen av de generelle kontrollfunksjonene i det danske utenriksdepartementet hadde foretatt systematiske tilsyn med visumoppgavene. Som et svar på undersøkelsen og svakhetene som ble påpekt, ville Integreringsministeriet styrke kontrollen ved å delta i enkelte av Utenriksdepartementets tilsynsbesøk ved stasjonene. Det ble også besluttet å etablere en stikkprøvekontroll for å kontrollere om stasjonenes skjønnsutøvelse lå innenfor rammene av de relevante retningslinjer.

Det kan virke som det er uklart for mange i utlendingsforvaltningen hvem som egentlig har ansvar for kontrollen av forvaltningsoppgavene som skjer ved norske utenriksstasjoner. Er det UDI som fagansvarlig, eller UD som (administrativt) ansvarlig for utenriksstasjonene?

Utenriksstasjonene er selvstendige forvaltningsorgan som fatter førsteinstansvedtak etter utlendingsloven. Denne myndigheten er delegert gjennom lov og forskrift. AID er fagansvarlig departement, og UDI har generell

²⁴ Statsrevisoratet ”Beretning om visumadministrationen på danske ambassader og generalkonsulater”, 2005

faglig instruksjonsmyndighet. Enkeltvedtakene er imidlertid selvstendige førsteinstansvedtak, og kan følgelig ikke instrueres av UDI. Dette innebærer at stasjonssjefen har ansvar for at disse oppgavene løses i henhold til lovgivning på fagområdet, og i henhold til forvaltningsloven.

Etter vår vurdering bør rolle- og ansvarsfordelingen tydeliggjøres på kontroll området. Det må klargjøres *hvem* som skal kontrollere arbeidet som gjøres på utlendingsområdet ved norske utenriksstasjoner. Det må også tas stilling til hvilke *kontrollvirkemidler* som er mest egnet til å avdekke eventuelle feil og mangler, og hvordan eventuelle forbedringspunkter skal *følges opp*. Hvem har ansvar for å følge opp at utenriksstasjonene oppgaver på utlendingsområdet utføres på en kvalitativt god og mest mulig ensartet måte i tråd med gjeldende lov og regelverk?

Lokalt ansatte kan lett utsettes for press

Det er i mange tilfeller lokalt ansatte som gjennomfører intervjuer og kontrollerer dokumenter. Gjennom dette arbeidet legges i stor grad premissene for vedtaket. I den danske undersøkelsen ble det pekt på at de utsendte i liten grad har muligheter for å kontrollere arbeidet til lokalansatte dersom arbeidet ikke dokumenteres og de utsendte ikke behersker språket. Ambassader med manglende språkkompetanse og manglende interne kontrollrutiner kan være svært sårbare for "utro" lokalansatte. Flere informanter peker på lokalansatte kan settes under et ikke ubetydelig press fra omgivelsene, noe som kan føre til trusler og bestikkelser.

For å redusere sårbarheten og presset mot de lokalansatte anbefaler internasjonale retningslinjer²⁵ hyppig skifte av lokalt personell. Dette er ikke uten videre lett å gjennomføre i praksis. Ofte representerer de lokalansatte en viktig og nødvendig stabilitet i saksbehandlingen på utlendingsfeltet i en situasjon hvor resten av personale ved ambassaden skiftes ut relativt hyppig. Det er imidlertid viktig at både UDI, UD sentralt og stasjonsledelsen har fokus på dette. Vi tror også disse forholdene forsterker behovene for kompetanseoppbygging samt faglig oppfølging også av lokalt ansatte, jf. også pkt. 6.4.

6.3.3 Retningslinjer for organisering av utlendingsfeltet

Det fremgår av kartleggingen at utenriksstasjonene organiserer arbeidet med utlendingssaker ulikt. Hvordan utenriksstasjonene har fordelt arbeidet mellom stasjonssjef, utsendte og lokalansatte, herunder norske og lokale, varierer en del.

Med tanke på hvor store forskjeller det er mellom stasjonene når det gjelder størrelse, saksvolum og grad av kompleksitet i sakene, er det naturlig at organiseringen av arbeidet varierer. Vi ser likevel at det er en del forskjeller i organiseringen av arbeidet som ikke kan forklares med slike særpreg ved stasjonene. Det ser ut som dagens modell for arbeidet har vokst seg frem etter hvert, og i stor grad preges av personer som er i, eller har fungert i, stillingene på feltet. Stasjonsledelsen er i ulik grad engasjert i arbeidet.

²⁵ EU Schengen Catalogue: Issuing of Visa, Recommendations and Best Practices, Volum 3, 2003

Det er satt opp normer/mal for organisering av visumssaker i Schengen land, jf. figur 30²⁶.

Tabell 30 Oversikt over Schengens normer for arbeidsdeling mellom utsendte og lokalansatte på visumområdet

Type ansatt	Oppgaver
Lokalansatte:	Arbeide ved skranken og ha kontakt med søker under tilsyn av utsendte Kontroll av om dokumentene er fullstendig utfylt Legge inn data i databasen Skrive ut visa-stickeren Dele ut visa og kreve inn avgift Av sikkerhetsgrunner bør det etableres et roteringssystem for lokalansatte
Utsendte og ansatte med EU/EØS nasjonalitet :	Motta negative svar fra SIS og nasjonale databaser Motta negative svar ifb med CCI-annex 5 konsultasjoner (hva er det?) Avgjøre hvorvidt det er behov for ytterligere informasjon eller intervju
Utsendte kan i tillegg:	Innvilge eller avslå søknaden Ha kontakt med lokale partnere ved behov

Det er utover dette ikke utarbeidet noen generelle retningslinjer for hvordan arbeidet med utlendingssaker bør organiseres ved norske utenriksstasjoner. Flere utenriksstasjoner er usikre på hva som er den mest hensiktsmessige organiseringen av arbeidet på utlendingsområdet, og etterlyser nærmere retningslinjer for dette.

Etter vår vurdering er det viktig at UDI og UD i samarbeid lage noen felles retningslinjer for organisering av utlendingsfeltet på utenriksstasjonene. Retningslinjene bør samle de føringer som er gitt (Schengen-regelverk med mer), og tilpasses særpreg ved ulike typer stasjoner og utfordringer på feltet. Aktuelle forhold som kan tydeliggjøres i retningslinjene er følgende forhold:

- Hva er stasjonssjefens rolle og ansvar på utlendingsområdet.
- Forholdet mellom UDI og utenriksstasjonene, hvem gjør hva?
- Forholdet mellom utsendt personell og lokalansatte. Hva må utsendt personell utføre av oppgaver? Hva kan overlates eller gjøres i samarbeid med lokalansatte? Hva kan settes ut (outsources)?
- I de tilfeller hvor det er lokalansatte fra EØS land, hva kan og bør disse gjøre?
- Hvem bør gjennomføre intervjuer, og hvordan bør intervjuene legges opp?
- Verifisering av dokumenter; hvem bør gjøre hva, arbeidsdeling mellom UDI, politiet og utenriksstasjoner
- Rotasjon mellom ulike funksjoner på stasjonen
- Unntak fra gebyrer, bruk av merinntektsfullmakt?
- Schengen-samarbeid, hvem bør delta, hvilke tema bør diskuteres?

²⁶ Se mal fra Schengen: Issuing of Visa, Recommendation and Best Practices (2003)

Det bør i tillegg ryddes opp i dagens stillingsstruktur og etablere et felles begrepsapparat for stillingsbetegnelser.

6.4 Kompetanse og service

6.4.1 Opplæring

Behov for mer ”skreddersydd” opplæring

For å gjøre en god jobb i arbeidet med utlendingssaker (visum, arbeidsinnvandring, opphold og bosettingssaker) er det nødvendig å ha god fagkompetanse på feltet. Dagens kompetansenivå på utenriksstasjonene er variabelt og i noen tilfeller for lavt. Det er etter vår vurdering behov for flere personer med tyngre fagkompetanse på flere utenriksstasjoner enn i dag.

I dag holdes det en del kurs for de som sendes ut, tilpasset ulike typer utsendte (”kansellister”, stasjonssjefer, aspiranter). Kurstilbudet er obligatorisk for ulike typer ansatte, men er i liten grad tilpasset de ansattes ulike erfaringsbakgrunn og utfordringene de møter på den stasjonen de skal sendes til. En konsekvens av dette er at kursene (for eksempel utreisekurs) i ulik grad treffer deltakernes behov for opplæring. Kursene oppleves som for vanskelige for noen (med lav formalkompetanse og/eller liten erfaring fra utlendingsfeltet) og for lette for andre (med høy formalkompetanse og/eller lang erfaring fra feltet).

Det er klart at de utlendingsfaglige utfordringene er betydelig større ved enkelte stasjoner enn andre. Det synes derfor lite hensiktsmessig å gi samme type opplæring til alle utsendte, uavhengig av hvilke utfordringer de vil møte på den stasjonen de skal sendes til. Etter vår oppfatning er det behov for mer differensierte opplæringstiltak. Personer som skal arbeide med utlendingsfeltet ved viktige stasjoner med betydelige oppgaver på utlendingsfeltet (”utlendingsstasjoner”) bør ha god kompetanse på utlendingsfeltet. I stedet for generelle obligatoriske kurs (for eksempel utreisekurs), bør det lages egne kurs for de som skal sendes til de tunge stasjonene på utlendingsfeltet. Det bør også vurderes om det er behov for kompetansegivende kurs med eksamen før personer sendes ut.

Behov for utvidede hospitantordninger – som går begge veier

I flere omganger er det foreslått hospitantordninger for å bedre samhandlingen mellom UDI og utenriksstasjonene. En arbeidsgruppe som så på organiseringen av utlendingsfeltet ²⁷ anbefalte allerede i 2002 at det ble opprettet en beredskapsstyrke underlagt KRD/UDI med et antall migrasjonsattachèer. Attacheene skulle i en overgangsfase bidra til å løse kompetanse- og bemanningsproblemer ved stasjonene, samtidig som de bidrar til å bygge opp mer effektive og kompetente ”utlendingsenheter” ved flere utenriksstasjoner. UDI har som en konsekvens av dette satt av midler til hospitering ved norske utenriksstasjoner. Det er imidlertid relativt få ressurser som settes av til dette foreløpig. I 2007 var fem-seks UDI-ansatte på hospiteringsopphold ved utenriksstasjonene.

²⁷ Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe som så på organiseringen av utlendingsfeltet i 2002. ”Bedre organisering på utlendingsfeltet”.

Ordningen med å sende sommervikarer til utenriksstasjoner etter behov dreier seg om et relativt sett begrenset antall personer (I 2007 ble vel 20 UDI-ansatte sendt ut - finansiert av UD), og flere ønsker å utvide denne ordningen. En utfordring med sommervikarordningen er imidlertid at vikarene er der mens det ordinære personalet avviker ferie slik at den gjensidige læringseffekten derfor begrenses.

Tidligere er det kommet forslag om et ”UDI-brannkorps” som kan rykke ut når det ”brenner” (jf. Sæbø-rapporten). Dette har vært fremmet som et satsningsforslag i budsjettprosessen flere ganger, men har foreløpig ikke fått gjennomslag. Dette er igjen et eksempel på svakheter ved finansieringsmodellen, jf. pkt. 6.1. UDI vil ikke prioritere ressurser til dette så lenge det ses som UDs finansieringsansvar. UD har mange andre prioriterte områder innenfor sitt ansvarsområde og denne satsningen har ikke oppnådd høy nok prioritet.

Argumentene for hospitering som har vært trukket fram har vært at dette vil øke kapasiteten ved utenriksstasjonene, og at det vil bidra til overføre viktig kompetanse fra UDI til utenriksstasjonene. Etter vår vurdering vil utvidede hospiteringsordninger kunne være nyttig med hensyn til erfaringsutveksling og kompetanseoverføring begge veier. Hospitering vil kunne være med på å bygge bro mellom aktørene, og redusere eventuelle spenninger mellom et ”teoretisk og hjemmelorientert” UDI og en ”praktisk og omdømmeorientert” utenriktjeneste. For ansatte i UDI vil et hospiteringsopphold kunne bidra til større forståelse for de utfordringer utenriksstasjonene har som førstelinjetjeneste. For ansatte i utenriktjenesten vil et opphold i UDI kunne øke den utlendingsfaglige kompetansen, og gi økt forståelse for gjeldende lover og regler på utlendingsområdet.

Vi tror denne type utveksling av personell mellom aktørene er spesielt viktig gitt dagens fragmenterte organisering av utlendingsfeltet. Det pekes på at de ulike aktørene i dag har en tendens til å ”sitte på hver sin tue” og skyldes på hverandre når noe går galt, noe som delvis skyldes for liten kunnskap om hverandres ansvar, oppgaver og arbeidsoppgaver.

For å få til den ønskede utveksling av personell er det nødvendig at det gis insentiver til dette. Aktuelle insentivordninger kan være øremerking av ressurser til hospitering, for eksempel øremerking av midler internt i UDI, men også overføring av øremerkede hospiteringsmidler til UD. Andre insentivordninger kan være rapporteringskrav fra AID til UDI om hospiteringsordninger, tilbud om kompetansegivende opplæring med eksamen i forbindelse med hospitering m.m.

Økt støtte til regionale samlinger/erfaringsutveksling

Det gjennomføres årlig flere regionale samlinger for ansatte som jobber med utlendingsfeltet ved norske utenriksstasjoner. Som regel er det utsendte og et utvalg lokalansatte som deltar på disse samlingene. Samlingene er et resultat av et samarbeid mellom UDI og UD sentralt. Det er UKS (Utenrikstjenestens kompetansesenter) som arrangerer samlingene, mens UDI er faglig ansvarlig for innholdet i samlingene.

Flere viser til at de har stor nytte av å delta på samlinger. På samlingene får deltakerne utvekslet erfaringer som er nyttige i den konkrete søknads- og saksbehandlingen ute. De regionale samlingene oppleves som spesielt viktig fordi de utlendingsfaglige miljøene på den enkelte utenriksstasjon som regel er svært små, og behovet for faglig ”påfyll” utenfra er stort.

Etter vår vurdering bør denne typen samlinger prioriteres høyere i utlendingsforvaltningen. Flere personer bør få anledning til å delta, også lokalt ansatte, og samlingene bør avholdes hyppigere. Dette innebærer at det må settes av flere midler til dette tiltaket i budsjettet. Med tanke på hvor begrensede ressurser flere utenriksstasjoner viser til at de har, og det faktum at utlendingsområdet ofte ikke når opp i den interne ”kampen” om midler, er det behov for å se nærmere på hvordan samlingene kan finansieres.

Kontroll versus service

Det er klart at det for utlendingsforvaltningen er et spenningsnivå mellom behovet for å kontrollere med tanke på å regulere uønsket innvandring og ønsket om å gi søkere god service. Dette blir spesielt tydelig for førstelinjen som jo er dem som møter brukerne i det daglige. Et eksempel på et tiltak som vil øke dette spenningsnivået er innføring av biometri, som innebærer at søker må møte opp ved utenriksstasjonen for å avgi fingeravtrykk og ta bilde. Det kan stilles spørsmålsteget ved om kontrolltiltakene her står i forhold til behovet for kontroll, og enkelte stasjoner peker på at biometrikravene vil kunne gå utover ønsket om å gi god service og gi Norge et godt omdømme i utlandet.

Innføring av biometri – alt annet likt – vil øke saksbehandlingstidene og medføre økte køer ved en rekke norske utenriksstasjoner. Dette kan etter vår mening bare avhjelpes gjennom å gjennomføre andre effektiviserende tiltak, alternativt gjennom å tilføre vesentlig mer ressurser.

6.4.2 Service

Søker bør få bedre informasjon om status i saken

I de tilfeller hvor sakene oversendes UDI er det fremdeles stasjonene som står for kontakten med søker/referanseperson. Det er vanskelig for søker/referanseperson og den enkelte stasjon å få oversikt over status i saken, og det er som regel stasjonene som må ”tåle trøkket” i løpet av ventetiden. Søker og/eller referansepersoner kan ringe flere ganger over en lang periode for å få informasjon om status i saken. Ofte kan stasjonene ikke gi dem den informasjon de søker. Utenriksstasjonene peker på at de gjerne skulle hatt mer informasjon om saken fra UDI, herunder hvem som er ansvarlig saksbehandler, slik at dette kunne viderefremmes til søker. Dette behovet må også ses i forhold til at saksbehandlingstiden i UDI er relativt lang sett i forhold til den tiden det tar fra

søknaden mottas ved utenriksstasjonen og den videresendes UDI for behandling. Det vises til at saken kan ligge en stund før den registreres og fordeles til et team/saksbehandler i UDI.

Etter vår vurdering bør UDI legge mer vekt på å gi god informasjon om status i saken til søker. En måte å gjøre dette på er å gi utenriksstasjonene tilgang til all informasjon i DUF (også vedlagte dokumenter) slik at disse kan gi søkere god informasjon underveis. Alternativt bør UDI sørge for å gi søker og/eller utenriksstasjonen en statusrapport etter en gitt periode, uansett status i saksbehandlingen, og/eller innføre elektronisk registrering av alle saker.

Det er her viktig å ha i mente at alle nye rutiner som innføres vil kreve ekstra ressurser i UDI og ved utenriksstasjonene. Spørsmålet er om ikke hensyn til bruker bør tilsi at flere fullmakter delegeres til stasjonene slik at de selv kan fatte vedtak. Dette vil redusere saksbehandlingstiden betydelig, noe som vil øke service til bruker. Dette bør også ses i forhold til at alle aktørene på sikt bør ha tilgang til et felles elektronisk arkiv.

7 Oppsummering av anbefalinger

Nedenfor har vi oppsummert de viktigste anbefalingene vi har redegjort for i kapittel 6. Noen av tiltakene som foreslås er etter det vi har fått informasjon om allerede planlagt eller i ferd med å gjennomføres.

Det bør utformes et mer samordnet og bedre system for finansiering

For å sikre gjennomføring av nødvendige tiltak bør en ta sikte på mer og bedre samordning av finansiering av prosesser og aktiviteter på utlendingsfeltet. Aktørene må samarbeide om å sikre tilstrekkelig rammer for arbeidet enten oppgavene utføres i UDI eller på utenriksstasjonene. Videre bør det legges til rette for mer resultatbasert finansiering av arbeidet i utenriksstasjonene. Det innebærer at det etableres noen indikatorer som kan danne grunnlag for både måling av resultater og budsjettering overfor utenriksstasjonene. Dette forutsetter blant annet at stasjonene inndeles i ulike "kostnadsklasser" eller kategorier avhengig av saksvolum og/eller kompleksitet på feltet.

Det er behov for en mer strategisk tilnærming til utenriksstasjonene

AID/UDI og UD bør ta sikte på å ta et mer samlet og strategisk grep på utlendingsfeltet. Alternative organisatoriske modeller bør vurderes, og det bør legges opp til en mer differensiert tilnærming til utenriksstasjonene. Stasjonene bør deles inn i kategorier etter saksmengde/tyngde på utlendingsfeltet.

- De mest sentrale utenriksstasjonene – sett fra et utlendingsfaglig ståsted - bør få utvidede fullmakter: Utvidede fullmakter bør ledsages av særskilte krav til kompetanse.
- Utenriksstasjonene bør få fullmakt til å utstede arbeids- og oppholdstillatelser når UDI har innvilget søknad (fremfor dagens praksis med utstedelse av 7 dagers visum).
- Stasjonene med de tyngste utfordringene på feltet bør bemannes med personer med god kompetanse på utlendingsfeltet. Dette gjelder både stasjonssjefsnivå, utsendte medarbeidere og lokalansatte.

Det bør etableres et mer differensiert opplæringstilbud

Dagens opplæringstilbud bør i større grad differensieres, basert på både stasjonene og medarbeidernes behov for kompetanse. Opplæringen bør tilpasses de ansattes formalkompetanse og erfaring fra utlendingsfeltet, og skreddersys i forhold til hvor store utfordringer på utlendingsfeltet de ulike stasjonene har.

Det bør legges mer til rette for erfaringsutveksling

Det er viktig at det i større grad legges til rette for erfaringsutveksling, både gjennom utvidede hospiteringsordninger/gjensidig utveksling av personell mellom UDI og utenriksstasjonene, og gjennom økt støtte til regionale samlinger og lignende.

Innsatsen mht å utvikle gode elektroniske systemer bør forsterkes

Det bør legges vekt på å utvikle gode elektroniske systemer som sikrer effektiv dokumentoverføring og saksbehandling på familie- og oppholdsområdet, herunder:

- Forsert og forsterket innsats med hensyn til videreutvikling og forbedring av elektroniske systemer og løsninger

-
- Bedre datalinjer og redusert ”nedetid” i NORVIS (inklusive 24-7 brukertjeneste)
 - Etablering av ett felles elektronisk saksbehandlingssystem, eventuelt sikring av full leseadgang mellom ulike systemer
 - Elektronisk registrering av alle søknader ved mottak (bruk av NORVIS i en overgangsfase?)
 - Innføring av elektronisk arkiv/sikker elektronisk dokumentutveksling/-oversendelse (e-post-vedlegg framfor faks)

Dialogen mellom UDI og utenriksstasjonene bør formaliseres

Det bør etableres en mer formalisert dialog mellom UDI og de største/tyngste utenriksstasjonene med deltakelse på leder- og saksbehandlernivå.

Det bør utformes retningslinjer for hva som er god organisering av utendingsfeltet

UDI og UD bør i samarbeid lage retningslinjer for hva som er en god organisering av utlendingsfeltet på utenriksstasjonene. Retningslinjene bør tilpasses særpreg ved ulike typer stasjoner og utfordringer på feltet. I den forbindelse bør det ”ryddes opp” i stillingsstrukturen.

Fortsatt visumsamarbeid med andre land

Hvordan samarbeidet skal foregå, herunder valg av modell, avhenger hvor ”tung”/viktig stasjonen er på utlendingsområdet. Dersom oppgaver utføres av andre - enten det er andre land eller private - krever dette gode systemer for oppfølging og kontroll.

Vedlegg 1

Litteraturliste

UDI årsrapport 2006

UDI, Tall og fakta 2006

UDI , august 2007: ”Rapport om kvalitet i saksbehandlingen”
Statistikk per 31.10 2007, utarbeidet av UDI på oppdrag fra Statskonsult

UDI, notat 2005: ”Helhetlig tilnærming til utlendingsforvaltningen ved utenriksstasjonene”

NORVIS survey 2007, UDI

Diverse notater og presentasjoner utarbeidet av ulike enheter i UDI og UD(sentralt og utenriksstasjoner)

Saksflytskjema UDI

EU Schengen Catalogue: “Issuing of Visa, Recommendations and Best Practices”, Volum 3, 2003 EU/Schengen Group Meeting Moskva, referat 24.01.07

Statsrevisoratet i Danmark, 2005: ”Beretning om visumadministrationen på danske ambassader og generalkonsulater”

PWC 2005 ”Forholdet mellom politiet og UDI i behandlingen av søknader om opphold”

Utenriksdepartementet og UDI, arbeidsgruppe 2004: ”Ressurser, kompetanse og infrastruktur på utenriksstasjonene”

NOU 2006: 14 Gransking av Utlendingsdirektoratet

NHO: Diverse artikler om arbeidsinnvandring

Politiets utlendingsenhet: Årsmelding 2006

UDI, 2005: Utviklingsprogram for utlendingsforvaltningen 2005-2013, samfunnsøkonomisk analyse

Long & Olsen, mars 2007, “Visitor’s visas in connection with family visits. Norwegian visa practice compared to a selection of Schengen countries”.

UDI: Rapport om behandling av oppholdssaker, 2003

Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe, 2002. ”Bedre organisering på utlendingsfeltet”.



Samhandling mellom UDI og Utenriktjenesten

Velkommen til undersøkelsen

Vi tror at det vil ta ca 20 minutter til å besvare spørsmålene. Vi vil råde deg til å forsøke å unngå forstyrrelser mens du fyller ut skjemaet. Opplegget for undersøkelsen sikrer anonymitet. Det vil ikke være mulig å spore svar tilbake til enkeltpersoner. Vi garanterer også at resultatene fra undersøkelsen ikke vil bli presentert på en måte som gjør det mulig å identifisere svar fra enkeltpersoner eller svært små grupperinger.

Undersøkelsen består av en del spørsmål med faste svaralternativer og noen åpne spørsmål til slutt. De fleste spørsmålene er formulert som påstander vi ønsker at du skal ta stilling til. Du besvarer disse ved å klikke på ønsket svaralternativ. Du kan manøvrere deg frem og tilbake i undersøkelsen og har hele tiden anledning til å se hva du svarte på de foregående spørsmålene. For hver hovedkategori har vi også lagt inn et felt der du kan komme med kommentarer vedrørende dine svar.

Vær oppmerksom på at du ikke må bruke "Enter"-tasten mens du besvarer undersøkelsen. Ønsker du å avbryte besvarelsen, må du lukke vinduet på normal måte (klikk på X øverst til høyre i vinduet eller gå til fil og klikk på "lukk"). Du kan åpne undersøkelsen igjen ved å klikke på lenken i e-posten.

Når du er ferdig med å besvare spørsmålene, klikker du på "Send". Du kan ikke gjøre endringer etter at besvarelsen er sendt.

Svarfrist: Torsdag 8. november

Har du spørsmål til oss om utfyllingen? Ring eller send epost til:

Marianne Iselin Kvalvåg
Tlf: + 47 22 45 12 12 / +47 480 84 967
Epost: marianne.kvalvaag@statskonsult.no

Oddbjørg Bakli
Tlf: + 47 22 45 12 90 / +47 470 84 971
Epost: oddbjorg.bakli@statskonsult.no
Ditt svar vil være anonymt
(QuestBack ivaretar din anonymitet)

A Bakgrunnsinformasjon

Vi vil først be deg fylle inn noen bakgrunnsopplysninger.

1) Stillingskategori

Stasjonssjef Utsendt tjenestemann Lokalt ansatt

2) Arbeider med utlendingssaker

På heltid På deltid Arbeider ikke med utlendingssaker

3) Bakgrunn for å arbeide med oppgaver på utlendingsfeltet

- Tidligere erfaring på utlendingsfeltet fra utenrikstjenesten
- Tidligere ansettelsesforhold i AID, UDI, UNE eller politiet
- Hospiteringsopphold i UDI (evt. UNE eller AID)
- Kurs (utreisekurs, NORVIS-kurs, regionale samlinger m.m.)
- Ingen bakgrunn

4) Erfaring fra arbeid med saker på utlendingsfeltet?

- 0 -2 år 3 -5 år 6 år eller mer

5) Saksmengde på utenriksstasjonen?

- Mindre enn 1 000 utlendingssaker (visum, opphold, arbeid) pr. år
- 1 000 - 5 000 utlendingssaker (visum, opphold, arbeid) pr. år
- Mer enn 5 000 utlendingssaker (visum, opphold, arbeid) pr. år

6) Representasjonsavtale med ett eller flere andre land?

- Ja Nei

7) Kommentarer (spørsmål 1 - 6)

B Ressursbruk og effektivitet**8) Hvor mye ressurser brukte stasjonen totalt (inklusive lokalt ansatte) på utlendingssaker i 2006 (angi i årsverk)?**

Vi vil be deg tenke på en "typisk" måned og anslå hvor stor andel av tiden din du bruker på de ulike oppgavetyperne. Angi tidsbruk på ulike oppgaver (inklusive telefonhenvendelser, generelle informasjonsoppgaver m.m.):

9) Tid brukt på ulike utlendingsoppgaver?

	0 - 30 prosent	30 - 60 prosent	Mer enn 60 prosent
Visum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Oppgaver tilknyttet arbeids- og oppholdstillatelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Andre oppgaver på utlendingsfeltet

Vi ber deg krysse av for i hvilken grad du er enig eller uenig i påstandene under. Dersom du har behov for å klargjøre noe vedrørende svarene dine, kan du legge inn en kort kommentar i kommentarboksen under.

10) Generelle påstander

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til / uaktuelt
Dagens arbeidsdeling mellom UDI og utenriktjenesten er hensiktsmessig og gir en effektiv saksflyt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mange saker tar lengre tid nå enn før.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etter min mening skjer det unødvendig "dobbelarbeid" (registrering, kontroll/verifisering av dokumenter m.m.) innenfor utlendingsforvaltningen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunikasjonen bør forbedres gjennom økt bruk av IKT.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vedtaksmyndighet når det gjelder arbeidsinnvandring bør i større grad overføres fra UDI til utenriksstasjonene for å oppnå en mer effektiv saksbehandling.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vedtaksmyndighet når det gjelder familieinnvandring bør i større grad overføres fra UDI til utenriksstasjonene for å oppnå en mer effektiv saksbehandling.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er for dårlig kontroll med innvilgelser (positive vedtak).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11) Påstander knyttet til din stasjon

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til / uaktuelt
Arbeidsdelingen på utenriksstasjonen, mellom utsendt tjenestemann og lokalt ansatte, er hensiktsmessig og gir en effektiv saksflyt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For lite ressurser medfører at stasjonen sender flere visumsaker enn nødvendig til UDI.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For lite ressurser gjør at oppholds- og arbeidssaker blir liggende for lenge på stasjonen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Min utenriksstasjon har gode interne kvalitetssikringsrutiner.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tidsfrister overholdes på min utenriksstasjonen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tidsfrister overholdes i UDI.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12) Kommentarer (spørsmål/påstander 8 -11)

C Samhandling mellom UDI og utenriktstjenesten

Nedenfor følger noen spørsmål og påstander relatert til samhandling og kommunikasjon, primært mellom UDI og utenriktstjenesten. Vi ber deg om å ta stilling til disse påstandene ved å krysse av for i hvilken grad du er enig eller uenig i påstanden. Dersom du har behov for å klargjøre noe vedrørende svarene dine, kan du gjøre det i kommentarfeltet under.

13) Hvor ofte er du i kontakt med UDI?

	Ukentlig eller oftere	5 - 6 ganger pr. år	Sjelden eller aldri
Kontakt pr. telefon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kontakt pr. epost, brev e.l.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Møter / kurs / annen opplæring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14) Hvor ofte er du i kontakt med politiet?

	Ukentlig eller oftere	5 - 6 ganger pr. år	Sjelden eller aldri
Kontakt pr. telefon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kontakt pr. epost, brev e.l.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Møter / kurs / annen opplæring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15) Hvor ofte er du i kontakt med UD sentralt om utlendingssaker?

Ukentlig eller oftere 5 - 6 ganger pr. år Sjelden eller aldri

16) Påstander om samhandlingen mellom UDI og utenriktstjenesten

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til / uaktuelt
Arbeid med utlendingssaker er tilstrekkelig prioritert i UD.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utenriksstasjonens vurderinger blir tatt tilstrekkelig hensyn til av UDI.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rolle- og ansvarsdelingen mellom UD og UDI er klar når det gjelder veiledning og oppfølging av utenriksstasjonene på utlendingfeltet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Jeg vet hvor jeg skal henvende meg i UDI når jeg trenger hjelp på utlendingsområdet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saksbehandler i UDI er tilgjengelig ved behov.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg vet hvor jeg skal henvende meg i UD når jeg trenger hjelp på utlendingsområdet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saksbehandler i UD er tilgjengelig ved behov.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17) Kommentarer (spørsmål/påstander 13 - 16)



D Schengen-samarbeidet

Nedenfor følger noen spørsmål og påstander relatert til Schengen-samarbeidet. Vi ber deg om å ta stilling til spørsmål og påstandene. Dersom du har behov for å klargjøre noe vedrørende svarene dine, kan du gjøre det i kommentarfeltet under.

18) Lokalt Schengen-samarbeid?

- 6 eller flere møter med andre Schengen-land pr år
- Mindre enn 6 møter med andre Schengen-land pr år.
- Har ikke deltatt på Schengen-møte det siste året.

19) Påstander om det lokale Schengen-samarbeidet

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til / uaktuelt
Jeg har faglig nytte av det lokale Schengen-samarbeidet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi har mer lokalt samarbeid med land utenfor Schengen enn med Schengen-land.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det diskuteres mest teknisk-administrative spørsmål på de lokale Schengen-møtene.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20) Kommentarer (spørsmål/påstander 18 -19)



E Kompetanse, opplæring og informasjon

Nedenfor har vi samlet noen påstander som gjelder kompetanse, opplæring og informasjon på dette området. Vi ber deg svare på spørsmålene og ta stilling til påstandene ved å krysse av i tabellene. Du kan legge til kommentarer under dersom du har behov for å klargjøre noe vedrørende ditt svar på dette punktet.

21) Påstander om kompetanse, opplæring og informasjon

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til / uaktuelt
Jeg har tilstrekkelig kompetanse til å kunne utføre stasjonens oppgaver på visumområdet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg har tilstrekkelig kompetanse til å kunne utføre stasjonens oppgaver i forbindelse med andre utlendingsaker enn visum.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg får den informasjonen (regler og praksis) jeg trenger for å gjøre en god jobb på utlendingsfeltet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg savner noen å diskutere faglige spørsmål med på stasjonen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg synes dagens opplæringstilbud (kurs, regionale samlinger m.m.) tilfredsstillende mine behov.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg ønsker å videreutvikle min faglige kompetanse på utlendingsfeltet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg vil gjerne hospitere i UDI.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

22) Kommentarer (påstander 21)

F Brukerorientering og service

Nedenfor har vi samlet noen spørsmål og påstander som gjelder brukerorientering og service. Vi ber deg svare på spørsmålene og ta stilling til påstandene ved å krysse av i tabellene. Du kan legge til kommentarer under dersom du har behov for å klargjøre noe vedrørende ditt svar på dette punktet.

23) Saksbehandlingstid på stasjonen fra innlevering av søknad til vedtak er fattet eller saken er sendt over til UDI?

	Under én uke	1-2 uker	3-5 uker	Mer enn 5 uker
Visum	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Søknad om arbeidsinnvandring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Søknad om familieinnvandring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

24) Ventetid fra innlevering av søknad til intervju?

	Under én uke	1-2 uker	Mer enn 2 uker	Intervjuer ikke
Visum	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Søknad om arbeidsinnvandring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Søknad om familieinnvandring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

25) Påstander om brukerorientering og service

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til / uaktuelt
På min utenriksstasjon gir vi brukerne (søkere) god og individuell veiledning og hjelp.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er en utfordring å formidle gjeldende regler og praksis innen utlendingsfeltet til søkere.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi setter opp plakater og /eller deler ut infoskriv - på engelsk og lokalspråk - med relevant informasjon (saksbehandlingstider, utfylling av søknader m.m.) til søker.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg synes at vi har for korte åpningstider for søkere (angi evt. åpningstider i kommentarfeltet under).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi har ofte lange køer (angi evt. ventetid i kommentarfeltet).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Krav om meldeplikt ved retur etter visumopphold bør innføres (inntil VIS-databasen er på plass).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

26) Kommentarer (spørsmål/påstander 23 -25)**G Migration Portal**

Enheten i UDI som jobber med Migration Portal har utformet noen spørsmål og påstander som gjelder kjennskap til og bruk av Migration Portal. Vi ber deg svare på spørsmålet og ta stilling til påstandene ved å krysse av i tabellene. Dersom du har behov for å klargjøre noe vedrørende svaret ditt, kan du bruke kommentarfeltet under.

27) Hvor ofte bruker du Migration Portal?

- Daglig
 Ukentlig

- Månedlig
 Aldri
 Aldri hørt om Migration Portal

28) Påstander om Migration Portal

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til / uaktuelt
Det er lett å finne fram på Migration Portal.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Migration Portal inneholder de dokumentene jeg har bruk for i mitt arbeid med utlendingssaker.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dokumentene i Migration Portal ligger ikke der jeg forventer å finne dem.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Migration Portal har gjort det enklere å holde seg oppdatert på utlendingsfeltet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg er fornøyd med Migration Portal.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Migration Portal bør utvides med nye/andre funksjoner (angi behov/ønsker i kommentarboksen under).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

29) Kommentarer og forslag til endringer (spørsmål/påstander 27 - 28)

H Forslag til forbedringer

Til slutt vil vi gjerne ha eventuelle forslag til forbedringer i arbeidet med utlendingssaker på utenriksstasjonene, og for utlendingsforvaltningen som helhet.

30) Angi kort de tre viktigste forslagene du har til forbedringer når det gjelder utenriksstasjonenes arbeid med utlendingssaker

31) Angi kort de tre viktigste forslagene du har til forbedringer som gjelder hele utlendingsfeltet og arbeidsdelingen mellom de viktigste aktørene (UDI, UNE, politiet og utenriksstasjonen).

32) Andre kommentarer til Statskonsult?

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

Vedlegg 3:

Utenriksstasjoner hvor medarbeidere er bedt om å besvare spørreundersøkelsen

Abidjan
Abu Dhabi
Abudja
Amman
Ankara
Baku
Beijing
Bucuresti
Cairo
Caracas
Colombo
Dar es Salam
Dhaka
Edinburgh
Hanoi
Harare
Houston
Islamabad
Jakarta
Kampala
Kathmandu
Kiev
Lilongwe
London
Luanda
Lusaka
Moskva
Murmansk
Nairobi
New Dehli
New York
Ottawa
Pretoria
Rabat
Riga
San Francisco
Sarajevo
Shanghai
Skopje
St.Petersburg
Tallinn
Teheran
Tel Aviv
Vilnius
Warszava
Bratislava

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Helhetlig utlendingsforvaltning Hvordan fungerer ansvarsforhold og samhandling mellom UDI og utenriksstjenesten?
Statskonsults rapportnummer:	2007:29
Forfatter(e):	Marianne Iselin Kvalvåg Oddbjørg Bakli
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	
Prosjektnavn:	Evaluering av samhandlingen mellom UDI og utenriksstjenesten
Prosjektleder:	Marianne Iselin Kvalvåg
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	Utlendingsdirektoratet
Resymé/omtale:	<p>Statskonsult har på oppdrag fra UDI gjennomgått organisering og ansvarsforhold mellom UDI og utenriksstjenesten på utlendingsområdet. Vi har sett spesielt på følgende områder: saksflyt, ressursbruk og effektivitet i saksbehandlingen, samhandlingen mellom UDI og utenriksstjenesten, kompetanse og opplæring og service og brukerorientering.</p>
Emneord:	Utlendingsforvaltningen, samhandling UD og UDI, utenriksstjenesten, visum, familiegjenforening, familieinnvandring, arbeidstillatelser, oppholdstillatelser, saksflyt, ressurser utlendingsforvaltningen
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	83
Dato for utgivelse:	Februar 2008
Utgiver:	Statskonsult as Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no