



## **Sammenfatning av evalueringsrapporter etter asylkrisen 2015**

Viktige læringspunkter

Mars 2017

# Innhold

Innhold	1
Sammendrag	3
Innledning	5
Funn og læringspunkter fra Norge	6
Internasjonale perspektiver	15
Avrunding	16
Vedlegg – sammenfatninger	17

# Læring fra asylkrisen 2015

# Sammendrag

I 2015 kom det 31 145 asylsøkere til Norge. Den store økningen i antall asylankomster satte en rekke aktører innen offentlig, privat og frivillig sektor under et betydelig press. I kjølvannet av asylkrisen høsten 2015 ble det utarbeidet en rekke evalueringsrapporter av ulike berørte aktører. Et sentralt spørsmål som belyses i rapportene er om beredskapen til berørte etater og organisasjoner var god nok til å møte den store og raske økningen i asylsøkere som ankom landet. Evalueringsrapportene er skrevet med svært forskjellig utgangspunkt, men flere av dem identifiserer viktige læringspunkter for håndteringen av asylkrisen.

Evalueringsrapportene peker på at aktørenes beredskapsplaner ikke var tilstrekkelig detaljerte med hensyn til opplysninger om samhandling, hvordan aktørene skulle koordinere seg og ansvarsforholdet mellom dem. Det manglet planer for hvordan de ulike aktørene kunne samhandle effektivt i en krise med masseankomster.

Det etablerte systemet for å ta imot asylsøkere var ikke tilpasset ankomstnivået høsten 2015. Kapasiteten både på registrering, transittinnkvartering og innledende helseundersøkelser ble sprengt, og det var nødvendig å etablere nye strukturer for å håndtere de høye asylankomstene. Frivillige aktører stiller spørsmål ved om antallet asylsøkere ved enkelte mottak var større enn det byggene var dimensjonert for. Det bemerkes at asylsøkerne ble sittende lenger på ankomstsentre enn det som i utgangspunktet var tenkt, noe som førte til utfordringer knyttet til asylsøkernes humanitære forhold.

Politiets utlendingsenhet er førstelinje i asylkjeden og har ansvar for å registrere nye søknader/søkere i DUF slik at sakene kan ekspederes til UDI for videre behandling. Hva som registreres i den enkelte sak, har stor betydning for UDIs arbeid med saken, herunder gjennomføring av asylintervju, saksflyt, logistikk, innkvartering og utbetaling av basisytelser. Det kommer frem at Politiets utlendingsenhet hadde utfordringer med å fullregistrere asylsøkere allerede tidlig på sommeren i 2015. Det fremgår også at UDI opplevde samarbeidet med Politiets utledningsenhet som utfordrende under krisen. Nasjonalt ID-senter peker på utfordringer knyttet til endringer i rutiner for hvordan registreringene skulle gjennomføres, og at endringene ikke alltid var godt nok forankret eller formidlet. Praksis knyttet til gjennomføring av «miniregistrering» førte også til merarbeid og utfordringer videre i asylkjeden.

Det tok noe tid før samarbeidet og samvirket kom ordentlig i gang høsten 2015. Dette skyldes blant annet en sen erkjennelse om at det var en krisesituasjon. De ulike aktørene økte ressursinnsatsen og tilrettela for asyltilstrømmingen på ulike tidspunkt. En del av ressursene kom sent på plass og fikk ikke tilstrekkelig opplæring. Samarbeidet tok seg etterhvert opp og blir beskrevet som bra, men flere etterlyser tydeligere mandat og rolle- og ansvarsbeskrivelser. Beslutningslinjer var heller ikke klare. Beslutninger ble i for liten grad skriftliggjort og distribuert til alle med informasjonsbehov. Videre fremgår det at dialog og kommunikasjon både innad og mellom berørte aktører var utfordrende.

## Anbefalinger og læringspunkter

- **En felles forståelse av situasjonen må etableres tidlig**
  - Det er behov for å etablere et sett med kriterier som definerer situasjoner som oppstår ved masseankomster, herunder om situasjonen skal håndteres som en krise eller ikke. Det må innhentes pålitelig og relevant informasjon som kan ligge til grunn for vurdering og definering av situasjonsbildet
  - Det bør etableres koordineringsmøter på ledernivå med deltakelse fra relevante myndigheter og samarbeidspartnere som på et strategisk nivå avklarer situasjonen og initierer nødvendige tiltak
  
- **Beredskapsplanene må videreutvikles**
  - Det er behov for å styrke beredskapsplanene i UDI, inkludert planer for samarbeid med andre aktører. UDIs overordnede plan må angi en overordnet beredskapsorganisasjon med tydelige roller og ansvar, oversikt over møtестrukturer og nødvendig koordinering internt og med samarbeidspartnere.
  - Sentrale samarbeidspartnere som PU og DSB bør etablere egne planer som beskriver deres rolle og bidrag i en krisesituasjon
  - I videreutvikling av beredskapsplanene bør UDI, politiet og andre aktører gå sammen for å utvikle mulige scenarioer for å sikre at planene er tilpasset ulike typer situasjoner
  
- **Roller og ansvar må tydeliggjøres**
  - Mandater, roller og ansvarsområder må avklares og kommuniseres. DSBs nasjonale koordineringsansvar bør tydeliggjøres når det gjelder denne type kriser. UDI bør ta initiativ til et tettere samarbeid med fylkesmennene slik at man raskere og i større grad kan dra nytte av fylkesmennenes koordineringsmandat i større kriser i fremtiden
  - UDI og PU må definere roller og ansvar for innkvartering av asylsøkere før registrering og spesielt definere grenseflatene knyttet til helse, logistikk og budsjettansvar
  
- **Ledelse og kommunikasjon må styrkes**
  - Ledere bør i større grad prioritere strategiske lederoppgaver med fokus på koordinering, dialog med andre involverte etater og disponering av ressurser. Sentrale beslutninger bør dokumenteres og kommuniseres skriftlig, og det er viktig å sikre at beslutningsmyndighet er til stede ved bruk av ulike lokasjoner
  - Berørte etater må etablere rutiner for varsling når én etat endrer arbeidsprosesser som påvirker andre etater, og sikre deling av nødvendig informasjon om asylsøkeres sak (herunder identitet)
  
- **Asylsøkeres grunnleggende rettigheter må ivaretas**
  - Myndighetene må sørge for at asylsøkere får nødvendig informasjon om deres rettigheter. Det må sørges for tilstrekkelig mat, tilgang på helsetjenester og for forsvarlige sanitærtjenester
  - Det bør etableres tydeligere rutiner og retningslinjer for håndtering og oppfølging av sårbare asylsøkere, herunder enslige mindreårige asylsøkere

# Innledning

*Formålet med oppdraget har vært trekke ut læring fra hvordan aktørene innen offentlig, privat og frivillig sektor løste asylkrisen som oppstod høsten 2015.*

## Bakgrunn

I 2015 kom det 31145 asylsøkere til Norge. Den store økningen i antall asylankomster satte en rekke aktører innen offentlig, privat og frivillig sektor under et betydelig press. Som et resultat av at kriser ofte er uventede og uforutsigbare, er det en utfordring å trekke ut læring som er overførbare til en eventuell ny krisesituasjon. Samtidig vil en krise kunne avdekke svakheter og forbedringspunkter som ellers ikke er synlige. I kjølvannet av asylkrisen høsten 2015 ble det utarbeidet en rekke evalueringsrapporter av ulike berørte aktører, herunder både offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner. Evalueringsrapportene er skrevet med ulike utgangspunkt, men flere av dem identifiserer viktige læringspunkter for Justis- og beredskapsdepartementets (JD) håndtering av asylkrisen. Denne rapporten sammenfatter sentrale funn og viktig læring fra eksisterende evalueringsrapporter<sup>1</sup>.

## Fokus og avgrensning

Fokus i oppdraget har vært å systematisere funn, konklusjoner og forslag som eksisterende rapporter selv identifiserer. Det har ikke vært en forventning om å innhente ytterligere synspunkter fra involverte aktører, og heller ikke om å evaluere, foreslå eller utvikle konkrete løsninger på selvstendig grunnlag. Oppdraget har bestått av tre hoveddeler: 1) Gjennomgang og systematisering av sentrale evalueringsrapporter; 2) Søk etter og eventuell systematisering av andre relevante evalueringsrapporter; 3) Supplerende komparativt perspektiv med sammenlikning med andre land det er naturlig å sammenlikne med<sup>2</sup>.

Det har vært lagt særlig vekt på å trekke ut viktig læring fra sentrale evalueringsrapporter som har vært kjent av og som vi har fått oversendt fra oppdragsgiver. Søk etter andre relevante rapporter genererte få aktuelle treff, men har ført til at en rapport fra den svenske riksrevisjonen er inkludert. Følgende rapporter inngår i sammenfatningen:

### Inkluderte evalueringsrapporter

UDIs egenevaluering, 92 sider
POD erfaringsrapport, 19 sider
Røde Kors erfaringsrapport, 9 sider
Nasjonalt ID-senters evaluering av ID arbeidet, 27 sider
Politiets utlendingsenhets rapport fra høsten 2015, 21 sider
NOAS evaluering av informasjons- og veiledningsprogram høsten 2015, 32 sider
Sanitetskvinnene, 1 side
Den norske kirke, 3 sider
Frivillighet Norge rapport, 28 sider
OP Flyktning Østfold pd evaluering, 9 sider
DSB Internrapport, 36 sider
Riksrevisjonen granskningsrapport (fra Sverige), 89 sider

Fra bidragene er det utarbeidet kortfattede sammenfatninger som er vedlagt, som danner grunnlag for beskrivelsene av viktige funn og læringspunkter i denne rapporten.

<sup>1</sup> Kristian Dyrkorn har vært prosjektleder for oppdraget, med Katrine Minken som ansvarlig partner og kvalitetssikrer.

<sup>2</sup> Dialog med myndigheter i andre land viser at flere land har pågående arbeid med å evaluere innsatsen.

# Funn og læringspunkter fra Norge

*«Det er særlig i den første fasen og i deler av den andre fasen at samvirke ikke har fungert, den manglende erkjennelsen av en krisesituasjon er hovedforklaringen til dette.»<sup>3</sup>*

## Innledning

I dette kapittelet beskrives hovedfunn og læringspunkter fra evalueringsrapporter om asylkrisen i Norge. Rapportene som er kartlagt og inkludert er utarbeidet av offentlige etater og frivillige organisasjoner, og omhandler ulike sider ved asylkrisen. Mens rapportene fra offentlige etater har særlig fokus på egen læring fra hvordan de håndterte krisen, har rapportene fra frivillig sektor gjennomgående fokus på bidraget fra frivillige aktører i den vanskelige situasjonen som oppstod høsten 2015. Samtidig berører flere rapporter fra de ulike aktørene de samme temaene – eksempelvis rolleforståelse, samarbeid og kommunikasjon – fra ulike perspektiver.

## Roller og ansvar i forvaltningen – asylområdet og krisesituasjoner

I sivil sektor har Justis- og beredskapsdepartementet en generell samordningsrolle for samfunnssikkerhet og beredskap. Departementet skal gjennom sin samordningsrolle sikre et koordinert og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrenser. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap understøtter Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle iht. kgl.res. 24. juni 2005 nr. 688<sup>4</sup>.

Beredskapsarbeidet i staten bygger på fire grunnleggende prinsipper<sup>5</sup>:

- **Ansvarsprinsippet:** Den organisasjonen som har ansvaret for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.
- **Likhetsprinsippet:** Den organisasjon man opererer med under kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.
- **Nærhetsprinsippet:** Kriser skal organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå.
- **Samvirkeprinsippet:** Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for behandling av søknader om asyl og utvisningssaker, og for akutt innkvartering og drift av asylmottak. Politiets utlendingsenhet (PU) mottar søknader om asyl og gjennomfører asylintervjuer.

Politidirektoratet (POD) har styring og ledelse av politidistriktene og særorgan som en av sine hovedoppgaver. I tillegg har Politidirektoratet en viktig oppgave i omsetting av gjeldende justispolitikk og er bindeleddet mellom Justis- og beredskapsdepartementet og ytre etat.

<sup>3</sup> POD, Den langsomme krisen – asylankomster over Storskog grensepasseringssted – erfaringer fra høsten 2015

<sup>4</sup> [https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2012-06-15-535#KAPITTEL\\_3](https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2012-06-15-535#KAPITTEL_3)

<sup>5</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>

Kommunene skal yte primærhelsetjenester og barnevernstjenester til alle som oppholder seg i kommunen, også for asylsøkere bosatt i mottak i midlertidig innkvartering. Fylkesmannen er bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter for å sikre rask kommunikasjon begge veier. Videre skal fylkesmannen blant annet oppnevne representanter for enslige asylsøkere under 18 år, behandling av saker om fri rettshjelp og føre tilsyn med omsorgssentrene for enslige asylsøkere under 15 år.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) støtter JD gjennom å samordne arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. I asylkrisen fikk de en sentral rolle i å koordinere arbeidet med mottakskapasiteten, både sentralt, regionalt og lokalt.

### Overordnet om beredskap og «kriseforståelse»

Et sentralt spørsmål som belyses i rapportene er om beredskapen til berørte etater og organisasjoner var god nok til å møte den store og raske økningen i asylsøkere som ankom landet. UDI stiller i sin egenevaluering spørsmål om deres beredskapsorganisering var hensiktsmessig innrettet<sup>6</sup>. Det fremgår at det ble etablert gode interne og eksterne koordineringsmøter og - grupper, men at mandat og roller til disse kunne vært tydeligere. En utfordring er at beredskapsplanene i UDI ikke var godt nok tilpasset situasjonen, og at UDI derfor ikke var godt nok forberedt. Det fremgår også at det var en utfordring å opprettholde et tydelig skille mellom strategisk og operativt arbeid, og løfte frem strategiske diskusjoner i krisesituasjonen. Beslutningslinjene i deler av organisasjonen var ikke klare nok, og beslutningene i seg selv ble heller ikke dokumentert godt nok. Dette rapporteres også å gjelde avklaringer med Justis- og beredskapsdepartementet.

Rapporten fra Nasjonalt ID-senter støtter at gjeldende beredskapsplaner ikke var tilstrekkelig detaljerte med hensyn til opplysninger om samhandling, hvordan aktørene skulle koordinere seg og ansvarsforholdet mellom dem. Aktørene var derfor ikke godt nok rustet til å gjennomføre et tilfredsstillende ID-arbeid høsten 2015<sup>7</sup>.

Også POD vurderer at det manglet planer for hvordan de ulike aktørene kunne effektivt samhandle i en krise med masseankomster. At håndteringen av asylankomstene til tross for dette ble gjennomført innenfor det normale rammeverket skyldes både en ekstraordinær innsats og en evne til å tilpasse endrede rammevilkår i dialog med andre aktører. Det oppgis at det særlig var tidlig i krisen at samarbeidet var mangelfullt, og at en manglende erkjennelse av en krisesituasjon er hovedforklaringen på dette.

Rapporten fra Øst politidistrikt (tidligere Østfold politidistrikt) peker også på at det var ulike forståelser av situasjonen (internt i politiet), og om det var en krise eller ikke<sup>8</sup>. I den første fasen var det også en utfordring å få til godt samarbeid lokalt med kommunen, særlig i arbeidet med å skaffe forpleining. Her bidro frivillig sektor representert ved blant annet Røde Kors med essensiell hjelp. Norske kvinners sanitet og den norske kirke bidro også med forpleining.

Samarbeid mellom UDI og Politidirektoratet (POD) kom ifølge UDI på plass for sent, og det ble ikke etablert tilstrekkelig strategisk samarbeid med POD. Et utydelig sektoransvar og utilstrekkelig kunnskapsnivå i UDI førte også til at de tok ansvar for andre sektors fagområder, særlig på helsemyndighetenes felt<sup>9</sup>.

POD stiller også spørsmål ved om samarbeidet (samvirket) i forbindelse med ankomsten over Storskog var godt nok, og skriver i sine rapport at flere aktører har opplevd egen involvering som forsinket<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> UDI, Beredskap høsten 2015

<sup>7</sup> Nasjonalt ID-senter, Evaluering av ID-arbeidet på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015

<sup>8</sup> Øst Politidistrikt, OP Flyktning Østfold PD 2015. Evaluering

<sup>9</sup> UDI, Beredskap høsten 2015

<sup>10</sup> POD, Den langsomme krisen – asylankomster over Storskog grensepasseringssted – erfaringer fra høsten 2015



## Anbefalinger og læringspunkter

- **Etablere felles forståelse av situasjonen tidlig.** Det er behov for å etablere et sett med kriterier som kan benyttes til å definere situasjoner som oppstår ved masseankomster, herunder definere om en situasjon bør håndteres som en krise eller ikke. Det må innhentes pålitelig og relevant informasjon som kan ligge til grunn for vurdering og definering av situasjonsbildet.
- **Styrke beredskapsplanene i UDI inkludert planer for samarbeid med andre aktører.** UDIs overordnede plan må angi en overordnet beredskapsorganisasjon med tydelige roller og ansvar, oversikt over møtестrukturer og nødvendig intern koordinering. Det må være sammenheng mellom UDIs overordnede plan og avdelingenes planer. UDIs overordnede plan må inneholde en plan for koordinering og møter med samarbeidspartnere. Sentrale samarbeidspartnere som PU og DSB bør etablere egne planer som beskriver deres rolle og bidrag i en krisesituasjon.
- **Benytte scenariotilnærming for å videreutvikle beredskapsplaner i samarbeid.** UDI, politiet og andre aktører bør gå sammen for å utvikle mulige scenarioer, og utforme beredskapsplaner som er tilpasset disse. Det bør være tydelige mekanismer for når hvilke tiltak skal settes i verk og hvem som har ansvar for å iverksette hvilke tiltak
- **Behov for ledelse, koordinering og beslutningsmyndighet.** Ledere bør benyttes til utførelse av lederoppgaver med fokus på koordinering, dialog med andre involverte etater og disponering av egne ressurser. Ved bruk av andre lokasjoner enn de som allerede er etablerte, anbefales det en stedlig ledelse med beslutningsmyndighet og koordineringsansvar.
- **Styrket strategisk samarbeid mellom berørte aktører.** Det er behov for styrket strategisk samarbeid mellom aktørene, særlig UDI og politiet. Aktørene bør ha møtepunkter på overordnet nivå, og hyppighet på møtene bør tilpasses situasjonen. UDI bør ha en dialog med DSB om det videre samarbeidet og klargjøre mulig bistand i en ny krise. DSBs nasjonale koordineringsansvar må tydeliggjøres når det gjelder denne type kriser. UDI bør ta initiativ til et tettere samarbeid med fylkesmennene slik at man raskere og i større grad kan dra nytte av fylkesmennenes koordineringsmandat i større kriser i fremtiden.
- **Dialog mellom UDI og JD.** Dialogen med departementet bør i størst mulig grad være skriftlig og gjøres tilgjengelig for personer i UDI med behov for informasjonen. Økonomiske disponeringer bør gjøres skriftlig, og det bør etableres bedre styringsstrukturer og fullmakter for å sikre at beredskapsarbeidet håndteres i henhold til lovverket.
- **Bedre tilrettelegging av helsetjenester.** UDI og helsemyndighetene må være enige om hvordan ansvaret for å tilrettelegge for og informere om asylsøkeres helse bør fordeles. Helsemyndighetenes ansvar for samarbeid med og samordning av fylkesmennenes virksomhet på fagfeltet må være kjent i UDI. Samarbeidsavtalen mellom UDI og Helsedirektoratet må oppdateres og tilpasses både en ordinær situasjon og en krisesituasjon.

### Ankomst, mottak og registrering

Det etablerte systemet for å ta imot asylsøkere var ikke tilpasset ankomstnivået høsten 2015. Kapasiteten både på registrering, transittinnkvartering og innledende helseundersøkelser ble sprengt, og det var nødvendig å etablere nye strukturer for å håndtere de høye asylankomstene. Politiets utlendingsenhet hadde ikke kapasitet til å registrere alle som kom til deres lokaler i Oslo. UDI fikk derfor den 4. september 2015 ansvar for å innkvartere asylsøkere som ventet på registrering (såkalt «PU-innkvartering»).

Ankomstsenter Østfold ble deretter opprettet på svært kort tid, etterfulgt av Ankomstsenter Finnmark, begge i samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Sivilforsvaret. Ankomstsentrene var også et nytt konsept, der tanken var at alle etatene som har en rolle i den innledende fasen, skulle være samlokalisert. Registrering og helseundersøkelse skulle gjøres på ett sted.

I sin egenevaluering vurderer UDI at de lykkes med å innkvartere asylsøkere som ventet på å bli registrert hos Politiets utlendingsenhet, og at de sammen med flere samarbeidspartnere fikk etablert to ankomstsentre på svært kort tid<sup>11</sup>.

Politiets utlendingsenhet er førstelinje i asylkjeden og har ansvar for å registrere nye søknader/søkere i DUF slik at sakene kan ekspederes til UDI for videre behandling. Hva som registreres i den enkelte sak, har stor betydning for UDIs arbeid med saken, herunder gjennomføring av asylintervju, saksflyt, logistikk, innkvartering og utbetaling av basisytelser. Det kommer frem at Politiets utlendingsenhet hadde utfordringer med å fullregistrere asylsøkere tidlig på sommeren i 2015. For en del søkere gjennomførte Politiets utlendingsenhet da kun det som etter hvert ble omtalt som «miniregistrering» (også kalt «innledende registrering»). Allerede sommeren 2015 var registreringen av enslige mindreårige asylsøkere mangelfull, på tross av at ankomstene totalt sett var lave. Utfordringene eskalerte utover høsten, og UDI stiller spørsmål ved prioriteringer i PU der det tok tid før ressurser ble omdisponert og prioritert til registrering. Det fremgår at en del enslige mindreårige ble feilregistrert på alder, noe som skapte utfordringer i etterkant. Det fremgår at UDI opplevde samarbeidet med PU som utfordrende i perioden<sup>12</sup>.

Fra PU sin side beskrives det at overgangen til «miniregistrering» ble foretatt for å ivareta samfunnssikkerheten i en presset situasjon. Flere ansatte i PU uttrykker imidlertid en bekymring for ivaretagelsen av samfunnssikkerheten ved bruk av «miniregistrering». Det stilles spørsmål ved hva som er nødvendig standard på registreringsarbeidet for å sikre ivaretagelse av samfunnssikkerheten, drive ID-fastsettelse, og virke kriminalitetsforebyggende<sup>13</sup>.

Nasjonalt ID-senter peker på utfordringer knyttet til endringer i rutiner for hvordan registreringene skulle gjennomføres. Det fremgår at endringene ikke alltid var godt nok forankret eller formidlet, og ikke alle beslutninger ble skriftliggjort. Dialogen mellom Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet om gjennomføring av «miniregistrering», og i hvilke situasjoner dette skulle gjennomføres, var heller ikke optimal. Til tider manglet HERO oversikt over hvor asylsøkerne var bosatt, noe som også bidro til at registreringsarbeidet ble utfordrende. Dette vanskeliggjorde også arbeidet med å booke søkere til asylintervju eller utvidet registrering. Det ble i en periode gjennomført registrering hovedsakelig i Excel-lister og ikke i Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF), noe som har fått store konsekvenser for PU og UDI sitt etterarbeid i sakene. I flere intervju ble det opplyst at man sparte tid under registreringene, noe som medførte en betydelig ressursbruk i etterkant.<sup>14</sup>

NOAS Informasjons- og veiledningsprogram møtte flere utfordringer da antallet nyankomne asylsøkere steg brått høsten 2015. En hovedutfordring for NOAS var at de opplevde å bli utelatt fra områder som hadde betydning for deres gjennomføring av informasjons- og veiledningsoppdraget overfor nyankomne asylsøkere. Resultatet var at asylsøkere da kunne gå glipp av informasjon de hadde krav på i ankomstfasen<sup>15</sup>.

Frivillige aktører stiller spørsmål ved om antallet asylsøkere ved enkelte mottak var større enn det byggene var dimensjonert for, og at kvaliteten på innkvarteringen derfor kunne være mangelfull. Det bemerkes at asylsøkerne ble sittende lenger på registreringscenter enn det som i utgangspunktet var tenkt, noe som førte til humanitære utfordringer. På registreringscenteret til PU på Tøyen opplevde Røde Kors at asylsøkere måtte overnatte på bakken utenfor lokalet og det var heller ingen barnevennlige områder eller skjermingsmuligheter for amming og stell av

<sup>11</sup> UDI, Beredskap høsten 2015

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> PU, Høsten 2015 – Et forstørrelsesglass over generelle trender i PU?

<sup>14</sup> Nasjonalt ID-senter, Evaluering av ID-arbeidet på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015

<sup>15</sup> NOAS, Veiledningsoppdrag satt på sidelinjen

spedbarn. Enkelte andre steder rakk heller ikke det lokale støtteapparatet å forberede seg, noe som førte til mangelfull helsehjelp for syke asylsøkere<sup>16</sup>.

### Anbefalinger og læringspunkter

- **Forbedret registrering/saksflyt.** Berørte etater må etablere rutiner for varsling når én etat endrer arbeidsprosesser som påvirker andre etater. PU og UDI bør ha en løpende strukturert dialog om ankomstbildet og hensiktsmessig differensiering av registreringer. PU og UDI må være enige om innholdet i og sikre implementering av ulike typer registreringer, og rundskriv/retningslinjer må benyttes også i beredskapssituasjoner. Grensesnittet og ansvarsdelingen mellom UDI og PU i den innledende fasen bør utredes og tydeliggjøres. Det bør vurderes muligheter for økt og bedre informasjonsdeling mellom UDI og PU i arbeidet med identifisering av asylsøkeres identitet.
- **«PU-innkvartering» og akuttinnkvarteringer.** Det må avklares om UDI skal ha ansvar for innkvartering av asylsøkere før registrering dersom behovet skulle oppstå på nytt, og om UDI skal ha dette ansvaret også i en normalsituasjon. UDI og PU må definere roller og ansvar for innkvartering før registrering og spesielt definere grenseflatene knyttet til helse, logistikk og budsjettansvar. Det bør utarbeides veileder for etablering av eventuelle nye innkvarteringsløsninger, og tiltak for å kunne identifisere sårbare personer også i akuttinnkvarteringsløsninger bør vurderes.
- **Innkvartering av enslige mindreårige asylsøkere.** UDI og politiet bør utvikle en differensiert plan for registreringer for å sikre at alle enslige mindreårige blir fullregistrert. UDI bør bistå PU i registreringsprosessen for å sikre både identifisering og fullregistrering av enslige mindreårige dersom PU ikke har kapasitet til dette selv. Det bør utarbeides en veileder/kravspesifikasjon for mottaksdrift som også gir god veiledning til driftsoperatører. Det må sørges for tilstrekkelig bemanning på transittmottak og avdelinger for enslige mindreårige som kan vurdere alder og modenhet på enslige mindreårige som skal fordeles videre til ordinære mottak, og identifisere personer med oppfølgingsbehov.
- **Etablering av store mottak.** Det bør læres av erfaringer med å etablere store mottak. UDI bør på forhånd utarbeide ferdige informasjonspakker som kan sendes kommuner der det planlegges å etablere mottak. UDI bør lage en plan for når, hvor og hvordan DSB og Sivilforsvarets bistand best kan brukes i større prosjekter. Ved behov bør det etableres et apparat som kan utføre saksbehandlingen (intervju) på stedet.
- **Ankomstsenter Østfold.** UDI og politiet bør planlegge videre bruk av ankomstsenter Østfold. UDI og politiet bør utarbeide felles beredskapsplaner for senteret og sikre koordinert opplæring av ledere og ansatte.
- **Ivaretagelse av asylsøkeres humanitære behov ved ankomst.** Myndighetene må sørge for tilstrekkelig og næringsbringende mat. Det må sørges for tilgang på helsetjenester, samt forsvarlige sanitærtjenester.

*«Det å definere en situasjon som en krise, kan utløse bistand fra andre aktører.»<sup>17</sup>*

### Samarbeid, roller og ansvar

Det tok noe tid før samarbeidet og samvirket kom ordentlig i gang høsten 2015. Dette skyldes blant annet en sen erkjennelse om at man var i en krisesituasjon. De ulike aktørene økte ressursinnsatsen og tilrettela for asyltilstrømmingen på ulike tidspunkt. Samarbeidet tok seg

<sup>16</sup> Røde Kors, Grunnleggende humanitære behov og rettigheter for asylsøkere ved ankomst

<sup>17</sup> UDI, Beredskap høsten 2015

etterhvert opp og blir beskrevet som bra, men flere etterlyser tydeligere mandat og rolle- og ansvarsbeskrivelser.

Politidirektoratet (POD) lister i sin evaluering opp at i tillegg til de selv var Østfinnmark politidistrikt, PU, JD, UDI, Grensekommisæren, Fylkesmannen i Finnmark, Sør-Varanger kommune, DSB sentrale aktører. I tillegg nevnes Kripas, UP, Nasjonalt ID-senter og Utenriksdepartementet. Flere av aktørene opplevde egen involvering som forsinket sammenlignet med når det ville vært nødvendig å starte samvirke, øke ressursinnsatsen og tilrettelegge organisasjonen for den økte asyltilstrømningen. Det var i tidlig fase en manglende erkjennelse av at man befant seg i en krisesituasjon. Det var først i midten av oktober at POD tok innover seg at det var krisesituasjon og fikk satt i gang nødvendige prosesser for å få på plass rutiner og kapasitet. Etter dette fungerte det overordnede samvirket bra. På det operative planet er det i den siste fasen mange punkter for en eventuell ny tilstrømning kan benyttes for læring<sup>18</sup>.

Det fremgår at ulike aktører var uenige i når man skulle kalle situasjonen en krise. Dersom situasjonen blir definert som en krise kan dette utløse bistand fra andre aktører. UDI var imidlertid usikre på hva DSB kunne bidra med i begynnelsen, da UDI ikke var klar over DSBs nasjonale koordineringsrolle. UDI var heller ikke godt nok kjent med fylkesmannsembetets koordinerende funksjon. Samarbeid kunne dermed blitt gjort bedre og tidligere med felles situasjonsforståelse og bedre kjennskap til andres roller.<sup>19</sup> Ifølge UDI ble det etablert gode interne og eksterne koordineringsmøter/-grupper i beredskapshåndteringen høsten 2015. Firermøtet bestod av direktørene i de fire mest berørte avdelingene. Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet deltok i firermøtet en gang i uken fra 27. oktober 2015. Det ble etablert strukturer som bør videreføres i tilsvarende situasjoner. Mandat og roller til disse gruppene, og forholdet mellom dem, må bli tydeligere<sup>20</sup>.

ØPD beskriver i sin evaluering at de brukte relativt mye ressurser på samhandling samt å utarbeide trussel- og sårbarhetsanalyse, objektplaner og tiltakskort. Driftsenhetslederne opplevde det som nyttig og effektivt å samordne arbeidet med utarbeidelse av objektplaner med veiledning fra plan- og beredskapsseksjonen. Det ble satt i gang koordineringsmøter fra 4. oktober 2015, hvor etterretningssituasjonen skulle beskrives, samt at berørte driftsenheter skulle presentere sine utfordringer og status i arbeidet. Driftsenhetslederne skulle etablere kontakt med relevante aktører for å forebygge aggresjon mot eller mellom flyktningene og mellom flyktningene og lokalbefolkningen. På denne måten ble koordinering og ledelse av situasjonen styrket<sup>21</sup>.

Det fremgår at DSB bidro aktivt i informasjonshåndteringen. Tilretteleggingen for informasjonsdeling mellom berørte etaters kommunikasjonsavdelinger ble sett på som nyttig. Det ble likevel avdekket et behov for at DSB tar en tydeligere og mer aktiv lederrolle i koordineringen av fremtidige kriser. Informasjon fra myndigheter skal i kriser gi aktørene som er berørt av krisen en best mulig forståelse av situasjonen og krisens ulike konsekvenser. Dersom DSB har en koordinerende rolle i håndtering av en hendelse, inkluderer dette også koordinering av myndighetenes kommunikasjon med media og befolkningen. Koordineringsrollen tar imidlertid ikke bort ansvar eller myndighet fra de andre involverte ansvarlige etatene<sup>22</sup>.

Det ble erfart at det manglet en overordnet avklaring av ledelse når flere aktører jobber sammen i en beredskapssituasjon. Både avklaring av ansvarsområde mellom etater og det overordnede beslutningsansvaret må avklares før neste krise. Når man etablerer virksomhet utenfor de allerede etablerte lokasjonene er det avgjørende å ha en stedlig leder over tid med kompetanse og beslutningsmyndighet<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> POD, Den langsomme krisen – asylankomster over Storskog grensepasseringssted – erfaringer fra høsten 2015

<sup>19</sup> UDI, Beredskap høsten 2015

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Øst Politidistrikt, OP Flyktning Østfold PD 2015. Evaluering

<sup>22</sup> DSB, DSBs håndtering av koordineringen i flyktningssituasjonen i 2015

<sup>23</sup> UDI, Beredskap høsten 2015

Nasjonalt ID-senter peker i sin evaluering på at Politidirektoratet på et tidligere tidspunkt burde tilført ressurser for å håndtere de stadig økende ankomstene og på denne måten hindre mangelfull registrering. Ledere ble i enkelte tilfeller benyttet til andre mer operative oppgaver enn ledelse og dette gikk ut over registreringsarbeidet. Også denne evalueringen trekker frem mangel på stedlig ledelse med beslutningsmyndighet på eksterne lokasjoner. Kommunikasjonen av beslutninger var heller ikke god nok, hverken internt hos aktørene eller mellom de ulike aktørene. Ulik praksis for registrering ble løftet til ledernivå, men ikke fulgt opp godt nok<sup>24</sup>.

### Anbefalinger og læringspunkter

- **Roller og ansvar bør avklares.** Mandater, roller og ansvarsområder mellom de berørte aktører i krisesituasjonen må avklares og kommuniseres. DSBs nasjonale koordineringsansvar må tydeliggjøres når det gjelder denne type kriser. Signaler om krise må umiddelbart omsettes til handling og omdisponering av ressurser må skje raskere.
- **Styrket ledelse.** Det anbefales at ledere benyttes til utførelse av lederoppgaver med fokus på koordinering, dialog med andre involverte etater og disponering av egne ressurser. Ved bruk av andre lokasjoner enn de som allerede er etablerte, anbefales det en stedlig ledelse med beslutningsmyndighet og koordineringsansvar. Beslutninger må skriftliggjøres og gjøres kjent i etatene på en god måte. Ledelsen må sikre lik og forutsigbar praksis.
- **Tydelig og dokumenterbar kommunikasjon.** Det må føres referater fra sentrale møter, og referatene må gjøres lett tilgjengelig for alle med behov for informasjonen.

### Rutiner, kompetanse og ressurser

I evalueringen av ID-arbeidet gjennomført av Nasjonalt ID-senter trekkes det frem at det var stadige endringer i rutiner for hvordan registreringene skulle gjennomføres og at endringene ikke alltid var godt nok forankret, formidlet eller skriftliggjort. Dette førte til ulik praksis og usikkerhet. «Miniregistreringer» gjorde kanskje arbeide lettere på stedet, men førte til et vanskeligere arbeidet med oppfølging og behandling og økt ressursbruk i ettertid.

Den økte asyltilstrømningen førte til økte bevilgninger og ekstraressurser. Dette var i utgangspunktet positivt, men det var ikke alle nyansatte som fikk tilstrekkelig opplæring og det var heller ikke nok erfarne medarbeidere tilgjengelig til å følge de opp. Mangel på tilstrekkelig utstyr for opptak av biometri ved registrering, og manglende tilgang og kjennskap til DUF, har også vanskeliggjort både registreringsarbeidet og saksbehandlingen av asylsakene<sup>25</sup>. Kompetanse knyttet til registreringsarbeidet fremstår dermed som en utfordring under høsten 2015.

POD fremhever i sin evaluering to vesentlige kritiske faktorer som preget krisen i Østfinnmark politidistrikt, nemlig at ressurstilførselen, både i form av tjenestemenn til det lokale politiet og ressurser fra PU og andre distrikt, kom for sent og at det ikke alltid var en tilstrekkelig balanse mellom kapasitet og kompetanse i de ressursene som ble tilført. PU skiftet dessuten mannskaper med jevne mellomrom, noe som delvis resulterte i brudd i kontinuiteten.

Den økte ressurstilgangen ble delvis dekket gjennom tilleggsfinansiering gjennom Prop. 152 S (2014-2015) og nysalderingen, men det oppstod likevel et gap som måtte dekkes av Politidirektoratets reserve i påvente av eventuelle tildelinger. For denne krisen spilte også de fysiske rammevilkårene på Storskog grensepasseringssted en rolle. Grunnforhold og totalarealet definerer en øvre grense for hvor mange personer som kan oppholde seg på Storskog grensepasseringssted og utføre et meningsfylt arbeid samtidig. Dette betyr at selv om viljen til å sende flere tjenestemenn hadde vært tilstede, så ville det ikke vært mulig å oppskalere mannskapsmengden på Storskog grensepasseringssted<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Nasjonalt ID-senter, Evaluering av ID-arbeidet på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> POD, Den langsomme krisen – asylankomster over Storskog grensepasseringssted – erfaringer fra høsten 2015

## Anbefalinger og læringspunkter

- **Tydelige rutiner for gjennomføring av registrering.** Det anbefales at det utarbeides tiltakskort for gjennomføring av asylregistreringen og videre saksbehandling, og at disse etterleves. Rutinene må tydelig kommuniseres internt i egen etat. De bør utarbeides i fellesskap med andre berørte etater for å sikre en felles forståelse av helhetsbildet og for å sikre at involverte etater får nødvendig informasjon.
- **Styrking av kompetanse.** Det anbefales at ansatte får god informasjon om og opplæring i gjeldende rutiner, og ved endring i saksbehandlingsrutiner må dette kommuniseres på en tydelig måte. Samarbeid mellom etatene har blitt oppfattet som positivt og bidratt til kompetanseheving og helhetsforståelse. Det må sikres tilstrekkelig tilgjengelig kompetanse innen språk og kulturforståelse samt kunnskap om både hvilke rettigheter asylsøkerne har og hvilke myndigheter som skal ivareta disse rettighetene.
- **Relevant informasjon må samles lett tilgjengelig.** All relevant informasjon, ordrer og pålegg mv., må samles på et lett tilgjengelig sted. Interne vurderinger, anbefalinger og beslutninger må dokumenteres skriftlig. Skriftlig kommunikasjon vil også skape en mer forpliktende dynamikk i beslutningene

*«Organisasjonene bidro til å avhjelpe myndighetene både ved å gi humanitær hjelp og ved å gi sosial støtte og informasjon. Arbeidet har også, slik organisasjonene ser det, bidratt til å fremme respekt og forståelse for flyktingenes situasjon gjennom informasjon og meningsytring.»<sup>27</sup>*

### Nærmere om det frivillige bidraget

Det er bred enighet blant aktørene at det frivillige bidraget var svært viktig i situasjonen som oppstod høsten 2015. Frivillighet Norge setter fokus på hva som ville skjedd dersom de frivillige organisasjonene ikke hadde engasjert seg<sup>28</sup>. Her kommer det frem at kapasitetsmangelen ville vært større, og at den store aktiviteten frivilligheten organiserte ikke kunne vært utført av offentlig ansatte. Kommuner og statlige etater var allerede strukket langt, og flere av behovene som frivillige dekket oppsto som følge av at det offentlige mottakssystemet ikke kunne håndtere situasjonen. Det kommer videre frem at frivillige organisasjoner bidro til å styrke integreringsarbeidet, ved at møtet mellom en frivillig og en flyktning representerer noe annet enn et møte mellom en ansatt og en klient. Det pekes også på at organisasjonene, gjennom sin tilrettelegging og dialog med UDI, kommuner, politiet og andre aktører, bidro til å dempe og forebygge konflikter mellom innbyggere og det offentlige.

Røde Kors erfarte blant annet at det offentlige viste mangelfull kompetanse innen språk- og kulturforståelse samt kunnskap om både hvilke rettigheter asylsøkerne har og hvilke myndigheter som skal ivareta disse rettighetene<sup>29</sup>. De erfarte at det var for mange episoder hvor det oppstod unødvendige hendelser forårsaket av mangelfull språk- og kulturkompetanse. Dette viser at både at frivillige aktører kan bidra med andre perspektiver og innsatser, og at det offentlige kan ha behov for kompetanseheving innen disse områdene.

Den norske kirke samarbeider med norske etater og organisasjoner, og bidrar med konkrete innspill til endring overfor politikere og forvaltningsorganer. Den norske kirke sentralt er i ferd med å inngå en intensjonsavtale med UDI om tilrettelegging for frivillige aktiviteter på mottak i regi av Den norske kirke. Hensikten med disse aktivitetene er å fremme integrering og toleranse samt

<sup>27</sup> Frivillighet Norge, Sivilsamfunnets bidrag i flyktnings situasjonen

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Røde Kors, Grunnleggende humanitære behov og rettigheter for asylsøkere ved ankomst

stimulere til økt lokal samhandling med asylsøkere<sup>30</sup>. Norske Kvinners Sanitetsforening har på sin side intensjonsavtaler med IMDi helt tilbake til 2010 og med UDI inngått i 2016<sup>31</sup>.

### Anbefalinger og læringspunkter

- **Forutsigbarhet i samarbeidet.** Det er avgjørende å ha avtaler før en krise som sier noe om hva det offentlige kan stille med, hva organisasjonene stiller med og hvordan de skal samarbeide i en presset situasjon. Dette må etableres før en eventuell ny flyktningsituasjon oppstår. Flere av organisasjonene har pekt på at det er potensiale i å skape tettere samarbeid for å utnytte felles ressurser bedre.
- **Tydligere ansvarsdeling mellom det offentlige og det frivillige.** Det bør stilles spørsmål om riktig ressursbruk dersom frivillige organisasjoners tilbud, kompetanse og erfaringer ikke blir tatt i bruk fordi kommunen heller velger å etablere egne tilbud, eksempelvis flyktningsguider som Røde kors tilbyr
- **Psykososial støtte for sårbare nyankomne flyktninger.** Flere av organisasjonene poengterte at det psykososiale aspektet var mangelfull ved ankomstpunktene. Myndighetene må legge bedre til rette for en mer barnevennlig håndtering av barn og enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge.
- **Tilsynsordning bør vurderes.** Det stilles spørsmål om det bør opprettes en egen tilsynsordning for registrering, akuttinnkvartering og asylmottak etter Sivilombudsmannens modell. Tilsyn er en viktig rettssikkerhetsgaranti for borgerne, samt det ivaretar kvaliteten og profesjonaliteten i de offentlige tjenestene.

---

<sup>30</sup> Den norske kirke, Brev til JD

<sup>31</sup> Norske Kvinners Sanitetsforening, Brev til JD

# Internasjonale perspektiver

I arbeidet med denne rapporten er det også gjort søk etter relevant litteratur fra andre sammenliknbare land. Søkene har generert få relevante treff, men har resultert i at en granskningsrapport fra den svenske riksrevisjonen er blitt inkludert<sup>32</sup>. Andre land har pågående arbeid med å evaluere innsatsen under asylkrisen, som blant annet Finland og Danmark. Det må tas forbehold om at det kan foreligge interne rapporter i ulike land som ikke er gjort tilgjengelig for oss i undersøkelsen.

## Læring fra Sverige

Den svenske Riksrevisjonen har gjennomført en granskning av beredskapen i flyktningssituasjonen i Sverige, der det vært fokus på om det var tilstrekkelig beredskap hos Migrationsverket, Regeringskansliet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) og länsstyrelserna. Videre spørres det om Migrationsverket klarte sitt oppdrag under høsten 2015, og om aktørene samvirket i tråd med ansvarsprinsipper<sup>33</sup>.

Revisjonen finner at myndighetene ikke var godt nok forberedt for denne typen krise som flyktningssituasjonen var, og at deres beredskapsorganisasjoner ikke var tilpasset flyktningssituasjonens lengde eller kompleksitet. Det var ikke foretatt nødvendige risiko og sårbarhetsanalyser som forberedte myndighetene for situasjonen. En utfordring er – som i Norge – at beredskapsplanene i ansvarlig etat (Migrationsverket) ikke var koplet godt nok til andre berørte aktører.

Regjeringens ansvarsprinsipper innebærer at hver aktør også i krise skal fullføre sine kjerneoppdrag, og samvirke med andre aktører. Riksrevisjonen at Migrationsverket og MSB i hovedsak fullførte sine kjerneoppdrag. I hovedsak klarte Migrationsverket å fullføre første registrering av voksne asylsøkere og medfølgende barn. Det fremgår at MSB fullførte sitt oppdrag i å støtte regjeringen, men det oppstod uklare roller opp mot andre aktører. MSB støttet Migrationsverket med støtte og rådgivning, men Migrationsverket ønsket mer konkret innsats og bistand i det operative arbeidet. Dette kan også ha noe med forståelsen av MSBs rolle.

Det var utfordringer i samvirket mellom myndighetene, og det var en tendens til at aktørene prioriterte sine kjerneoppdrag og nedprioriterte samhandling med andre aktører. Ulike tolkninger av ansvarsprinsippene kan også ha bidratt til ulike prioriteringer.

Videre fremgår det av revisjonen at Regjeringen satte i gang en rekke tiltak, men de kom sent og hadde lite effekt på den akutte situasjonen, herunder økt grensekontroll, og iverksetting av utredninger. Regjeringen satte i gang tiltak for å avlaste Migrationsverket med hensyn til boligfremskaffelse, men dette førte til få resultater tross merarbeid hos länsstyrelsene, MSB og kommunene.

Det oppstod også utfordringer i å ta vare på enkelte grupper asylsøkere, særlig enslige mindreårige asylsøkere. Alle ble ikke fanget opp og registrert ved ankomst, og det oppstod situasjoner som innebar risiko for deres liv, helse og rettssikkerhet. Frivillige organisasjoner hjelp og støtte til disse var svært viktig. Forholdene ved enkelte mottak var problematiske. Det stilles spørsmål ved om regelverk for frihetsberøvelse var tilpasset situasjonen godt nok.

---

<sup>32</sup> Det er avdekket at det foreligger internasjonal forskning og kunnskap om migrasjon og integrering av asylsøkere, men som ikke har vært direkte relevant for denne undersøkelsen. Kriterier for å inkludere internasjonale rapporter har vært at 1) de omhandler håndtering av ankomster høsten 2015 kombinert med at 2) de omhandler land det er naturlig å sammenlikne seg med, samt at 3) de er dokumentert på norsk, engelsk, svensk eller dansk.

<sup>33</sup> Riksrevisjonen, Lärdomar av flyktningssituationen hösten 2015 – beredskap och hantering



# Avrunding

Den store økningen i antall asylankomster satte en rekke aktører innen offentlig, privat og frivillig sektor under et betydelig press og det ble avdekket flere utfordringer som må løses før en eventuell ny krise. Det er et stort antall aktører involvert, og roller og ansvarsområder må tydeliggjøres. Det må utarbeides bedre og mer detaljerte beredskapsplaner som tydelig definerer kriterier for en krisesituasjon og som tar for seg alle sidene av samhandlingen.

Sammenfatningen viser at de ulike evalueringsrapportene som er inkludert, har hatt fokus på flere av de samme temaene. Dette gjelder et særlig fokus på myndighetenes beredskap og evne til å ta imot et stort antall asylsøkere innenfor et kort tidsrom. Det er også satt fokus på at det var ulike oppfatninger om hvorvidt situasjonen utgjorde en krise eller ikke. Samtidig viser sammenfatningen at det offentlige og frivillige aktører kan ha til dels ulike perspektiver på situasjonen. Offentlige myndigheter har hovedansvaret for å få på plass nødvendige tilbud, og har derfor vært særlig opptatt av å løse utfordringer som oppstår med tilgjengelige ressurser og sikre rask innkvartering av ankomne. Frivillige aktører stiller i større grad spørsmål med kvaliteten på de tilbudene som ble etablert, og at de er i tråd med etablerte standarder. I oppdaterte beredskapsplaner bør det derfor være avklart overfor både offentlige myndigheter og andre aktører om det er behov for å avvike fra etablerte standarder ved en krisesituasjon.

Imidlertid vurderer vi at mange av de læringspunktene som er beskrevet i sammenfatningen og de ulike bidragene, vil være viktige for å videretruvle praksis i håndtering av asylankomster uavhengig av om det oppstår en ny krise eller ikke.

De internasjonale perspektivene viser også at andre land opplevde flere av de samme utfordringene som Norge. Det er særlig verdt å merke seg utfordringen i Sverige knyttet til balansen mellom myndighetenes kjerneoppdrag på den ene siden, og deres evne til å samhandle med andre aktører på den andre. Også her pekes det på utfordringer knyttet til å fange opp og håndtere sårbare grupper asylsøkere, herunder enslige mindreårige.

Ut fra de evalueringsrapportene som er analysert og sammenfattet i dette prosjektet, kan følgende løftes frem som særlig viktige spørsmål å ta tak i/lære av:

- **Hvordan sikre nødvendig fokus, vilje og evne til å ta tak i de viktige forbedringspunktene som er pekt på i de ulike evalueringsrapportene, nå når flyktningekrisen er over?**
- **Hvordan sørge for en felles situasjonsforståelse (tidlig nok) når det oppstår en situasjon som ulike aktører opplever og oppfatter ulikt?**
- **Hvordan sikre tilstrekkelig ledelse og tydelige beslutningslinjer i en krisesituasjon?**
- **Hvordan sikre god balanse i berørte aktørers prioritering mellom kjerneoppgaver og samhandling med andre?**
- **Hvordan sikre god balanse mellom operative og strategiske oppgaver?**
- **Hvordan sørge for nok oppmerksomhet mot asylsøkeres grunnleggende humanitære behov i en krisesituasjon?**
- **Hvordan sikre god flyt i hele ankomstfasen slik at samfunns mål om god integrering og rask retur oppnås?**

# Vedlegg – sammenfatninger

# Deloitte.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.