

VEDLEGG

SAMMENFATNINGER

INNHOOLD

1. Brev fra Den norske kirke (Dnk): Den norske kirkes arbeid angående migrasjons- og integrerings spørsmål
2. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: DSBs håndtering av koordineringen i flyktningssituasjonen i 2015
3. Frivillighet Norge i samarbeid med Burson-Marsteller: Sivilsamfunnets bidrag i flyktningssituasjonen
4. Nasjonalt ID-senter: Evaluering av ID-arbeidet på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015
5. Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS): Veiledningsoppdrag satt på sidelinjen
6. Norske Kvinners Sanitetsforening (NKS): Innspill fra Norske Kvinners Sanitetsforening
7. Politidirektoratet: Den langsomme krisen – asylankomster over Storskog grensepasseringssted – erfaringer fra høsten 2015
8. Politiets utlendingsenhet: Høsten 2015 – Et forstørrelsesglass over generelle trender i PU?
9. Riksrevisjonen: Lärdomar av flyktningssituasjonen høsten 2015 – beredskap och hantering
10. Røde Kors: Grunnleggende humanitære behov og rettigheter for asylsøkere ved ankomst – Røde Kors sine erfaringer og anbefalinger til norske myndigheter
11. Utlendingsdirektoratet (UDI): Beredskap høsten 2015. Rapport fra egevalueringen
12. Østfold politidistrikt: OP Flyktning Østfold PD 2015. Evaluering

Brev fra Den norske kirke (Dnk): Den norske kirkes arbeid angående migrasjons- og integreringsspørsmål

Forfatter	Den norske kirke
Utgiver	Ikke aktuelt. Brev fra Dnk til JD
Formål og problemstillinger	Kortfattet oversikt over Den norske kirkes mangfoldige engasjement
Metode	Ikke aktuelt
Hovedfunn	<p>Dnk er en aktiv samfunnsaktør. Det gjør seg blant annet gjeldende på områder som ansvar for skaperverket, freds- og forsoningsarbeid, fattigdomsbekjempelse og vern om menneskeverdet. Kirkens menneskerettighetsarbeid favner bredt. Noen eksempler på tema kirken fokuserer på er arbeid for styrket tros- og livssynsfrihet, arbeid for rettferdighet for asylsøkere og flyktninger, støtte til urfolk og kamp mot diskriminering basert på kjønn, seksuell legning eller funksjonshemming. På alle disse områdene arbeides det med ulike metoder, men oftest både med et lokalt, nasjonalt og et internasjonalt engasjement. I forbindelse med arbeidet for asylsøkeres rettigheter i Norge samarbeider kirken med norske organisasjoner med samme engasjement, og bidrar med konkrete innspill til endring overfor politikere og forvaltningsorganer. Den lokale menighets samarbeid varierer fra sted til sted, men favner bredt med kommune og lokale offentlige instanser og med frivilligsentraler, frivillige organisasjoner og til dels også andre kirker og trossamfunn. 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 stimulere til økt lokal samhandling med asylsøkere.</p> <p>Dnk har ulike ressurser og muligheter fra sted til sted, men vil med lokale variasjoner:</p> <ul style="list-style-type: none">• Tilby aktiviteter i mottakene og i lokalsamfunnet som bidrar til:<ul style="list-style-type: none">○ Språktrening- og opplæring○ Hverdagslivsdeltakelse, gjennom for eksempel kontakter i lokalsamfunnet ved deltakelse i generelle arrangement og spesielt arrangerte tiltak○ Aktivisering av barn og unge gjennom for eksempel deltakelse i kor og friluftaktiviteter○ Kulturutveksling ved å legge til rette for å bli kjent med og samspille med hverandres kultur gjennom eksempelvis musikkutveksling og konserter, matkultur, håndarbeidsteknikker o.a.• Tilby rusfritt fellesskap lokalt med utgangspunkt i lokalkirken• Tilby kristent fellesskap til kristne asylsøkere og hjelp til å finne lokal kirke som korresponderer best med den opprinnelige kirkelige tilknytning• Bidra til religionsdialog på lokalt plan gjennom lokal kunnskap om ulike religioner i nærmiljøet og knytte kontakt mellom representanter for disse• Tilby lokale tilpassete tjenester som skystjeneste til aktuelle arrangement ved behov• Invitere til lokalt samarbeid med kommune, frivillige lag og organisasjoner og andre tros – og livssynssamfunn• Bistå lokale myndigheter og frivillige organisasjoner i krisearbeid og sorgarbeid• Sørge for at frivillige rekruttert av Den norske kirke som skal ha tjeneste i mottak eller stå i direkte arbeid med barn og unge har framvist politiattest/barneomsorgsattest• Sørge for at frivillige rekruttert av Den norske kirke får opplæring og oppfølging tilpasset den oppgaven de går inn i
Anbefalinger	Ikke aktuelt

DSBs håndtering av koordineringen i flyktnings situasjonen i 2015	
Forfatter	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
Utgiver	DSB
Formål og problemstillinger	Erfaringene som kommer fram i evalueringen vil direktoratet bruke til å tydeliggjøre, utbedre og styrke DSBs samordnings- og koordineringsrolle. Rapporten behandler hvordan DSB har forstått og utført koordineringsrollen.
Metode	Evalueringen er primært basert på interne og eksterne semistrukturerte en-til-en dybdeintervjuer på 60-90 minutter. I tillegg er det gjennomført en ekstern spørreundersøkelse som ble sendt til 49 respondenter, som alle representerte myndigheter som har hatt en rolle i flyktnings situasjonen.
Hovedfunn	<p>Prinsipper for krisehåndtering:</p> <p>DSB har vært opptatt av å tydelig formidle at koordineringsrollen til direktoratet ikke fratar eller skyver på myndighetenes ansvar i håndtering av hendelsen. I denne situasjonen hadde UDI ansvaret, mens DSB tilrettela for kommunikasjon mellom etatene og mellom aktørene. På denne måten ble koordinering en tjeneste som DSB kunne tilby kriseeier på linje med andre oppgaver som må løses under en håndtering, uten at dette endret ansvarsforholdene. Dersom man legger eksterne etaters forståelse av ansvarsprinsippet og DSBs koordineringsansvar til grunn, kan DSB vurdere å ta koordineringsansvar tidligere i fremtidige hendelser. DSB bør også i senere hendelser tilnærme seg etater de vanligvis ikke jobber med slik det er blitt gjort i denne hendelsen.</p> <p>DSBs utvidede oppdrag:</p> <p>Det utvidede oppdragsbrevet fra JD ble internt i DSB oppfattet som nødvendig fordi det bidro til klargjøring og forankring av DSBs koordineringsrolle. Denne klargjøringen bidro til at DSB kunne utføre sitt samfunnsoppdrag på en mer hensiktsmessig måte i flyktnings situasjonen. Selv om det utvidede oppdraget kom sent og ikke ga de fullmaktene man skulle ønske, ser oppdragsmodellen ut til å fungere innenfor andre sektorer og også i Sverige. Evalueringsgruppen mener det er verdt å utforske denne nærmere, og gå i dialog med JD om behovet for en rutine for dette i forbindelse med ekstraordinære hendelser.</p> <p>Virkemidler:</p> <p>En gjentagende erkjennelse er at instanser som vanligvis ikke er involvert i krisehåndtering har manglende forutsetninger for å forstå og ta i bruk tilbudene fra DSB fullt ut. Liaisonfunksjonen har et større potensiale enn det som er blitt utnyttet i denne hendelsen. For å sikre god krisehåndtering er det viktig å gjøre anvendelsen av slike ressurser forståelig og håndgripelig for etatene DSB bistår. Det er en generell oppfatning av at koordineringsmøtene på direktoratsnivå og mellom fylkesmenn og direktoratene samt rapportering samlet bidro til at aktørene, både DSB og involverte direktorater og embeter, fikk en bedre og mer helhetlig forståelse for situasjonen og andre myndigheters ansvar, roller, håndtering og utfordring.</p> <p>De interne respondentene forteller at det er blitt lagt mye arbeid i å få andre etater til å forstå at informasjon fra én etat har betydning for andre etaters håndtering. Denne utfordringen gjenspeiles i eksterne intervjuer der respondentene forteller at de ikke forsto viktigheten av å dele egen informasjon med andre etater før de hadde deltatt på et møte. Flere tar også opp i intervjuene at det var en mangel ved møtene der ikke alle etater var til stede. En viktig, men krevende oppgave for DSB, er derfor å få alle involverte etater til å delta på møtene, slik at viktige etater ikke uteblir og dermed vanskeliggjør samvirke og håndtering.</p>

	<p>Koordinering og kommunikasjon: DSB tilrettela for informasjonsdeling mellom berørte etaters kommunikasjonsavdelinger. Dette var nyttig, men etatene har behov for at DSB tar en tydeligere og mer aktiv lederrolle i koordineringen. DSB beskrives samlet sett som profesjonelle og lydhøre for innspill. DSB ble oppfattet som å være på tilbudssiden.</p> <p>I intervjuer med respondenter fra eksterne etater, sentrale personer i FAM-prosjektet og direktør DSB, uttrykkes viktigheten av å se informasjons håndtering som en del av krisehåndteringen. Informasjon fra myndigheter i kriser skal gi både aktørene i, og berørte av, krisen en best mulig forståelse av situasjonen og dens ulike konsekvenser. Slik vil de ha best mulige forutsetninger for å treffe beslutninger innen de områdene som de har ansvar for eller berøres av. Respondentene er tydelige på at dersom DSB har en koordinerende rolle i håndtering av en hendelse, innebærer dette også koordinering av myndighetenes kommunikasjon med media og befolkningen.</p>
<p>Anbefalinger</p>	<p>Oppsummering av viktigste bidrag fra DSB:</p> <p>DSB virket som et organisasjonsledd DSB virket som et organisasjonsledd som samlet alle inntrykkene og ble en kanal for informasjonsutveksling. For de etatene som først ble berørt lenger ute i "flyktningsyklusen", ble møtene en forberedelseskanal for den håndteringen som lå lenger fremme i tid.</p> <p>Forståelse og kjennskap Koordineringsmøtene bidro til at man ble kjent med andre etaters roller og ansvarsområder. Dette ga en bedre forståelse av hvilket terreng andre bant seg i og åpnet synet for hva andre jobbet med. Dette gjør det også enklere å ta opp kontakt i fremtiden.</p> <p>Lettelse i egen koordinering Møtene bidro til at man effektivt kunne nå ut til samtlige kommuner med god og oppdatert informasjon. Erfaringer fra andre hendelser har vist at ulike direktorater opererer på fagkanal og noen direktorater kommuniserer direkte med kommunene. Dette skaper uhensiktsmessige strukturer og lite effektiv samhandling.</p> <p>Viktig å bli sett og hørt Koordineringsmøtene fungerte som en arena der alles utfordringer ble tatt opp, noe som bidro til at man opplevde seg sett og hørt. En respondent uttrykker det slik: "Fantastisk at man kan få en slik arena med så mange deltakere. Kan ikke rose dette opplegget nok!"</p> <p>Bidrag til økt kriseforståelse Flere mener at DSB var viktig for å få opp kriseforståelsen hos involverte etater.</p>
<p>Viktig læring</p>	<p>En viktig erfaring er behov for bedre samarbeid på tvers. Dette gjelder både samarbeid frivillige organisasjoner seg i mellom, og samarbeid på tvers av sektorer – for eksempel mellom frivillige organisasjoner og offentlige aktører og asylmottakene.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Godt samarbeid må være basert på tillit og gjensidig nytte. Det tar tid å etablere gode relasjoner, og det er derfor avgjørende at aktørene holder kontakten, og utvikler relasjoner, også utenfor krisesituasjonen. En forutsetning for dette er at det offentlige viser tydelig at man ønsker et langsiktig samarbeid med frivilligheten gjennom å bruke tid på å bli kjent med frivilligheten og bygge relasjoner. En annen forutsetning er at det offentlige gir frivillige organisasjoner

langsiktige rammebetingelser som gjør at de kan opprettholde og utvikle kompetanse om inkludering, integrering og samarbeid med det offentlige.

- Samarbeidet må også følges opp av verktøy. Mange organisasjoner har utviklet egne metoder og konsepter som Røde Kors' flyktingguider, Redd Barnas prosjekt «en god nabo» eller sanitetskvinnenes omsorgsberedskapsgrupper. Kjennskap til disse eksisterende verktøyene både hos det offentlige og i frivillig sektor, er avgjørende og kan spare tid og ressurser når det trengs som mest. Andre verktøy er tilgjengelige på tvers av organisasjoner. Frivillighet Norge tilbyr en workshop til organisasjoner som vil bli mer inkluderende.
- Erfaringene viser også at det er en stor utfordring å formidle engasjerte enkeltpersoner som ønsker å bidra til et sted hvor de kan få gjort noe nyttig og konkret. Frivillig.no er en nasjonal nettportal for å gjøre det lettere for folk å finne noe å engasjere seg med i sitt nærmiljø og for organisasjoner å rekruttere frivillige.
- Det er en stor ressurs for samfunnet at bredden av frivillige organisasjoner engasjerte seg. Med det store mangfoldet av organisasjoner som fins her i landet er det et ganske høyt antall når halvparten oppgir at de engasjerte seg, slik de gjorde i vår undersøkelse. På den andre siden er alle organisasjoner viktige møteplasser i lokalmiljøene, og på den måten kan alle bidra når flykninger bosetter seg.
- Sivilsamfunnet reiste seg høsten 2015. Flere meldte seg til innsats, og aktiviteten i organisasjonene økte. Mye av aktiviteten er videreført, noe som indikerer at sivilsamfunnet vil ha enda bedre forutsetninger dersom en lignende situasjon skulle oppstå i fremtiden. Men dette forutsetter at det offentlige tar ansvar for å styrke frivillighetens rammebetingelser og at frivilligheten selv tar ansvar for å videreføre og utvikle de gode aktivitetene og møteplassene som oppsto som følge av den akutte situasjonen.

Sivilsamfunnets bidrag i flyktnings situasjonen	
Forfatter	Frivillighet Norge i samarbeid med Burson-Marsteller
Utgiver	Frivillighet Norge
Formål og problemstillinger	Hensikten med rapporten er å dokumentere hvordan de frivillige organisasjonene bidro, og hvilke forbedringspunkter som er nødvendige for å møte lignende situasjoner i fremtiden.
Metode	Rapporten er basert på en spørreundersøkelse blant Frivillighet Norges medlemsorganisasjoner gjennomført i september og oktober 2016, fokusgruppe i Frivillighet Norges Forum for inkludering, samt intervjuer med personer i et utvalg av organisasjonene som bidro.
Hovedfunn	<p>Det stilles spørsmål om hva som kunne skjedd dersom de frivillige organisasjonene ikke hadde engasjert seg.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kapasitetsmangelen i mottaksapparatet ville vært større. Det er åpenbart at den store aktiviteten frivilligheten organiserte ikke kunne vært utført av offentlig ansatte. Kommuner og statlige etater var allerede strukket til bristepunktet, og flere av behovene som frivillige dekket oppsto nettopp som følge av at det offentlige mottakssystemet ikke kunne håndtere situasjonen. • Dårligere integrering. Frivillige kan bidra med noe kvalitativt annerledes enn lønnede fagfolk i integreringsarbeidet. Møtet mellom en frivillig og en flyktning er et møte mellom medmennesker – ikke et møte mellom en ansatt og en klient. I tillegg gir mange organisasjoner flyktingene selv mulighet til å engasjere seg som frivillige, noe som både gir mestringsfølelse, nettverk og kunnskap om det norske samfunnet og dermed styrker integreringen. • Større motsetninger og konflikter mellom innbyggere og det offentlige. Det er en grunnleggende menneskelig egenskap at man stiller opp for andre som trenger hjelp. De etablerte frivillige organisasjonene klarte, i et godt samspill med nye initiativ som oppsto spontant, i stor grad å fange opp engasjementet og gi folk muligheter til å engasjere seg på en konstruktiv måte. Samtidig oppsto til tider konflikter mellom offentlig personell som skulle bistå flyktingene, og engasjerte frivillige som ville hjelpe. Det er grunn til å tro at organisasjonene, gjennom sin tilrettelegging og dialog med UDI, kommuner, politiet og andre aktører, bidro til å dempe og forebygge slike konflikter.
Anbefalinger	<p>Anbefalinger fra spørreundersøkelsen om hva som må til for å stå bedre rustet dersom en lignende flyktnings situasjon skulle oppstå i fremtiden.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Et mer forutsigbart samarbeid med UDI: Det er avgjørende å ha avtaler før en krise som sier noe om hva UDI kan stille med, hva organisasjonene stiller med og hvordan de skal samarbeide i en presset situasjon. Avtaler for arbeid og aktiviteter på mottak må være avklart på forhånd og samarbeidet må være av langsiktig karakter. Dette må etableres før en eventuell ny flyktnings situasjon oppstår. • Bedre ansvarsfordeling mellom kommunene og frivilligheten: Det er nødvendig med høyere bevissthet om og tydeligere ansvars- og arbeidsfordeling mellom det kommunale og det ideelle. • Koordinering av frivillige: Flere av organisasjonene har pekt på at det er potensiale i å skape tettere samarbeid for å utnytte felles ressurser bedre.

- **Opplæring og krav til nye frivillige:** Mange organisasjoner har trukket frem at det må stilles krav til frivillige, også i en akutt situasjon. Frivillige organisasjoner er eksperter på frivillighet og kan bidra til en viktig kvalitetssikring av frivillige og rammene for aktiviteter for og med flyktninger.
- **Bedre ivaretagelse av de frivillige:** Mange frivillige fikk høsten 2015 en veldig stor arbeidsbelastning. I tillegg ble mange eksponert for synsinntrykk og erfaringer som de verken var forberedt på eller trent i å takle. En viktig lærdom for mange av organisasjonene har vært behovet for å etablere psykososiale team.
- **Psykososial støtte for nyankomne flyktninger:** Flere av organisasjonene poengterte at det psykososiale aspektet var dårlig ivaretatt ved ankomstpunktene.
- **Respekter frivillighetens egenart:** Frivillige organisasjoner bidrar best når de får bidra ut fra egne forutsetninger og med de aktivitetene de allerede driver med. Det foreslås en tilnærming der det legges til rette for de frivillige organisasjonene og å søke samarbeid med organisasjonene.

Evaluering av ID-arbeidet på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015	
Forfatter	Nasjonalt ID-senter
Utgiver	Nasjonalt ID-senter
Formål og problemstillinger	I Nasjonalt ID-senters instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet står det at Nasjonalt ID-senter skal evaluere ID-arbeidet i utlendingsforvaltningen og foreslå forbedringstiltak.
Metode	Informasjonsinnsamlingen i prosjektet har foregått ved hjelp av intervjuer av medarbeidere hos de involverte etatene. Etatene er også representert i prosjektets styringsgruppe. Prosjektet har i tillegg gått gjennom ulike instruks og rundskriv fra Justis- og beredskapsdepartementet, Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet.
Hovedfunn	<p>Enkelte tema fikk særlig stor oppmerksomhet i intervjuene, og ses på som kritiske punkter for det arbeidet som ble gjennomført i denne perioden. Dette gjelder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gjennomføring av asylregistreringene • Opplæring og kompetanse • Ledelse <p>Politiets utlendingsenhet er særlig viet oppmerksomhet i rapporten, ettersom innledende registrering er en svært sentral del av ID-arbeidet i asylsaker og det er Politiets utlendingsenhet som har ansvaret for gjennomføringen av asylregistreringene.</p> <p>Beredskapsplaner</p> <p>Kartleggingen viser at ingen av etatene i utlendingsforvaltningen, herunder Justis- og beredskapsdepartementet, forventet det antallet asylsøkere som kom til Norge i 2015. Aktørenes beredskapsplaner var ikke 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.</p> <p>Ledelse</p> <p>Politidirektoratet burde på et tidligere tidspunkt tilført ressurser for å håndtere de stadig økende ankomstene. Mangel på personell førte til mangelfulle registreringer. Flere ledere i enkelte av etatene ble benyttet til andre mer operative oppgaver enn ledelse, og dette fikk konsekvenser for registreringsarbeidet. Det var ikke alltid tilgjengelig stedlig ledelse med beslutningsmyndighet på de ulike lokasjonene. Kommunikasjon av beslutninger var til tider manglende, både internt og til/mellom andre berørte etater. Beslutninger om gjennomføring av ulike registreringsløp ble ikke tydelig nok kommunisert eller fulgt opp med nedskrevne rutiner. Disponering av ressurser i egen etat kunne vært utnyttet bedre. Det meldes også om at ulikheter i registreringspraksis i Politiets utlendingsenhet ble løftet til ledernivå, uten at dette ble fulgt opp i god nok grad. Asylavdelingen i Utlendingsdirektoratet burde i større grad ha kvalitetssikret innholdet i «miniregistreringene» var tilstrekkelig for den videre saksbehandlingen, god porteføljestyling og kontrollnivå.</p> <p>Rutiner</p> <p>Det var til tider daglige endringer i rutiner i hvordan registreringene skulle gjennomføres. Endringene var ikke alltid godt nok forankret eller formidlet, og ikke alle beslutninger ble skriftliggjort. Mangel på skriftliggjøring førte til ulik praksis og usikkerhet rundt denne. Dialogen mellom Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet om gjennomføring av «miniregistreringer», og i hvilke situasjoner dette skulle gjennomføres, har ikke vært god nok. Til tider manglet HERO oversikt over hvor asylsøkerne var bosatt. Dette bidro også til at registreringsarbeidet ble utfordrende. Dette vanskeliggjorde også arbeidet med å booke søkere til asylintervju</p>

eller utvidet registrering. Det ble i en periode gjennomført registrering hovedsakelig i Excel-lister og ikke i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF), noe som har fått store konsekvenser for Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratets etterarbeid i sakene. I flere intervju ble det opplyst at man sparte tid under registreringene, noe som medførte en betydelig ressursbruk i etterkant.

Ressurser, kompetanse og utstyr

Antall asylsøkere i 2015 medførte at både Østfold, Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet fikk økte bevilgninger ved tilleggsbevilgning fremlagt av Regjeringen i september og vedtatt i Stortinget i oktober og rekrutterte etter dette nye medarbeidere. I Politiets utlendingsenhet fikk ikke alle nytilsatte anledning til å få tilstrekkelig opplæring og ble satt til å utføre arbeidsoppgaver uten nødvendig kompetanse. Det samme gjelder for de nytilsatte i Østfinnmark. Det var heller ikke tilstrekkelig med erfarne medarbeidere til å bistå de nytilsatte. 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.

Samhandling og informasjonsutveksling

I en periode ble det blant annet gjennomført ikke-elektronisk vedtaksfetting og registrering i DUF på grunn av manglende utstyr og tilgang til DUF. Dialogen mellom enkelte av aktørene om situasjonsbeskrivelse og prioritering av saker og hvilke opplysninger som skulle registreres i sakene, har ikke vært god nok i hele perioden. Dette gjelder også dialogen internt i noen av etatene. Mangelen på (oppdaterte) skriftlige rutiner var en utfordring. Mange aktører har vært involvert i gjennomføringen av ID-arbeidet og det har ikke alltid vært tydelig hvilken etat som har ansvaret for de ulike oppgavene. Det fremkommer også at samhandlingen mellom Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet på Råde ble vanskeliggjort av at det ikke er en felles ledelse med beslutningsmyndighet. Dialogmøter mellom de involverte etatene kom i gang for sent.

Anbefalinger

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.
- Ved forflytning av medarbeidere bør etatene vurdere bruk av beordring av erfarne medarbeidere med riktig kompetanse som kan kvalitetssikre arbeidet og drive opplæring.
- Det anbefales at etatene gjennomfører jevnlig dialogmøter for å sikre en lik forståelse av ankomstbildet.
- Prosjektet anbefaler også at beslutninger nedfelles skriftlig og gjøres kjent i etatene på en god måte.
- Dersom det oppdages ulik praksis ved gjennomføring av arbeidsoppgavene bør dette følges opp på ledernivå slik at praksis blir forutsigbar og ensartet.
- Det anbefales bruk av stedlig liaison med ansvar for koordinering i egen etat og dialog med andre involverte etater. Liaisonen må ha et klart mandat og fullmakter til å kunne ta beslutninger.
- Det anbefales at kompetanseheving prioriteres før medarbeidere skal utføre arbeidsoppgaver.

Rutiner

- 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. Rutinene må følges uavhengig av hvor arbeidet skal gjennomføres.

- Berørte etater bør utarbeide retningslinjer for ulike scenarioer av ankomster og hva som er minimum av opplysninger som må registreres for å sikre en forsvarlig saksbehandling. Det bør kommuniseres tydelig hvilke rutiner som til enhver tid gjennomføres.
- Det anbefales at det påbegynte arbeidet med å utvikle tiltakskort for innskanning av dokumenter og opptak av fingeravtrykk og fotografi følges opp, og at rutinene gjøres kjent for medarbeidere.
- 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.
- Prosjektet anbefaler videre at man ser på muligheten for å differensiere hvilke saker som sendes til dokumentundersøkelse på andrelinjenivå. Økt bruk av porteføljestyling bør vurderes også når det gjelder dokumentundersøkelser. En slik differensiering bør utvikles i samarbeid mellom Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet.
- Det anbefales at gjennomføringen av alle ledd i asylregistreringen foretas av en og samme person.
- For å unngå flaskehals ved bruk av ulike lokasjoner for asylregistrering bør det være tilstrekkelig utstyr for opptak av biometri (foto og fingeravtrykk) tilgjengelig, i tillegg til DUF-tilgang og kompetanse til å bruke DUF.
- Det anbefales at det rutinemessig gjennomføres søk i DUF før man registrerer inn en ny asylsøker.

Ressurser, kompetanse og utstyr

- Det anbefales at ID-fag blir obligatorisk på grunnutdanningen på Politihøgskolen. ID-fag bør også tilbys som etterutdanning.
- Prosjektet anbefaler også at opplæring må være gjennomført før medarbeidere benyttes til gjennomføring av arbeidsoppgavene.
- Det anbefales at det vurderes bruk av tilgjengelige ekspertorganer og organisasjoner som for eksempel Frontex eller Nasjonalt ID-senter ved gjennomføring av kompetanseheving, dersom det ikke er nok egne interne ressurser.
- Det bør vurderes å lære opp noen utpekte medarbeidere i andre arbeidsoppgaver enn de man til daglig utfører slik at man raskere kan settes til andre oppgaver ved behov.
- Det anbefales at førstelinjens kompetanse på dokumentkontroll heves slik at det er mulig å gjennomføre en siling av sakene slik at restansene på dokumentkontroll blir mer håndterbare.
- Det anbefales også at man fortsetter med utdanning av flere personer som kan gjennomføre en andrelinje dokumentkontroll og som kan kontaktes dersom førstelinjen er i tvil i saken.
- Det bør gjennomføres flere foreløpige vurderinger av dokumenters ekthet og disse bør nedtegnes og lagres i DUF. For både første- og andrelinjen bør det sikres en kontinuerlig oppfølging og kompetanseoverføring.
- Samarbeid mellom etatene har blitt oppfattet som positivt og bidratt til kompetanseheving og helhetsforståelse og vi anbefaler mer av dette.
- Det anbefales økt bruk av hospitering mellom etatene for å heve helhetsforståelsen.

- Det bør tilstrebes å omdisponere egne ressurser ved behov. Ressursene bør inneha nødvendig kompetanse dersom de skal benyttes til andre arbeidsoppgaver.
- Forståelsen av viktigheten av gode ID-registreringer i innledende fase og i førstelinjen bør heves.
- Det anbefales at bruk av selvregistrering vurderes brukt i tiden fremover også.
- Ved omdisponering av medarbeidere til andre lokasjoner må man sikre at lokasjonen er fasilitert for økt bemanning. Det må være tilstrekkelig utstyr på plass.
- Det anbefales at det sikres tilstrekkelig utstyr, slik som skannere, maskiner for opptak av fingeravtrykk, bilder, DUF-tilganger, luper og UV-lys slik at registreringen kan gjennomføres på en smidig måte.
- Det anbefales at det gjennomføres elektronisk saksbehandling, uansett antall ankomster.
- Det anbefales videre at «miniregistreringer» ikke gjennomføres i flere saker, ettersom det viser seg at dette har vist seg å ikke være tilstrekkelig og har medført mye etterarbeid. Innholdet i en såkalt «hurtigregistrering» bør gjennomføres i alle saker uansett hvor høye ankomstene er.

Samhandling og informasjonsutveksling

- Prosjektet anbefaler fortsatt bruk av dialogmøter på riktig nivå i de involverte etatene. Det må sikres porteføljestyling og siling av saker og det må være enighet mellom etatene hvilke saker som skal prioriteres.
- Det anbefales bruk av liaison for økt koordinering av arbeidet i egen etat og mellom de involverte etatene.
- Ved avtaler om samarbeid mellom flere etater bør det være tydelig hvor i prosessen de ulike har ansvar.
- De ulike etatenes kompetanse bør i større grad benyttes også til opplæring, både i egen etat og i andre involverte etater.
- Det anbefales at det skrives en uttalelse om dokumenters ekthet som registreres i DUF av førstelinjen på registrering. Dersom det utvikles en større andrelinje bør disse skrive en foreløpig politirapport som registreres i saken.
- Det anbefales at det alltid registreres i DUF hvilke undersøkelser som er gjennomført.

Veiledningsoppdrag satt på sidelinjen	
Forfatter	Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Utgiver	NOAS
Formål og problemstillinger	Evalueringen gjennomgår hvordan NOAS utførte Informasjons- og veiledningsprogrammet høsten 2015. Den gjennomgår både interne og eksterne forhold som påvirket hvordan NOAS løste informasjons- og veiledningsoppdraget. Målsettingen med evalueringen er å bedre intern læring og bidra til å styrke videre samarbeid med alle involverte parter.
Metode	Evalueringen er utført internt av NOAS ansatte, inkludert organisasjonsrådgiver, leder, nestleder og fagansvarlig i Informasjons- og veiledningsprogrammet, med ekstern bistand fra en konsulent. Metoder fremstår å være samtaler, intervjuer og gjennomgang av data og dokumenter.
Hovedfunn	<p>NOAS Informasjons- og veiledningsprogram møtte flere utfordringer da antallet nyankomne asylsøkere steg brått høsten 2015. En hovedutfordring var at NOAS opplevde å bli utelatt på områder som hadde avgjørende betydning for gjennomføring av informasjons- og veiledningsoppdraget overfor nyankomne asylsøkere. Resultatet var at asylsøkere gikk glipp av viktig informasjon de har krav på i ankomstfasen. En utfordring var at tidspunkt for ankomst og antall busser/søkere ofte ble endret uten at NOAS ble informert om det på forhånd, selv om målet for transporten var både helseundersøkelse og samtale med NOAS. Dette medførte at Informasjons- og veiledningsprogrammet i mange tilfeller ikke fikk mulighet til å gjennomføre aktiviteter som planlagt.</p> <p>Informasjonsprogrammets avtale med UDI er forankret i Asylavdelingen (ASA), der kontaktpersonen befinner seg. Det kan virke som om kommunikasjonen er mangelfull mellom ASA og Region- og mottaksavdelingen (RMA) på området som berører NOAS' Informasjonsprogram. Høsten 2015 hadde NOAS flere møter med ASA og RMA enn det som var normalt under vanlig drift. Likevel opplevde NOAS i liten grad å bli informert om planer og tiltak for å håndtere ankomstene. NOAS erfarer at informasjon om endringer som har betydning for deres arbeid ikke er koordinert mellom de ulike enhetene i UDI, noe som skaper uklarhet. Dette fremstår som et vedvarende problem, ikke begrenset til perioder med ekstraordinært høye ankomster.</p> <p>Ved åpning av nye ankomstmottak på Råde og i Kirkenes var ankomstfilene med informasjon om nyankomne asylsøkere ikke samkjørt i UDIs systemer. Denne informasjonen, som ligger til grunn for NOAS organisering av informasjonsarbeidet, ble ifølge NOAS ikke videresendt. Mangelfull informasjon og datafiler fra oppdragsgiver UDI er kritisk. Mangelen på ankomstfiler kunne til en viss grad vært kompensert hvis NOAS hadde hatt tilgang til Sesam. Sesam er asylmottakenes system for registrering av logistikk- og økonomihendelser knyttet til beboere i mottak.</p> <p>Et nytt registreringssystem kalt «Flyt» ble innført ved ankomstmottakene i Råde og Kirkenes. Systemet er ment for registrering av søkerne og deres gjøremål internt i ankomstsenteret. NOAS kunne få tilgang, men dataene som ble registrert på denne måten fungerte ikke for deres bruk, da de ikke inneholdt nødvendige opplysninger. Flyt-systemet er nå oppgradert og data kan brukes av NOAS.</p> <p>I rapporten fra UDIs egenevaluering av håndteringen av økte ankomster høsten 2015, nevnes det flere steder at informasjon om helserettigheter ikke var godt nok formidlet til kommuner og til akuttmottak. Situasjonen med svært mange nye ansatte, som raskt fikk opplæring og noe mangelfull oppfølging mens de fortsatt var</p>

	ferske, påvirket kvaliteten på informasjon- og veiledning til søkere som kom høsten 2015. For erfarne ansatte var det heller ikke praktisk mulig å få gitt et fullverdig tilbud i situasjonen som oppstod.
Anbefalinger	<p>Generelt</p> <p>Forhold til UDI som oppdragsgiver:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. NOAS' oppdrag og betydningen av informasjon og veiledning i ankomst må ha en tydelig forankring i UDIs ledelse. 2. NOAS må ha direkte samarbeid med RMA, og må ha kontaktpersoner både i ASA og RMA. 3. NOAS må inkluderes og informeres om planer for forflytning av asylsøkere. 4. Rapporteringsrutiner hos UDI må på plass for å sikre NOAS oppdatert informasjon om endring i prosedyre og regelverk. 5. Informasjons- og veiledningsprogrammet må inkluderes tidligst mulig i planlegging av nye transittmottak eller ankomstsentre hvor asylsøkere forventes å få informasjon og veiledning. 6. UDI må gi NOAS løpende informasjon om utvidelser, avvikling eller flytting av mottaksplasser i ankomst. 7. Ankomstfasen bør forlenges inntil 3-5 dager for å sikre at asylsøkere kan motta et fullverdig tilbud om informasjon og veiledning fra NOAS. <p>Data og materiell:</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. NOAS må sikres nødvendig tilgang til registreringsdata for effektivt å kunne gi riktig informasjon og veiledning til asylsøkere i ulike prosedyrer, registrere tilbakemeldinger til UDI og sikre at rette personer kan signere på at nødvendig informasjon er mottatt. 9. Eksisterende film- og informasjonsmateriell må oppgraderes. Materiellet må utformes på en slik måte at det enklere kan spises og oppdateres ved høye ankomster eller ved endringer i regler og prosedyrer. Utformingen av materialet må ta hensyn til særlig sårbare søkere og deres behov for informasjon. <p>Ivaretagelse av særlig sårbare:</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Det bør innføres en mekanisme for systematisk identifisering av sårbare asylsøkere i ankomstfasen, jf. anbefalingene fra UDI og Helsedirektoratet fra mai 2015. 11. UDI bør sikre gjennomføring av allerede etablerte retningslinjer for mottakenes håndtering av opplysninger om sårbarhet. Det må være klare kanaler for formidling av slik informasjon til UDI, inkludert asylavdelingen, etter samtykke fra søkerne selv. 12. Det bør stilles krav til mottakene om nødvendig kompetanse hos mottaksansatte om sårbarhet hos asylsøkere. <p>Opplæring og oppdatering av kompetanse i NOAS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 13. Ansvarsdeling må være tydelig og flere erfarne ansatte må være involvert i opplæring og observasjon før godkjenning av nye medarbeidere i Informasjons- og veiledningsprogrammet. 14. Rollespill under observasjon av fagansvarlig bør være en obligatorisk del av opplæringen før gjennomføring av samtaler med søkere under observasjon. 15. Rutiner for registrering og etterkontroll av gjennomført opplæring og observasjon må styrkes. 16. Faglige oppdateringer bør, så langt det er mulig, formidles ansatte i felles møter for best mulig å sikre felles forståelse av informasjonen og hvordan den skal formidles til asylsøkerne. <p>Beredskap</p> <p>Planlegging:</p>

17. NOAS bør inkluderes i UDIs beredskapsplanlegging, med retningslinjer for kommunikasjon ved høye ankomster.

18. Ved iverksetting av beredskapsplaner hos UDI må informasjons- og veiledningsprogrammet være kjent med hvilke tiltak som gjennomføres og hvilke konsekvenser dette får for NOAS.

Kapasitet:

19. NOAS må ha minimum ni kontorer på ankomstmottak. Flere kontorløsninger må etableres ved høye ankomster (reguleres i henhold til gjeldende beredskapsplaner).

20. Også i perioder med lave ankomster må NOAS opprettholde og vedlikeholde IT-systemer som kan håndtere en rask økning i ankomster.

Bemanning:

21. NOAS' beredskapsplaner må sikre forsvarlig bemanning for ulike ankomstnivåer.

22. NOAS må definere en forsvarlig reisebelastning for ansatte over tid.

23. Det må legges opp til regelmessig dialog mellom ledelse og ansatte, med faste møter mellom ledelse, tillitsvalgte og verneombud for å raskt kunne fange opp og løse misforståelser, uoverensstemmelser og konflikter.

Rekruttering og opplæring:

24. Ved anbud må NOAS sikre en minimumsbemanning som inkluderer fagrådgiver med ansvar for løpende faglig oppdatering, samt beredskap for opplæring av mange nye ansatte ved en rask økning i ankomster.

25. Ved behov for rask rekruttering og opplæring i grupper, bør oppstart som hovedregel skje med minst to ukers intervaller, for å få bedre tid til individuell oppfølging fra opplærings- og fagansvarlig.

Kvalitet:

26. NOAS anbefaler at informasjon til asylsøkere som hovedregel skal gis i ankomstfasen i direkte møter med søkerne. Dersom det ikke er mulig, kan det være et alternativ å gi informasjon over Skype.

27. Dersom det oppstår behov for mottaksbesøk med tilbud om informasjon og veiledning til søkere som ikke har fått dette i ankomst, må slike tiltak gjennomføres i nært samarbeid mellom NOAS, UDI og de aktuelle mottak. Mottakene må være godt informert på forhånd og besøkene planlegges med nok tid til nødvendige tekniske og praktiske forberedelser i mottak.

28. NOAS og UDI må avtale hva som skal være prioritert innhold i et begrenset informasjons- og veiledningstilbud i situasjoner der det ikke er kapasitet til å gi fullverdig tilbud til alle asylsøkere i ankomstfasen. NOAS mener veiledning med forberedelse til asylintervju må prioriteres fremfor informasjon om retur.

29. I situasjoner med lange ventetider før asylintervju bør tilbud om oppdatert informasjon og veiledning på Skype eller telefon være tilgjengelig. Endringer i prosedyrer og regelverk kan skape behov for oppdatering av informasjonen til asylsøkere.

Innspill fra Norske Kvinners Sanitetsforening (NKS)	
Forfatter	Norske Kvinners Sanitetsforening (NKS)
Utgiver	Ikke aktuelt. Brev sendt per epost til JD
Formål og problemstillinger	Innspill til JD
Metode	Ikke aktuelt
Hovedfunn	<p>N.K.S. har intensjonsavtaler med IMDi helt tilbake til 2010 og med UDI inngått nå i 2016. I tillegg til integreringsarbeidet er det her viktig å få fram at N.K.S. siden etableringen i 1896 har vært opptatt av beredskap. I 2016 har de 120 omsorgsberedskapsgrupper som driftes av innsamlede midler, med nærmere 3000 involverte frivillige som driftes av egne innsamlede midler. Gruppene har forpliktet seg til å bidra med «Hus – Mat – Omsorg» som er kjernebegrepene for omsorgsberedskap. De aller fleste omsorgsberedskapsgruppene har signert en samarbeidsavtale med sin kommune hvor ressurser er stilt til disposisjon ved beredskapssituasjoner. N.K.S. har i mange år hatt en rammeavtale med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Helsedirektoratet.</p> <p>For 2015 rapporterte om lag 200 av våre lokalforeninger at de hadde gjennomført integreringsaktiviteter. Rundt 50 lokalforeninger hadde faste tilbud til minoritetskvinner, i tillegg var vi tilstede med aktiviteter for kvinner og barn på asylmottak og sendte høsten 2015 frivillige sanitetskvinner fra våre omsorgsberedskapsgrupper til Lesbos for å bistå flyktingene som kommer fra Tyrkia. Sanitetskvinnene ønsket å gjøre en forskjell, og samlet inn penger for å sende medlemmer for å bidra. Arbeidet ble gjort sammen med en lokal gresk NGO, Agkalia, i oktober og november 2015. Flere av våre omsorgsberedskapsgrupper kontaktet også høsten 2015 kommunene for å høre om de kunne bistå i forbindelse med den høye ankomsten av asylsøkere. Omsorgsberedskapsgruppa i Sarpsborg stilte i en periode på tre uker til disposisjon Sanitetsforeningens hus som forsterket venterom for politiet. De hadde også overnatting en natt på grunn av kapasitetsproblemer i Oslo. Totalt 50 flykninger, hvorav 25 overnattet. Men flere av våre grupper som tok kontakt fikk tilbakemelding om at det ikke var behov for vår hjelp. I tillegg til kjørte vi høsten 2015 en kampanje i samarbeid med Ukebladet Allers. «Strikk for et varmere samfunn», her leverte sanitetskvinner håndstrikkede plagg til nærmeste asylmottak og ga flyktingene en varm velkomst. Svært mange sanitetskvinner engasjerte seg her.</p> <p>N.K.S. er på plass dersom en lignende situasjon skulle oppstå. Vi tror da, som mange tok opp på møtet 11. august, at det viktig å snakke sammen når det er rolig. Intensjonsavtalen som er inngått med UDI er et godt eksempel her, vi opplever nå å ha en svært god dialog med UDI. N.K.S. er glade for at UDI har sett ressursen som ligger i frivillig sektor og at dette er det beste for beboere på mottak. Integrering er en samfunnsdugnad, og organisasjonene som nå har inngått avtaler representerer denne dugnaden. Gjennom skriftlige avtaler har samarbeidet kommet inn i gode og ryddige former. Tilrettelegging er alfa og omega for frivilligheten. Vi har flere spennende ideer på gang, som for eksempel prosjektet «Hjemmepraksis». Vi tenker også at en mulig oppgave vi kunne bidra med framover er å gi opplæring i førstehjelp til personer med opphold på mottak. Vi tror også vi har mer å gå på når det gjelder bruk av våre omsorgsberedskapsgrupper og går gjerne i dialog med dere om hvordan disse kan brukes dersom en slik situasjon vi så høsten 2015 skulle oppstå igjen.</p>
Anbefalinger	Ikke aktuelt

Den langsomme krisen – asylankomster over Storskog grensepasseringssted – erfaringer fra høsten 2015	
Forfatter	Politidirektoratet (POD)
Utgiver	POD
Formål og problemstillinger	<p>Politidirektoratets erfaringskartlegging retter seg mot følgende tre punkter som anses som de sentrale elementene for videre læring:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samvirke. Alle de involverte aktører har lagt ned betydelig arbeid i løpet av hendelsesforløpet for å ivareta samfunnsoppdraget sitt, alene og sammen med andre aktører. • Ansvar. De ulike aktørene har i utgangspunktet ansvar for egne oppgaver. Den enkeltes oppdrag forutsettes kjent og legges til grunn for evalueringen. • Ressursdisponering. I kriser som denne og lignende hendelser er det viktig med riktig ressurssetting og disponering av ressurser og mannskaper. Dette gjelder både i et lokalt og nasjonalt perspektiv. <p>Innenfor alle tre temaer vil Politidirektoratet forsøke å avdekke flaskehalsen som kan ha redusert muligheten for en effektiv utførelse av oppgavene. Dessuten er det noen temaer som er mer overgripende, eksempelvis kan det nevnes ledelse, situasjonsforståelse, gjennomføringsevne og rapportering som inngår både i samvirke og ansvar.</p>
Metode	Grunnlaget for erfaringskartleggingen er samtaler, møter og arbeidssamlinger med de sentrale involverte aktørene. Det er avholdt to fellesmøter der alle aktører var invitert, i tillegg ble det arrangert en workshop over to dager i februar.
Hovedfunn	<p>Samvirke. Flere av aktørene har opplevd egen involvering som forsinket sammenlignet med når det ville vært nødvendig å starte samvirke, øke ressursinnsatsen og tilrettelegge organisasjonen for den økte asyltilstrømmningen. Manglende forberedelser omfattet også 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 i Østfinnmark politidistrikt og en evne til å tilpasse endrede rammevilkår i et samvirke med de andre aktører hos de involverte aktørene. 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. Når Politidirektoratet tok denne erkjennelsen innover seg i midten av oktober, ble de nødvendige prosessene satt i gang – og da tok det noe tid før rutinen og kapasiteten var på plass. Det overordnede samvirket fungerte bra, selv om det burde startet tidligere. Etter hvert ble også det operative samvirke samstemt nok til å fungere for å holde følge med den daglige utviklingen. Helt mot slutten av ankomstene ble det mulig å se konturene av en proaktiv fase der returarbeidet ble kjørt i gang samtidig med ankomstene.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ansvar. Gjennomgangen av asyltilstrømmningen har vist at de involverte aktørene i samvirket med politiet i all hovedsak visste hva som var de forventede oppgavene og den enkeltes rolle. Uklarheten i linjer og det faktiske ansvarsomfanget til Grensekommisjonen fremstår imidlertid som punkter som ikke fungerte optimalt. Det politiinterne samarbeidet fungerte når det kom på plass, her ville en tidligere rollebevissthet i Politidirektoratet kunne sikret en mer effektiv håndtering av asyltilstrømmningen. Politidirektoratet har et forbedringspotensial i den interne koordineringen og involveringen. Eierskap til krisen var for fragmentert og dermed ble den nødvendige beslutningskraften og gjennomføringsevnen svekket i de avgjørende fasene.

- **Ressursdisponering.** Østfinnmark politidistrikt tok på seg en nasjonal oppgave over lang tid uten å være dimensjonert for dette, hverken mannskapsmessig eller budsjettmessig. En styrking av politidistriktet var derfor helt nødvendig, både med tjenestemenn til det lokale politiet og med ressurser fra PU og andre distrikt som jobbet på Storskog grensepasseringssted og etter hvert Ankomstsenter Finnmark. Gjennomgangen har vist at det var to vesentlige kritiske faktorer som preget krisen: for det første kom ressurstillførselen for sent, for det andre var det ikke alltid 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. Situasjonen medførte et behov for tilleggsfinansiering utover politiets budsjetter. Delvis ble dette ivare tatt gjennom Prop 152S (2014-2015) og nysalderingen. Utover dette oppstod det imidlertid et gap i budsjettene som måtte dekkes av Politidirektoratets reserve i påvente av eventuelle. I en nasjonal krise er dette den eneste riktige byrdefordelingen. Et aspekt som spiller en viktig rolle i vurderingen av ressursdisponeringen er de fysiske rammevilkårene på Storskog grensepasseringssted. Arealet på stasjonen der er en begrensende faktor som bare delvis kunne kompenseres for med etablering av brakker – grunnforhold og totalarealet ute definerer en øvre grense for hvor mange personer som kan oppholde seg på Storskog grensepasseringssted og utføre et meningsfylt arbeid samtidig. Selv om viljen til å sende flere tjenestemenn (eller saksbehandlere i UDI) hadde vært tilstede på et tidligere tidspunkt, ville det ikke vært mulig å oppskalere mannskapsmengden på Storskog grensepasseringssted.

Anbefalinger

Læringspunktene tar først og fremst utgangspunkt i Politidirektoratet, men spiller også en del av det arbeidet og de tiltakene som er relevante for politiet i sin helhet:

- **Situasjonsrapporter må være grunnlag for felles situasjonsforståelse.** I en situasjon som oppstår lokalt i et politidistrikt må distriktets vurdering av situasjonen legges til grunn for å skape en felles situasjonsforståelse. Det er viktig å ha tillit til at signalene som sendes fra ytre etat er godt begrunnede i virkeligheten – asylkrisen fikk én måned til å utvikle seg før Politidirektoratet skjønnte alvoret, til tross for at allerede det første varselet fra Østfinnmark politidistrikt påpekte tydelig hva som var utfordringene. Det sentrale er ikke at alt som sendes fra ytre etat er den korrekte situasjonsforståelsen, men at det settes i verk forutsigbare og kjente prosesser i Politidirektoratet for å avklare om alle involverte har en felles situasjonsforståelse som kan danne grunnlag for den videre behandlingen av krisen. Viktigheten av en felles situasjonsforståelse er fortsatt gjeldende også for det konkrete tilfelle av en asyltilstrømning over den norsk-russiske grensen. Russlands rolle i krisen har ikke blitt undersøkt i denne rapporten, men en felles forståelse om de ulike aspektene i det krevende samarbeidet med den russiske siden er en forutsetning for det beredskapsarbeid som er nødvendig for å kunne møte en eventuell ny ankomstsituasjon på en effektiv og bedre måte.
- **Politidirektoratet må ta rollen som nasjonal overordnet enhet.** I starten av krisen var Politidirektoratet langt på vei fraværende i ledelsen av krisen. Omdisponering og tildeling av ressurser skjedde for sent og innsatsen fra de ulike aktørene ble ikke koordinert tilstrekkelig. Dermed gikk verdifull tid tapt og den totale ressursanvendelsen ble større enn nødvendig. I en ny krisesituasjon er det derfor viktig at Politidirektoratet tar rollen som den nasjonalt overordnede enhet som leder politiet i krisen. Dette krever at situasjonssenteret i Politidirektoratet er satt sammen slik at signaler om en krise

kan omsettes umiddelbart til handling, at det foreligger et planverk som dekker alle punkter som må ivaretas i en krise og at den interne koordineringen i Politidirektoratet fungerer etter kjente og forutsigbare ansvarslinjer. Grensekommisæreren har i sin evaluering drøftet tanken om en ressursinnsatsgruppe i Politidirektoratet som på kort varsel kan reise ut til et distrikt der det er behov for bistand for å ivareta de mest nødvendige funksjonene inntil det er rigget en lokal organisasjon som kan ta over. En slik gruppe ville antagelig styrket det overordnede ansvaret Politidirektoratet har. Mobilisering av tilleggsressurser må være lettere å utløse dersom dette er nødvendig. Erfaringen fra situasjonen med ekstraordinære asyltilstrømninger har vist at målrettet tilførsel av ressurser har hatt god effekt på å løse utfordringer. Denne kunnskapen må videreføres og systematiseres i planverket.

- **Linjer må være det bærende elementet i informasjonsflyten.** En effektiv håndtering av kriser forutsetter at informasjonen foreligger der den skal foreligge. For å sikre at ikke beslutninger tas eller formidles uten at de relevante aktørene er involvert og informert er det viktig at linjen benyttes som det bærende elementet i informasjonsflyten, både oppover og nedover. Beslutningen om opprettelse av liaisonfunksjon kan tas mye tidligere i fremtidige hendelser. Opprettelse av liaison må skje umiddelbart dersom et distrikt sender et varsel i beredskapssporet.
- **Avklaring av budsjettansvar må være tydeliggjort i forkant av kriser.** Innsats som politiet yter utover det som ligger i den ordinære oppgaveutførelsen skal i minst mulig grad gå utover distriktenes og særorganenes budsjetter. Det må være forutsigbart at nasjonale oppgaver finansieres særskilt og i tilstrekkelig omfang. Krisehåndtering er ikke egnet til å spare penger.

Høsten 2015 – Et forstørrelsesglass over generelle trender i PU?	
Forfatter	Politiets utlendingsenhet (PU)
Utgiver	PU
Formål og problemstillinger	<p>Rapporten omhandler i all hovedsak forhold som berører registreringsarbeidet og de funksjonene som er relatert til dette arbeidet. Uttransporteringsarbeidet og arbeidet med uttak av kvoteflyktninger er i seg selv ikke særskilt drøftet i denne rapporten. I rapporten er det å omtale de områdene som</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er relatert til intern drift i PU og mellom PU og samarbeidspartnere/overordnet organ som fremdeles behøver å styrkes/forbedres • Gjengi tiltak og resultater som vi er godt fornøyd med og som det er viktig å beholde
Metode	I hovedsak dybdeintervju med 18 medarbeidere i PU. Det er også foretatt en dokumentanalyse ved at vi har gått gjennom e-post korrespondanse i perioden august 2015 til januar 2016, samt gjennomgang av ledermøtereferater i samme tidsperiode. I tillegg til de 18 dybdeintervjuene er det foretatt samtaler med kjernepersonell der hvor vi har hatt behov for at et tema utdypes.
Hovedfunn	<ul style="list-style-type: none"> • Politiets utlendingsenhet (PU) registrerte i løpet av 2015 31 145 personer som ønsket å søke beskyttelse i Norge, noe som er det høyeste antallet registreringer noensinne. Samtidig gjennomførte PU i 2015 7868 uttransporter av personer uten lovlig opphold i Norge, noe som også er det høyeste antallet uttransporter som er gjennomført siden PU ble opprettet. • Det er en generell oppfatning i organisasjonen at ansatte og ledere på alle nivå i PU jevnt over er villig til å strekke seg langt for at organisasjonen skal nå sine mål. Mange ansatte gav uttrykk for at de i større grad enn ellers fikk brukt sin faglige kompetanse, og at de hadde muligheten til å utgjøre en forskjell. • Sykefraværet gikk ned i perioden juni til desember 2015 • Beslutninger tatt på øverste ledelsesnivå ble ikke fullt ut implementert i organisasjonen. Det er spesielt uklart om intensjonen bak beslutningene er godt nok kjent i organisasjonen til å kunne operasjonaliseres. • Flere ansatte har en opplevelse av at faglige råd ikke blir lyttet til. • Begrepet samfunnsikkerhet oppleves av ansatte i organisasjonen som ikke tilstrekkelig operasjonalisert. • Overgangen til innledende registrering («miniregistrering») ble foretatt for å ivareta samfunnsikkerheten. Flere ansatte viser imidlertid en bekymring for ivaretagelsen av samfunnsikkerheten ved bruk av innledende registrering. • Det stilles spørsmål ved hva som er nødvendig standard på registreringsarbeidet for å sikre ivaretagelse av samfunnsikkerheten, drive ID-fastsettelse, og virke kriminalitetsforebyggende • PU har en kommunikasjonsutfordring internt. • Det å utforme og drive opplæring av nyansatte underveis i en krisesituasjon er svært krevende og tar bort mye av tiden til erfarne ansatte uten at kvaliteten på opplæringen nødvendigvis blir god. • Ansatte med prosjektansvar fikk til dels mange arbeidsoppgaver av administrativ karakter som de ikke hadde ressurser til å håndtere på en fullt ut tilfredsstillende måte.
Anbefalinger	<ul style="list-style-type: none"> • Øke bevisstheten rundt PUs rolle som særorgan i politiet og de kvalitetene som ligger i organisasjonen. • I samarbeid mellom etater og i intern ledelsesstruktur er det avgjørende at roller og mandat avklares på et tidligst mulig tidspunkt. • Sikre implementering i alle ledd i organisasjonen gjennom å planlegge, iverksette, kontrollere, støtte, informere og bedømme (PIKSIB)

- Behov for å standardisere og bedre kvaliteten på opplæring på registreringsarbeidet av søkere i tider med få ankomster. Avklare hvem og hvordan opplæring av nye ansatte skal foretas under en krise.
- Vurdere å utvide antallet i berednesspoolen.
- Berednessplaner og tiltakskort som nå er under utarbeidelse må gjøres kjent for de det gjelder og øves på.
- Det må opprettes en ressursbank der det fremkommer hvilke kompetanse de ulike ansatte besitter.
- Prosjektledere må utpekes på forhånd (som en del av berednessplanene) for å sikre at de innehar de riktige kvalifikasjonene. Videre må disse støttes med administrative funksjoner.
- PU klarer ikke å levere alene – Må se at PU jobber som en del av felles linje. PU er helt avhengig av god koordinering med samarbeidspartnere.

Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering	
Forfatter	Riksrevisionen
Utgiver	Riksrevisionen
Formål og problemstillinger	<p>Granskningen har hatt følgende hovedproblemstillinger:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Var det tilstrekkelig beredskap hos Migrationsverket, Regeringskansliet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) og länsstyrelserna for å håndtere den raske økningen av antall asylsøkere høsten 2015? 2. Har Migrationsverket klart sitt oppdrag under høsten 2015, og har MSB støttet dette arbeidet? 3. Har Migrationsverket, länsstyrelserna og øvrige aktører samvirket i tråd med ansvarsprinsipper og har MSB støttet dette? 4. Har regjeringens styring lagt til rette for at Migrationsverket og øvrige aktører kan klare sine oppdrag?
Metode	Granskningen er basert på intervjuer og skriftlige kilder. Det er også foretatt et dybdestudie i Malmø.
Hovedfunn	<p>Lav beredskap for denne typen situasjoner 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.</p> <p><u>Migrationsverkets beredskapsplaner holdt ikke i praksis</u> Beredskapsplanene var ikke robuste nok, og var ikke tilstrekkelig koplet til andre aktører som MSB og länsstyrelsene.</p> <p>Migrationsverket og MSB fullførte i hovedsak sine kjerneoppdrag Regjeringens ansvarsprinsipper innebærer at hver aktør også i krise skal fullføre sine kjerneoppdrag, og samvirke med andre aktører.</p> <p><u>Migrationsverket klarte i hovedsak å registrere asylsøkere</u> I hovedsak klarte Migrationsverket å fullføre første registrering av voksne asylsøkere og medfølgende barn. Dog skjedde dette ved at personal strakk seg langt, og andre deler av virksomheten ble nedprioritert. Asylsøkere ble rammet av lange ventetider og dårlig bostandard.</p> <p><u>MSB fullførte sitt oppdrag i å støtte regjeringen, men det oppstod uklare roller opp mot andre aktører</u> MSB støttet regjeringen gjennom god informasjon og rapportering. MSBs koordinerende rolle ble tydeliggjort underveis i krisen noe som ga økt legitimitet utad.</p> <p><u>MSB støttet Migrationsverket, men ikke alltid som ønsket</u> 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.</p> <p><u>Länsstyrelsene agerte ulikt</u> De agerte ulikt, noe som kan forklares av geografiske forskjeller.</p> <p>Brister i samvirke mellom myndighetene I en krise er det tendens til at aktører prioriterer sine kjerneoppdrag og nedprioriterer samhandling med andre aktører.</p> <p><u>Brist i Migrationsverkets samvirke og evne til å ta imot støtte</u></p>

Nevnte brister i deres beredskapsplaner påvirket deres evne til å samvirke med øvrige aktører.

Ulik tolkning av ansvarsprinsipper

Ulike tolkninger av prinsippene kan ha bidratt til ulike prioriteringer.

Regjeringen agerte men med blandede resultater

Regjeringen har et særlig ansvar for å fremskaffe informasjon som er nødvendig for å styre riket.

Regjeringen skaffet informasjon om situasjonen tidlig, men signaler om behov for oppgaver var ikke entydige

Migrasjonen informerte tidlig sommeren 2015 om at antall asylsøkere ville gå utover prognoser. Dette skal imidlertid ikke ha ført til umiddelbare oppgaver fra regjeringen. Det var heller ikke tydelige signaler om ekstraordinære oppgaver fra Regjeringen.

Regjeringen satte i gang en rekke tiltak, men de kom sent og hadde lite effekt på den akutte situasjonen

Mange av de tiltakene som Regjeringen satte i verk kom sent, herunder økt grensekontroll, iverksetting av utredninger.

Regjeringens tiltak for nye boliger hadde liten effekt

Regjeringen satte i gang tiltak for å avlaste Migrationsverket, men dette førte til få resultater tross merarbeid hos länsstyrelsene, MSB og kommunene.

Lover og regelverk var til hinder for rask håndtering

Det fremgår at det var mye diskusjon om hvordan lovverk skulle tolkes, og det var sterk uvilje mot å bryte gjeldende regelverk. Foreslåtte endringer tok lang tid å realisere.

Samfunnets overgripende mål for kriseberedskap og sikkerhet ble utfordret

Det oppstod utfordringer i å ta vare på enkelte, 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 etablert mottak/ventesal i Malmömassan i november 2015 var problematiske. Det stilles spørsmål ved om regelverk for frihetsberøvelse var tilpasset situasjonen godt nok.

Anbefalinger

Riksrevisionen anbefaler Regjeringen

- Å arbeidet for en mer enhetlig tolkning og bedre gjennomslag blant myndighetene av styrende prinsipper for krisehåndtering og ansvarsprinsipper
- Å vurdere om utlendingslovens bestemmelser om forvaring er egnet for situasjoner som ligner de som skjedde på grensekontroller
- Å undersøke om länsstyrelsens geografiske ansvarsområder sikrer er hensiktsmessig
- Å vurdere behovet for å endre regelverk for raskt å kunne etablere midlertidige evakuerings- og overnattingssteder i Sverige
- Å gi Upphandlingsmyndigheten i oppdrag å utvikle og formidle informasjon om endringer i regelverket for anskaffelser, spesielt for bruk i svært presserende omstendigheter

Riksrevisionen anbefaler Migrationsverket

- Å forankre den nye beredskapsplan blant myndigheter og andre interessenter og å gjennomføre regelmessige øvelser og trening sammen med interessenter

- Å gå sammen med politiet å undersøke hendelser på ved Malmömässan i lys av utlendingslovens bestemmelser om frihetsberøvelse, og om nødvendig treffe nødvendige tiltak for å sikre at personer som venter på bekreftelse av identitet og registrering vil bli informert om hvorvidt de er holdt fanget

Riksrevisionen anbefaler MSB

- Å fremme kunnskap om hvilken rolle og mandat ulike myndigheter skal ha styrkes blant samfunnsutvikling, og klargjøre ansvar for koordinering og støtte i krisesituasjoner
- Å gjennom øvelser og trening arbeide for å styrke myndighetenes handlingsevne over tid
- Å sammen med länsstyrelsene og andre relevante aktører videreutvikle arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser, slik at de på en pålitelig måte fanger opp alvorlig risiko for samfunnet og danner grunnlaget for videre beredskap

Riksrevisionen anbefaler länsstyrelsene

- At det i samsvar med regelverket gjennomføres og deltas i beredskapsøvelser og trening sammen med andre aktører i fylket

Grunnleggende humanitære behov og rettigheter for asylsøkere ved ankomst – Røde Kors sine erfaringer og anbefalinger til norske myndigheter	
Forfatter	Røde Kors
Utgiver	Røde Kors
Formål og problemstillinger	I rapporten deler Røde Kors sine viktigste erfaringer fra samarbeidet med utlendingsmyndighetene høsten 2015.
Metode	Basert på sine erfaringer kommer Røde Kors med anbefalinger til tiltak myndighetene bør iverksette for bedre å kunne håndtere en økning i ankomsten av asylsøkere i fremtiden.
Hovedfunn	<p>Forholdene på mottak, akuttinnkvartering og registreringscenter</p> <p>Mange av mottakene ble etablert svært raskt og på enkelte mottak kunne antall asylsøkere være større enn det bygget var dimensjonert for. Asylsøkerne ble ofte også sittende lenger på registreringscenter enn det som i utgangspunktet var tenkt. Det 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 babyer. Enkelte andre steder rakk heller ikke det lokale støtteapparatet å forberede seg, noe som førte til mangelfull helsehjelp for syke asylsøkere. På enkelte mottak stod lyset i sovesalen på gjennom hele natten. Dette ble begrunnet med sikkerhetshensyn. Dette kunne være en fysisk og mental belastning på asylsøkerne og oppleves som inngripende. Mange av beboerne var også redde på natten fordi det forekom plyndring av både klær og dokumenter, og de hadde ikke mulighet til å oppbevare tingene sine i låste skap.</p> <p>Helse</p> <p>Helsesituasjonen til flere av asylsøkerne var alvorlig og mange hadde behov for helsehjelp. Til tross for dette var det ikke faste helseposter på mottakene og registreringscenterene til Politiets Utlendingsenhet, og det manglet helsepersonell som kunne foreta medisinske vurderinger av asylsøkerne og gi dem nødvendig helsehjelp. Frivillige i Røde Kors opplevde at dette i perioder utgjorde en risiko for sikkerheten på mottakene.</p> <p>Sanitær</p> <p>De sanitære forholdene både på registreringsmottakene og mottakene var i perioder mangelfull. Registreringsmottakene var kun opprettet for korte opphold for asylsøkerne men endte med lengre opphold over flere dager.</p> <p>Mat</p> <p>Maten som ble servert både på registreringsmottakene og de ordinære mottakene var ikke optimal. Maten var generelt sett ernæringsfattig og det var lite tilgang til frukt og grønnsaker.</p> <p>Enslige mindreårige</p> <p>Røde Kors opplevde at enslige mindreårige asylsøkere ble innelåst i lokaler i opptil 17 timer per dag i påvente av registrering. Enkelte ganger ble barn helt ned i 10 års alderen innelåst i opptil 11 timer. Røde Kors frivillige var bekymret og det var ingen fra barnevernet med ansvar for omsorgen. I de ordinære mottakene manglet det både leker og egnede barnerom og de enslige mindreårige ble overlatt mye til seg selv.</p> <p>Barnefamilier</p> <p>Gjennomgående var registreringsstedene og mottakene lite tilrettelagt for familier og muligheten til å få verne om privatlivet. Hverken på registreringsstedene til PU eller mottakene var det aktiviteter for barn, og det var først i desember at det kom</p>

	<p>egne barnerom. Grunnleggende spedbarns utstyr som tåteflasker og bleier manglet i lange perioder og det var ikke noe stellerom.</p>
<p>Anbefalinger</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Større fokus på å ivareta asylanters grunnleggende humanitære behov ved ankomst. Både på registreringsentrene og mottakene var det graverende tilfeller hvor asylsøkeres grunnleggende humanitære behov ikke ble møtt av utlendingsmyndighetene. Myndighetene må sørge for: <ul style="list-style-type: none"> ○ Tilstrekkelig og mer næringsbringende mat. Situasjonen på både registreringsentrene og mottakene er psykisk krevende for asylsøkerne, spesielt i den første fasen, og mangel på tilstrekkelig og sunn næring forverrer dette. Med bedre planlegging og mer tilrettelagte lokaler vil dette enkelt kunne tilbys uten særlige ekstrakostnader. ○ Bedre tilgang på helsetjenester. Det er uakseptabelt at asylsøkere ikke fikk tilgang til nødvendig helsehjelp. Så lenge adekvate helsetjenester var i nærheten av fasilitetene til utlendingsmyndighetene synes det uforståelig at disse ikke ble gjort tilgjengelige. ○ Forsvarlige sanitærtjenester. Manglende sanitærtjenester på registreringsentrene, akuttinnkvarteringen og mottakene førte til svært utryvkelige boforhold og utgjorde også en helseisiko i form av smitte. Preventive tiltak ved ankomst som skulle hindre smittespredning ble effektivt undergravet, når muligheten for personlig hygiene gjennom håndvask og dusj under oppholdet var begrenset eller fraværende. ○ Reisen gjennom Europa var krevende for de aller fleste asylsøkerne som ankom Norge, derfor var det svært uheldig at man anså tiltak som påslåtte lys om natten som nødvendig for sikkerheten. For Røde Kors synes begrunnelsen for denne inngripen å være svært svak og vil derfor sterkt anbefale at det innføres tydeligere regler for når dette virkemiddelet kan tas i bruk av driftsoperatørene. • Bedre koordinering og tydeligere overordnet ledelse. Røde Kors mener at de humanitære og praktiske utfordringene i stor grad var en konsekvens av dårlig koordinering og mangel på overordnet ledelse. Det var vanskelig å se hvem som tok tydelig helhetlig ansvar for å løse utfordringene så snart de ble kjent. Mange ulike aktører var til stede på de ulike mottakene blant annet Utlendingsdirektoratet, driftsoperatør, frivillige organisasjoner og private sikkerhetsvakter. Det manglet imidlertid en overordnet ledelse som kunne sørge for rolleavklaring, arbeidsfordeling og samarbeid mellom aktørene. I tillegg opplevde Røde Kors at Justis- og beredskapsdepartementet var lite synlige i sin koordineringsrolle. Fra Røde Kors' ståsted er det ønskelig at det ved en fremtidig beredskapssituasjon på asylfeltet nedsettes en klar koordinerende instans som sikrer god informasjonsflyt og samordning mellom alle aktører – inkludert frivillig sektor. • Informasjon. Røde Kors mener det er myndighetenes ansvar og oppgave å sørge for at asylsøkere og flykninger som kommer til Norge får tilstrekkelig informasjon på eget språk om fremtidig asyl løp, bostedssituasjon og rettigheter. Dette er spesielt viktig i en kaotisk og uoversiktlig situasjon som den vi opplevde høsten og vinteren 2015/2016. Dersom slik informasjon hadde blitt gitt, mener Røde Kors at mye av frustrasjonen og uroen blant asylsøkerne kunne avtatt. Røde Kors' frivillige opplevde isteden at asylsøkernes informasjonsbehov ble oversett og nedprioritert av myndighetspersoner og at informasjonen som

faktisk ble gitt var unøyaktig, mangelfull og feilaktig. Dette bidro til å forsterke følelsen av stress og usikkerhet og forverret helsesituasjonen for enkelte asylsøkere. Den mangelfulle informasjonen var spesielt belastende for barnefamiliene og de enslige mindreårige asylsøkerne.

- **Enslige mindreårige asylsøkere.** Røde Kors mener at myndighetene må legge bedre til rette for en mer barnevennlig håndtering av enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge. Barnefaglig kompetanse var nærmest fraværende ved ankomst og det var ikke tatt hensyn til barns behov for mat, hvile, omsorg og mulighet for å kunne leke. Røde Kors erfarte at denne gruppen ble håndtert som om de var voksne og syntes det er kritikkverdig at myndighetene ikke la bedre til rette for og tok hensyn til denne gruppens sårbarhet.
- **Standarder.** Det var betydelige variasjoner i kvaliteten på mottak og akuttinnkvartering som ble etablert høsten 2015. Til tross for at det finnes regler og forskrifter om hvilke standarder norske mottak skal ha, opplevde Røde Kors at disse reglene ble satt til side og enkelte mottak ble drevet fullstendig uforsvarlig. Regelverket som regulerer drift av mottak er dessuten svært omfattende, uoversiktlig og fragmentert. Selv om Norge opplevde en ekstra ordinær situasjon høsten 2015 åpner ikke lovgivningen for å senke kravene til forsvarlig drift i den grad vi var vitne til i denne perioden. Røde Kors mener det må innføres tydelige standarder for drift av mottak for å få til en ensartet praksis.
- **Kompetanseheving.** Røde Kors erfarte mangelfull kompetanse innen språk og kulturforståelse samt kunnskap om både hvilke rettigheter asylsøkerne har og hvilke myndigheter som skal ivareta disse rettighetene. Dersom det er mangel på kompetanse må det hentes inn fra relevante etater. Som et minimum må følgende områder være dekket:
 - Språk- og kulturkompetanse. Røde Kors var vitne til for mange episoder hvor det oppstod unødvendige alvorlige hendelser forårsaket av mangelfull språk- og kulturkompetanse.
 - Skal Norge kunne oppfylle sine folkerettslige forpliktelser og ivareta rettighetene til den enkelte asylsøker, må beslutningstagere ha nødvendig kompetanse.
- **Tilsynsordning.** Røde Kors mener at det bør opprettes en egen tilsynsordning for registrering, akuttinnkvartering og asylmottak etter Sivilombudsmannens modell. Det bør foretas jevnlige og systematiske besøk. Det bør også vurderes om det bør opprettes et eget ombud for flyktninger og asylsøkere. Det finnes i dag tilsynsordninger på de fleste forvaltningsrettslige områdene. Tilsyn er en viktig rettsikkerhetsgaranti for borgerne, samt det ivaretar kvaliteten og profesjonaliteten i de offentlige tjenestene. Det finnes en intern tilsynsordning i Utlendingsdirektoratet. Røde Kors erfarte imidlertid at denne ikke fungerte i tilstrekkelig grad, og det er u hensiktsmessig at myndighetene iligger Utlendingsdirektoratet myndighet til å føre tilsyn med seg selv.

Beredskap høsten 2015. Rapport fra egevalueringen	
Forfatter	Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utgiver	UDI
Formål og problemstillinger	<p>Evalueringsrapporten har et klart formål om at den skal brukes som grunnlag i arbeidet med å revidere UDIs beredskapsplaner. Hovedformålet med egevalueringen er å bidra til at UDI lærer av hvordan høstens situasjon ble håndtert, og benytter denne kunnskapen i utformingen av nye beredskapsplaner og i håndteringen av fremtidige ekstraordinære situasjoner. Problemstillinger handler om hva som fungerte godt og mindre godt, og hva som er viktig læring. Tre operasjonaliserte problemstillinger er:</p> <ul style="list-style-type: none"> • I hvilken grad var UDIs beredskapsorganisering innrettet på en hensiktsmessig måte? • I hvilken grad klarte UDI å gjennomføre sine oppgaver i ankomstfasen? • I hvilken grad klarte UDI på en hensiktsmessig måte å skaffe tak over hodet til søkerne?
Metode	<p>I hovedsak er det samlet inn kvalitative data:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon, herunder logger, referater, daglige og ukentlige rapporter til og fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD), annen korrespondanse med departementet og korrespondanse med andre samarbeidende etater og aktører. • Arbeidsmøter/gruppeintervjuer, enkeltintervjuer og temaintervjuer med sentrale personer på ulike nivåer i alle avdelinger i UDI. • Arbeidsmøter med sentrale berørte avdelinger/personer i samarbeidende etater som Politiets utlendingsenhet (PU), Politidirektoratet (POD) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). • Innspill knyttet til arbeidsmiljøet i UDI er innhentet ved hjelp av en spørreundersøkelse som ble sendt til alle ansatte i UDI og et arbeidsmøte med vernetjenesten og tjenestemannsorganisasjonene. • Det er i tillegg innhentet informasjon fra en rekke berørte fylkesmenn, rådmenn og kommuneoverleger. Dette er gjort gjennom utsendelse av strukturerte spørsmål per e-post.
Hovedfunn	<p>Hovedsvar på problemstillingene:</p> <p>Var UDIs beredskapsorganisering innrettet på en hensiktsmessig måte?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det ble etablert gode interne og eksterne koordineringsmøter/-grupper, og det ble etablert strukturer som bør videreføres i tilsvarende situasjoner. Mandat og roller til disse gruppene, og forholdet mellom dem, burde imidlertid vært tydeligere. • Det var et godt samarbeid mellom UDIs avdelinger i håndteringen av beredskapssituasjonen. • UDIs beredskapsplaner var ikke godt nok tilpasset situasjonen som oppsto, og UDI var dermed ikke godt nok forberedt. • UDI klarte ikke å opprettholde et tydelig skille mellom strategisk og operativt arbeid. En del strategiske diskusjoner ble ikke tatt. • Beslutningslinjene i deler av organisasjonen var ikke klare nok. • UDI hadde ikke gode nok strukturer for internkommunikasjon, selv om dette bedret seg underveis. • UDI var i for stor grad avhengig av enkeltpersoners innsats.

	<ul style="list-style-type: none"> • Beslutninger i UDI ble ikke godt nok dokumentert. Det samme gjelder avklaringer med Justis- og beredskapsdepartementet. • UDI hadde ikke et tilstrekkelig strategisk samarbeid med Politidirektoratet. Samarbeidet kom på plass for sent. • Implementering av instruksene om behandling av søknader mottatt ved Storskog har hatt negative konsekvenser for arbeidsmiljøet i Asylavdelingen. • Et utydelig sektoransvar og utilstrekkelig kunnskapsnivå i UDI gjorde at vi tok ansvar for andre sektors fagområder, særlig på helsemyndighetenes felt. <p>I hvilken grad klarte UDI å gjennomføre sine oppgaver i ankomstfasen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • UDI klarte å gjennomføre det som var en helt ny oppgave: Å innkvartere asylsøkerne som ventet på å bli registrert hos Politiets utlendingsenhet («PU-innkvartering»). • Sammen med flere samarbeidspartnere etablerte vi på svært kort tid to ankomstsentre. • UDI forutså ikke at politiet skulle få så store problemer med registrering av nyankomne asylsøkere og at problemene skulle få så store konsekvenser for UDI. • UDI hadde ikke god nok oversikt over hvor søkerne befant seg. • Mange uregistrerte asylsøkere i PU-innkvartering innebar en risiko. • Kommunikasjonen og dialogen med Politiets utlendingsenhet burde vært mer strukturert. <p>I hvilken grad klarte UDI på en hensiktsmessig måte å skaffe tak over hodet på asylsøkerne?</p> <ul style="list-style-type: none"> • UDI klarte å skaffe innkvartering til alle asylsøkerne som kom til Norge i 2015, til tross for at antall asylsøkere ble nær tre ganger så mange som mottakssystemet var tilpasset for. • UDI klarte ikke å samordne seg godt nok med Helsedirektoratet for å sikre at beboere i akuttinnkvarteringene fikk informasjon om og tilgang til helsetjenester. • At akuttinnkvarteringene ikke var tilpasset langvarige opphold innebar en risiko. • At UDI hadde utilstrekkelige opplysninger om nær 13 000 asylsøkere i akuttinnkvarteringer innebar en risiko. • Enslige mindreårige asylsøkere ble ikke i tilstrekkelig grad systematisk identifisert og fulgt opp.
Anbefalinger	Anbefalinger vedrørende UDIs beredskapsorganisasjon <p>Beredskapsplanene</p> <ul style="list-style-type: none"> • I arbeidet med å utarbeide beredskapsplaner må UDI ta utgangspunkt i regjeringens hovedprinsipper for beredskapsarbeidet. • UDIs overordnede plan må angi en overordnet beredskapsorganisasjon med tydelige roller og ansvar, oversikt over møttestrukturer og nødvendig intern koordinering. • Avdelingenes planer må angi avdelingenes eventuelle beredskapsorganisasjon med tydelige roller og ansvar. • Det må være sammenheng mellom UDIs overordnede plan og avdelingenes planer. Alle planene må finnes lett tilgjengelig. • UDIs overordnede plan må inneholde en plan for koordinering og møter med samarbeidspartnere. • Planene må inneholde en strategi for informasjonsformidling internt og eksternt, herunder en oversikt over roller og funksjoner som bør involveres og informeres.

- Planene må være tilstrekkelig detaljerte til at de gir god veiledning, mens de samtidig gir rom for å tilpasse arbeidet til ulike situasjoner.
- Planene bør angi prinsipper for hvordan arbeidsoppgaver bør prioriteres og se på hvordan UDI kan disponere sine ressurser på best mulig måte i en krisesituasjon.
- UDI bør ha en plan for hvordan HMS ivaretas i ekstraordinære situasjoner og hvordan dialogen med og involvering av de tillitsvalgte bør håndteres.
- Når det foreligger reviderte/nye beredskapsplaner, bør det gjennomføres en beredskapsøvelse.

Beredskapsgruppa

- Beredskapsgruppa må ha et klart mandat. Beredskapsgruppas formål må avgrensnes mot andre koordinerende fora/møter.
- Arbeidet må tilrettelegges slik at en rydder plass også til diskusjoner på mer strategisk nivå.

Beredskapssekretariatet

- Et slikt sekretariat/funksjon bør ha et tydelig, men fleksibelt mandat der ansvar og oppgaver er definert.
- Ansvar som tillegges sekretariatet, avdelingsdirektøren og seksjonssjefene i avdelingen, må defineres tydelig. Det må være en klar rollefordeling mellom sekretariatet og linjen i Analyse- og utviklingsavdelingen.
- En bør vurdere om et sekretariat av denne typen kan utnyttes på en bedre måte i situasjonen.
- En bør vurdere om et tilsvarende sekretariat bør ha en bredere sammensetning, med deltakere fra flere enheter i Analyse- og utviklingsavdelingen og/eller fra de mest berørte avdelingene.
- UDIs sentrale e-postadresse bør være blant mottakerne av alle eposter fra Justis- og beredskapsdepartementet. Dette vil sikre at de blir journalført.
- For å sikre god informasjonsflyt må rutinene for informasjonsdeling være tydelige.

Firermøtet og strategisk samarbeid med politiet

- I en tilsvarende situasjon må UDI og politiet, ved Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet, ha møtepunkter på overordnet nivå som tilsvarer det utvidede firermøtet. Ut fra situasjonen bør det vurderes om det bør være hyppigere møter enn det som ble gjennomført høsten 2015. Møtehyppigheten må tilpasses situasjonen.
- Møter/grupper med tilsvarende formål som det utvidete firermøtet må ha et mandat som angir formål, hvem som skal delta (nivå og etat), beslutningsmyndighet, roller og ansvar.
- Det må føres referat fra møtene.
- Møtet må definere tydelige oppfølgingspunkter og peke ut ansvarlige.

Region- og mottaksavdelingens beredskapsorganisering

- Avdelingen bør se hen til regjeringens prinsipper for beredskapsarbeid i staten om at den organisasjon man opererer med under kriser, i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.
- Avdelingen bør etablere gode rutiner for informasjonsdeling og kommunikasjon, internt og eksternt.
- Avdelingen bør etablere rutiner for god og tydelig intern koordinering og samordning.

- Avdelingen bør utarbeide en beredskapsplan og rutiner som gjør den mindre personavhengig i en krisesituasjon.
- Avdelingen bør vurdere å utarbeide informasjonspakker tilordnet ulike prosesser, som for eksempel etablering av akuttinnkvartering

Tilrettelegging av helsetjenester

- UDI og helsemyndighetene må være enige om hvordan ansvaret for å tilrettelegge for og informere om asylsøkeres helse bør fordeles.
- UDI må ha en dialog med helsemyndighetene, som er fagmyndighet også når det gjelder asylsøkeres helse. Målet for dialogen må være å redusere gråsonene for ansvar så langt det er mulig.
- 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.
- UDI må sikre at vi har tilstrekkelig kompetanse på helserettigheter og helsetjenester for asylsøkere og bruke kompetansen på riktig måte.
- Ansatte i UDI med ansvar for ankomstsentre og akuttinnkvarteringer må ha oppdatert kunnskap om helserettigheter og tilrettelegging av helsetjenester for asylsøkere.
- Operative avklaringer om helsetjenester for beboere i mottak må avklares av personer i UDI med nødvendig kompetanse.
- Prinsipielle avklaringer om helsetjenester for beboere i mottak må i størst mulig grad være gjort før en krise.
- UDI bør aktivt formidle informasjon til kommunene om vertskommunetilskuddet.
- UDI må være tydelig i dialogen med kommunen om hvilke utgifter relatert til helsetjenester UDI dekker.

Generelt om internkommunikasjon og dokumentasjon

- UDI bør legge opp en struktur for internkommunikasjon som også fungerer i en krisesituasjon.
- UDI må ha en plan for hvilken informasjon det er viktig å bringe videre internt og hvem som skal ha ansvar for dette.
- Det må legges til rette for at all korrespondanse mellom UDI og sentrale samarbeidsparter journalføres av dokumentsenteret, for eksempel ved at all e-post til UDI har vår sentrale e-postadresse som adressat.
- Det må utarbeides tydelige rutiner for hvilke beslutninger som skal dokumenteres.
- Det må føres referater fra sentrale møter, og referatene må gjøres lett tilgjengelig for alle med behov for informasjonen.
- UDI bør vurdere å benytte kommunikasjonsverktøy som fjerner behovet for epostlister og stor grad av e-postkommunikasjon, som for eksempel Office 365/SharePoint.

Kommunikasjonsstabens arbeid

- Sentrale ledere må være tilgjengelige for kvalitetssikring av budskap, slik at mediehenvendelser kan besvares raskt og skriftlig.
- Kommunikasjonsstaben bør sette sammen et team som kan jobbe med informasjon ut mot kommunene.
- Kommunikasjonsstaben bør ta kontakt med kommunikasjonsmedarbeidere i kommunen der akuttinnkvartering skal opprettes.

- En person i pressegruppa i kommunikasjonsstaben bør ha som oppgave å lage budskapsnotater. Notatene kan hyppig legges ut på nett og journalister kan henvises dit.

Informasjonsflyt og dialog med Justis- og beredskapsdepartementet

- 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.
- Det bør etableres bedre styringsstrukturer og fullmakter for å sikre at beredskapsarbeidet håndteres i henhold til lovverket.

Samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og FM

- UDI bør arbeide for å bevare den gode relasjonen til DSB.
- 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. Det må være klart hva ansvaret innebærer og når det inntreffer.
- Når UDI får bistand fra andre etater, bør en person i UDI ha ansvar for koordinering.
- En eventuell liaison-rolle må ha et avklart ansvar: UDI og samarbeidende etat bør ha avtalt formål og oppgaver på forhånd.
- UDI må sikre at beslutninger som også berører regionkontorenes arbeid, er tilstrekkelig kjent og forankret der. Dette er særlig viktig i større prosjekter.
- 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 må ha en oppdatert totaloversikt over rammeavtaler og leverandører som er lett tilgjengelig, for eksempel på Udisia, dette vil lette arbeidet også for personer som blir bedt om å bistå oss.
- UDI må gi eksterne som foretar innkjøp på vegne av oss tydeligere rammer for hva fullmaktene dekker. Budsjett- og økonomienheten i UDI må kobles inn umiddelbart.
- UDI bør ha en plan for hvordan vi sikrer overtakelsen av prosjekter som eksterne har ledet slik at relasjoner ivaretas og avtaler følges opp.

Arbeidsmiljø

- UDI bør følge opp håndteringen av Storskog-instruksen, særlig det som gjelder ytringsklima, kanaler for informasjon og diskusjon, utarbeidelse av retningslinjer og involvering av ansatte.
- UDI bør vurdere om regionkontorene bør følges opp særskilt, da vi ikke har hatt anledning til å gjøre det i denne evalueringen. En mulighet er å gjennomføre egne evalueringer ved hvert kontor.

Anbefalinger vedrørende UDIs oppgaver i ankomstfasen

Operativt samarbeid, koordinering og saksflyt med Politiet

- Ankomstovervåkningsteamet som møteform bør videreføres i en krisesituasjon. Det er viktig med et operativt møtepunkt for å dele informasjon og sikre en felles virkelighetsforståelse mellom etatene.

- Det bør etableres et mandat som definerer møtet tydelig når det gjelder deltakelse (nivå og etat), beslutningsmyndighet, roller og ansvar.
- UDI bør samordne seg internt i forkant og stille med færre personer.
- Det bør vurderes å øke møtehyppigheten (i høst kunne det vært aktuelt med et møte på fredager for å forberede helgen), eventuelt vurdere daglige morgenmøter i perioder. Møtehyppigheten bestemmes av situasjonen. Det bør vurderes om møtet kan gjennomføres på Skype.

Registrering/saksflyt

- I samråd med berørte etater må UDI etablere rutiner for varsling når én etat endrer arbeidsprosesser som påvirker andre etater.
- Politiets utlendingsenhet og UDI bør ha en løpende strukturert dialog om ankomstbildet og hensiktsmessig differensiering av registreringer.
- Politiets utlendingsenhet og UDI må være enige om innholdet i og sikre implementering av ulike typer registreringer. Rundskriv/retningslinjer må benyttes også i beredskapssituasjoner.
- Politiets utlendingsenhet og UDI bør etablere en felles plan og møtstruktur for håndtering av registreringer, eventuell PUinnkvartering og informasjonsflyt i perioder med høye ankomster.
- Det må fremgå hva UDI kan bistå med i slike situasjoner.
- Grensesnittet og ansvarsdelingen mellom UDI og Politiets utlendingsenhet i den innledende fasen bør utredes.
- Informasjon fra FLYT bør kunne overføres til DUF.

Ivaretakelse av sårbare i ankomstfasen – før registrering

- UDI bør igjen løfte den uløste problemstillingen om hvordan vi ivaretar sårbare før registrering.
- Kontakten med Uteseksjonen, Kirkens bymisjon og RWTN bør opprettholdes med tanke på bistand dersom ankomstene øker igjen.

PU-innkvartering

- 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. Formelt sett antas det at UDI i dag har dette ansvaret i Oslo, men ikke i Østfold. Anbefalingene nedenfor gis med forbehold om at UDI fortsatt skal ha ansvar for innkvartering før registrering.
- UDI og i Politiets utlendingsenhet må definere roller og ansvar for PU-innkvartering og spesielt definere grenseflatene på følgende felt:
 - Helse
 - Logistikk
 - Budsjettsansvar
- Det bør etableres mandat og retningslinjer for arbeidet med PUinnkvartering
- UDI bør ha gode rutiner for å sikre best mulig kommunikasjon mellom UDI og Politiets utlendingsenhet (for eksempel en felles epost og faste kontaktpersoner).
- I samarbeid med politiet bør UDI gjennomføre tiltak for at medarbeidere hos UDI og Politiets utlendingsenhet blir bedre kjent med hverandres oppgaver, for eksempel ved besøk på Råde og Tøyen, møtedeltakelse (for eksempel Ankomstovervåkningsteamet) og hospitering.
- Det bør stilles tydeligere krav til overnattingsstedene i eventuelle nye rammeavtaler. Det bør sikres at de er i stand til å ta imot store grupper asylsøkere. Hotellene som det inngås avtaler med, må oppfylle krav til lønns- og

arbeidsforhold. Ved behov bør det gjennomføres en risikoanalyse av innkvarteringsstedene.

Ankomstsenter Østfold

- Ankomstsenteret ble etablert svært raskt, og det var ikke tid til å forberede samarbeidet mellom etatene på senteret grundig. Det har heller ikke vært mulig å evaluere dette dyptgående i denne rapporten. Det bør derfor vurderes om det bør tas en gjennomgang av driften av senteret og samarbeidet mellom etatene, særlig knyttet til informasjonsflyt og grenseflater når det gjelder roller og ansvar, budsjett, drift og utvikling av bygg.
- UDI og politiet bør planlegge videre bruk av Ankomstsenter Østfold med utgangspunkt i ankomstsenarioene som er utarbeidet. Vi bør ta initiativ til å utarbeide felles beredskapsplaner for senteret.
- Planene bør ta hensyn til helsemyndighetenes nasjonale anbefalinger for smittevern.
- For å sikre grunnleggende kjennskap til etatene som er til stede bør UDI ta initiativ til at opplæringen av personalet på senteret samkjøres i større grad. Det vil bidra til større helhetsforståelse og bedre effekt av samlokaliseringen.
- UDI og de andre aktørene bør lage en plan for helhetlig informasjonsformidling til søkerne på senteret. I planen må vi fastsette hvem som har ansvar for å forvalte informasjonen, herunder ansvar for å ha kontakt med blant annet veiledningstjenesten i UDI, oppdatere informasjonen på skjermene, bestille brosjyrer og så videre.

Operativt samarbeid, koordinering og informasjonsflyt med lokale helsemyndigheter

- UDI og driftsoperatør må avklare nødvendig kapasitet på helseholdplasser med kommunehelsetjenesten. Her kan UDI i samråd med Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet tilrettelegge for erfaringsutveksling mellom kommunehelsetjenester med store mottak som har erfaring med dette, og nye kommuner som ikke har denne erfaringen, for å øke kompetansen og sikre at riktig kapasitet kan planlegges.
- UDI må sammen med helsetjenesten og politiet planlegge for at kapasiteten på tuberkulosescreening er tilpasset øvrig kapasitet på planlagt registrering ved et ankomstsenter. UDI må videre gå i dialog med Sykehuset Østfold om kapasiteten på tuberkulosescreening.

Anbefalinger vedrørende innkvartering av asylsøkere

Akuttinnkvarteringer

Generelt

- Vi bør utarbeide driftsmanual/veileder for eventuelle nye innkvarteringsløsninger.
- Vi bør legge til rette for at alle asylsøkere på alle typer innkvarteringer blir registrert i Sesam.
- Så langt det er mulig etablere et apparat enten på disse innkvarteringene eller på de nærmeste ordinære mottak, som sikrer at søkere er tilgjengelige for intervju.
- Vi bør vurdere hvordan kostnadene ved akutte innkvarteringsløsninger kan reduseres ved eventuell framtidig bruk av slike.
- Vi bør etablere mer forutsigbare beredskapsløsninger for innkvartering
- I den grad det er mulig, bør vi tilrettelegge for et aktivitetstilbud.

- Vi bør sørge for at alle regionkontorene har kompetanse på opprettelse og drift av transittmottak, da akutte innkvarteringsløsninger ligner på transittmottak.
- Vi bør vurdere hvilke tiltak som kan innføres for å kunne identifisere sårbare personer også i akuttinnkvarteringsløsninger.

Informasjon/kommunikasjon

- Vi bør sette sammen informasjonspakker til beboerne.
- Vi bør involvere fylkesmennene tidlig slik at de kan være bindeledd til kommunene.
- Vi bør avklare og samordne informasjon om nye typer mottak med andre myndigheter, som Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet, slik at de kan bli satt i bedre stand til å oppfylle rettigheter for asylsøkerne.’
- Vi må avklare om det er UDI eller de enkelte leverandørene som skal formidle ukentlige oppdateringer om demografisk sammensetting av nyankomne asylsøkere til mulige vertskommuner og etablere systemer for dette. Generell informasjon kan formidles via www.udi.no.

Helse

- Kommunen har plikt til å ivareta sitt ansvar for tilbud om helsetjenester til asylsøkere. UDI må likevel være tydelige i sine krav til leverandører når det gjelder hva de skal gjøre for å tilrettelegge for helsetjenester til beboere i akuttinnkvarteringer.
- Avklare med Helsedirektoratet på hvilke steder, og på hvilken måte, Røde Kors’ personell eller frivillige kan benyttes ved en framtidig krise.
- UDI bør oppfordre leverandøren og kommunehelsetjenesten til å utvikle en plan hvis beboerne blir boende lenger enn forventet.
- UDI må i samråd med Helsedirektoratet skriftliggjøre rutiner for hvordan beboere med behov for omsorgstjenester skal ivaretas i en situasjon med høye ankomster, for eksempel eldre mennesker med behov for ekstra pleie og omsorg for å kunne ivareta seg selv.
- UDI bør se nærmere på muligheten for å benytte fylkesmannens kompetanse og oversikt over hvilke kommunehelsetjenester som kan ha kapasitet for å tilby helsetjenester til et høyt antall asylsøkere.
- UDI bør oppfordre Helsedirektoratet om å:
 - Vurdere hvilke krav i veileder IS-1022 de kan be kommunene
 - Fire på i en krisesituasjon
 - Svare på hvordan helseinformasjon kan videresendes
 - Mellom kommunehelsetjenester
 - Svare på hvordan UDI og Helsedirektoratet kan samarbeide
 - Om tilrettelagt informasjon til beboere i
 - Mottak/akuttinnkvarteringer om rettigheter og helsetjenester

Store mottak – eksempelet Forus

- UDI bør undersøke nærmere hvorfor etableringen av mottaket på Forus gikk bra, særlig når det gjelder hvem som hadde dialog med hvem, og på hvilke tidspunkt, slik at vi kan bruke disse erfaringene ved etablering av store mottak i framtiden. I en slik undersøkelse/kartlegging bør UDI også innhente erfaringer fra etablering av andre store mottak som ikke nødvendigvis har de samme gode erfaringene som Forus.

- Ved opprettelse av større mottak må UDI etablere gode kommunikasjonslinjer helt fra starten av mellom byggeier/driftsoperatør, kommunen (ved ordfører, beredskapssjef), fylkesmannen og regionkontor.
- Det må etableres kontaktliste og nettverk av berørte aktører for rask spredning av informasjon i forkant av opprettelsen av store mottak.
- UDI bør på forhånd utarbeide ferdige informasjonspakker som kan sendes kommuner der vi planlegger å etablere mottak.
- UDI bør lage en plan for når, hvor og hvordan DSB og Sivilforsvarets bistand best kan brukes i større prosjekter.
- UDI bør vurdere å lage sjekklister over hvilke varer og tjenester som er nødvendige når vi oppretter større mottak.
- Ved behov, og så langt det er mulig, etablere et apparat som kan gjøre saksbehandlingen (intervju) på stedet mulig, og som kan eventuelt dekke også nærliggende akuttinnkvarteringer eller mottak.

Innkvartering av enslige mindreårige asylsøkere

- I samarbeid med politiet må UDI lage en differensiert plan for registreringer for å sikre at alle enslige mindreårige blir fullregistrert.
- Bistå Politiets utlendingsenhet i registreringsprosessen for å sikre både identifisering og fullregistrering av enslige mindreårige dersom PU ikke har kapasitet til dette selv.
- Lage en veileder/kravspesifikasjon for mottaksdrift som også gir god veiledning til uerfarne driftsoperatører.
- Sørgje 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.
- Lage et system for samarbeid med Barne-, ungdoms- og familieetaten om søskenflokker på over og under 15/18 år, slik at disse ikke splittes unødige.

Anbefalinger fra delrapport om Storskog-porteføljen

- Flere respondenter nevner «innslagspunkter» for når direktøren setter beredskap i en masseankomstsituasjon. Det kan finnes flere slike innslagspunkter, som i tur kan utløse handlinger, rettigheter og involvering.
- Politidirektoratets evaluering tok opp at man manglet en overordnet avklaring av ledelse når flere aktører jobber sammen i en beredskapssituasjon. Hvem har det overordnede beslutningsansvaret? Politiet bruker metaforen «teiger» som beskrivelse av ansvarsområde mellom etater. En avklaring av teiger bør på plass, noe som igjen fører til en avklaring om det overordnede beslutningsansvaret. Dette er viktig når man etablerer virksomhet utenfor de allerede etablerte lokasjonene, siden lokale myndigheter sannsynligvis ikke har gode nok kunnskaper om vår virksomhet og ansvarsområde. Særlig når man samarbeider med en så sterkt linjestyrt aktør som politiet, er det svært viktig å få avklart disse forholdene.
- I samarbeidet med linjestyrte aktører slik som politiet, må UDI ha til stede personer på eksterne lokasjoner med tilstrekkelig beslutningsmyndighet og på tilstrekkelig høyt ledernivå for å implementere de oppgavene som UDI skal forvalte. Erfaringene fra Kirkenes viste hvor avgjørende det var å ha en stedlig leder over tid med kompetanse og beslutningsmyndighet.
- Asylavdelingens erfaring med egen liaison i Kirkenes har vist oppgavens berettigelse, men oppgaven er nok ikke formalisert på noen måte i UDI. Oppgaven bør utvikles, formaliseres, og utvides til flere eksterne aktører (og lokasjoner).

Vedkommende må gis tydelige fullmakter som kan brukes i samhandlingen med eksterne parter.

- Tilstrekkelig med ledere: Vi har belyst at det var mangel på ledere i Asylavdelingen under en kritisk fase. Dette var fravær som ikke kunne unngås. En anbefaling er å vurdere å styrke lederteamet midlertidig ved slike hendelser.
- Mange respondenter savnet god nok intern informasjon innad i Asylavdelingen. Informasjonsarbeid må det fokuseres på. For Asylavdelingen sin del var det veldig mange faglige diskusjoner i enhetene, og hvor besøk fra fagstab til enheter synes å ha avhjulpet usikkerheten om praksis i disse enhetene. Den sterke styringen vi opplevde fra departementet var kanskje noe nytt, men dette kan sannsynligvis skje igjen. Det er mye som tyder på at ikke alle i UDI hadde tilstrekkelig rolleforståelse eller situasjonsforståelse, eller var klar over at styringen fra departementet grep inn i handlingsrommet for ansatte på alle nivåer. En bedre kommunikasjon innad ville kunnet bidra til å skape en bedre aksept for situasjonen og kanskje hindret følelsen av ikke å bli hørt og bli inkludert.

Anbefalinger fra revisjonsrapporter om anskaffelser og fullmakter

Revisjonsrapport 1/2016 «Bruk av fullmakter i anskaffelser»

- Etablere plan for bruk av fullmakter og utøvelse av kontroller
- UDI bør etablere en plan for å sikre at bruken av fullmakter og utøvelsen av tilhørende kontroller også overholder:
 - Kravene i Bestemmelser for økonomistyring i staten ved
 - Ekstraordinære ankomster. Planen bør ta stilling til:
 - Hvordan vi kan sikre at kontrakter, bestillinger og annen dokumentasjon blir innhentet og tilgjengelig for de som skal attestere og godkjenne leverandørkravene
 - Hvordan vi skal benytte bestillingsfullmakter ved eventuell delegering til andre etater
- Etablere oversikt over UDIs fullmaktsstruktur
- UDI bør utarbeide et styringsdokument med samlet oversikt over de ulike økonomifullmaktene. Dette bør vise hvordan fullmaktene er knyttet til rollene i organisasjonen og beskrive delegering og bruk av fullmaktene. UDI bør kritisk vurdere behovet for antall ledere med BDM på kostnadsstedene, herunder behovet for antall ledere med gjennom-gående fullmakt på alle kostnadssteder.

Revisjonsrapport 2/2016 «Etterlevelse av regelverk i anskaffelser»

- Etablere plan for oppskalering av kapasitet til anskaffelser
- Direktoratet må etablere planer som kan sikre at de grunnleggende kravene til anskaffelser fastsatt i lov om offentlige anskaffelser § 5 kan ivaretas ved alle mulige ankomsttall som ikke må anses som usannsynlige.
 - Herunder anser vi at det er nødvendig å etablere og vedlikeholde en operativ plan for hvordan kapasiteten på UDIs anskaffelsesarbeid raskt skal oppskaleres ved økte ankomster.
 - Det er videre nødvendig at planen sikrer at oppskaleringen iverksettes så snart det foreligger tilstrekkelig informasjon om dramatiske økninger i ankomstene.
- Etablere gjennomsiktighet og etterprøvbarhet
- For at lovens grunnleggende krav om gjennomsiktighet og etterprøvbarhet blir oppfylt, er det nødvendig med sporbarhet mellom ulike arkivsaker knyttet til

samme anskaffelse i UdiSak. Det må derfor etableres en rutine som sikrer at ulike saker i UdiSak knyttet til en og samme anskaffelse er knyttet sammen.

OP Flyktning Østfold PD 2015. Evaluering	
Forfatter	Østfold politidistrikt
Utgiver	Østfold politidistrikt
Formål og problemstillinger	Formålet med evalueringen er å avdekke eventuelle sårbarheter som må håndteres, i forkant av en eventuelt ny migrasjonsbølge. Evalueringen skal legges til grunn i politiets forberedelser til å håndtere en ny slik utfordring.
Metode	Relevante dokumenter er gjennomgått og interne og eksterne aktører er intervjuet.
Hovedfunn	<p>Hovedinntrykket er at norske myndigheter og ØPD responderte raskt når asylankomstene brått økte så kraftig som de gjorde.</p> <p>ØPD hadde da en krevende budsjettsituasjon og skulle redusere et estimert underskudd på 7 millioner kroner til balanse. Stillinger ble holdt ledige og bruk av overtid ble holdt på et minimum. ØPD arbeidet med å redusere restanser i straffesaker samt å oppnå mål krav for uttransporteringer. Begge målene ble oppnådd og distriktet kom i budsjettmessig balanse.</p> <p>OPS og FKE var de første enhetene i ØPD som håndterte den raske økningen i antallet asylankomster. For operasjonslederene var det den første perioden uklart hvem som hadde ansvaret for hva, hvor de kunne ringe for å få svar på oppdukkende tema osv. For FKE var det nødvendig å sikre transport inn til PUs nye lokaler på Tøyen et arbeid som over en periode gikk ut over målkrav om blant annet territorialkontroll og uttransporter. I slutten av august opplevde FKE situasjonen som en krise. FKE fikk imidlertid ikke tilslutning for sin krisevurdering i ledergruppa i ØPD. Selv om FKE opplevde situasjonen som svært krevende skapte den også en sterk følelse av samhold og lagånd innad i FKE.</p> <p>I august og september 2015 ble utlendingsforvaltningen styrket. UDI bestemte å ta i bruk tidligere Smart Club sine tomme lokaler i Råde kommune som ankomstsenter. Lokalene ble bygget om på noen få uker og bidro raskt til å avhjelpe helt nødvendige behov for forpleining av flyktinger. Verken berørte kommuner eller myndigheter ble rådspurt, eller forhåndsvarslet. Den raske etableringen viste seg i ettertid, ikke å by på store utfordringer for politiet. FKE opplevde at det i de første ukene var vanskelig å få dialog med PU i Oslo men at dette etter hvert ble bedre. Også medarbeiderne i PU hadde et stort arbeidspress. Samtidig opprettholdt PU fokuset på uttransporter, trolig fordi det var stort politisk press på dette.</p> <p>Dialogen mellom politiet og Sarpsborg kommune var ikke tilfredsstillende innledningsvis og kommunen klarte ikke å skaffe forpleining. Røde Kors ble kontaktet og påtok seg mye ansvar raskt noe som bidro til et helt nødvendig minimumsnivå på forpleining de første dagene. Røde Kors meldte at de på nasjonalt nivå hadde registrert at tjenestemenn på grunnplanet i ØPD særlig hadde utmerket seg i behandlingen av asylsøkerne med respekt, vennlighet og verdighet. Norske kvinners sanitet og den norske kirke bidrog også med forpleining.</p> <p>Det var kjent fra Tyskland og Sverige at flere hundre asylmottak eller planlagte asylmottak hadde blitt forsøkt satt i brann av fremmedfiendtlige krefter. I Norge var det noen få enkelttilfeller av samme sort og den fremmedfiendtlige aktiviteten på sosiale medier økte. Det ble vurdert som nødvendig å etablere forebyggende tiltak for å forhindre angrep mot flyktingene eller asyl- og akuttmottakene. ØPD kartla alle akuttmottakene i regionen samt noen av fasilitetene som ivaretok enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Det ble utarbeidet trussel- og sårbarhetsanalyse, objektplaner og tiltakskort slik at forebyggende aktivitet og</p>

operative mannskaper skulle ha et best mulig utgangspunkt for å håndtere hendelser på ankomstsenteret og akuttmottakene.

FKE utarbeidet en forebyggende strategi og en plan for raskt å etablere "stor sak" med rask og relevant etterforskning. Det ble utformet en informasjonsbestilling iht. etterretningsdoktrinen.

ØPD brukte relativt mye ressurser på samhandlingen samt å utarbeide trussel- og sårbarhetsanalyse, objektplaner og tiltakskort. Driftsenhetslederene opplevde det som nyttig og effektivt å samordne arbeidet med utarbeidelse av objektplaner med veiledning fra plan- og beredskapsseksjonen. Den 4. oktober 2015 iverksatte politimesteren koordineringsmøter hvor etterretnings situasjonen skulle beskrives, samt at berørte driftsenheter skulle presentere sine utfordringer og status i arbeidet. Driftsenhetslederene skulle etablere kontakt med relevante aktører for å forebygge aggresjon mot eller mellom flyktingene og mellom flyktingene og lokalbefolkningen. Koordinering og ledelse av situasjonen ble derved styrket.

ØPD fikk gode tilbakemeldinger på sitt initiativ for samle aktørene i flere koordinerings- og sikkerhetsmøter. Møtene bidro til samspill innad hos aktørene på ankomstsenteret og mellom politiet og de samme aktørene. De fikk en trygghet for at ØPD tok situasjonen på alvor. ØPD delte også sin trussel- og sårbarhetsanalyse med relevante aktører noe som bidro til en felles vurdering av hvilke eksterne og interne trusler man kunne komme til å stå overfor.

ØPD ble innkalt til ukentlige møter i POD hvor også Oslo pd, Øst-Finnmark pd, PU, Kripos, PST og UDI deltok. ØPD videreformidlet her erfaringer og vurderinger relatert til lokale utfordringer. Kripos samlet inn etterretningsinformasjon og utarbeidet ukentlige rapporter om situasjonen for hele landet. Kripos fikk også ansvaret med å overvåke og å følge opp hatefulle trusler mot flyktingene som ble fanget opp på sosiale medier.

Anbefalinger

1. Forberede verstefallscenario med 60 000 flyktinger, avklare med Politidirektoratet (POD). UDI tar høyde for et verstefallscenario med 60 000 flyktinger i 2016. POD har lansert et bemanningsestimat på 1000 politifolk dersom regjeringen beslutter stenging av grensene. Det er mulig å tenke enda flere scenarier for å håndtere en stor flyktingstrøm. Det anbefales derfor at POD konsulteres for å avklare hvilke strategier og vurderinger POD legger til grunn og i hvilken grad dette inkluderer ansvar og oppgaver for Øst politidistrikt.

2. Tydeligere og mer formalisert internkommunikasjon – felles situasjonsforståelse. I oppstarten av OP-flykting oppfattet operasjonssentralen (OPS) og FKE at situasjonen burde vært håndtert som en krise men at de kunne ha kommunisert dette tydeligere. FKE hadde behov for mer støtte på personell- og merkantilsiden enn det de fikk. FKE opplevde at beredskapen for å håndtere situasjonen var for lite robust og at dette ble kompensert ved at flere medarbeidere gjorde en stor ekstrainsats. Mye av kommunikasjonen foregikk muntlig og gjør det vanskelig å gjenspeile en komplett tidslinje for vurderinger og anbefalinger. Kommunikasjonen bør bli tydeligere og også skriftlig. Koordineringsmøtene var bra men burde med fordel også tatt inn forebyggingsperspektivet og koordinering av dette arbeidet i større grad. For å sikre en raskere og mer omforent situasjonsforståelse kunne flere ledere vært i felt på befaring.

3. Tydeligere og mer formalisert eksternkommunikasjon – rolleavklaringer. Tidsmomentet var en åpenbar utfordring her men det er likevel definert at kommunikasjon mellom ØPD og kommunene og PU, kunne vært langt mer effektiv. I

et tilfelle opplevde både FKE og Sarpsborg kommune at de hver på sin side forsøkte å etablere effektiv kontakt men at de ikke lyktes med dette før etter flere uker. Kommunikasjonen kan gjerne være muntlig men må ledsages av formalisert skriftlighet, gjerne e-post som registreres i journal. Den må også foregå mellom adressater som gjensidig kan forplikte sin virksomhet.

4. Sentral koordinering var viktig – styrke nettovervåking er nødvendig. POD koordinerte politiets samlede innsats og forordnet gjennom ordre og rundskriv hvordan politidistriktene skulle forholde seg til situasjonen. ØPD fikk blant annet budsjett midler tilsvarende 15 politistillinger i en periode. Begge tiltakene fra POD var relevante og til stor hjelp.

Kripos fikk ansvaret for å samordne etterretning samt å overvåke den økte nettaktiviteten hvor hatefulle ytringer preget flere sosiale medier. ØPD fulgte opp det man selv avdekket med bekymringsamtaler men det var en opplevelse av at Kripos burde hatt større kapasitet til å gjennomføre slik overvåking. De koordinerte ukerapportene fra Kripos var informative og lokale etterretning bidro med gode og relevante innspill. Etterretning og forebygging bør styrkes i et framtidig scenario.

Enhetslederne meldte at ØPDs håndtering ved etablering av forsterket linje fra begynnelsen av oktober og ukentlige koordineringsmøter lokalt, var et godt og relevant tiltak. Man mente koordineringen, særlig av det forebyggende arbeidet, skulle vært tydeligere. POD påla Kripos å koordinere etterretningsarbeidet, noe som gjennomgående fungerte bra. Når POD kom på banen var det relevant og bra. De ukentlige koordineringsmøtene i POD bidro til et godt overblikk, det samme gjaldt skriftlig kommunikasjon fra POD.

5. ØPD mangler planverk for masseankomster slik forutsatt i PBS1. Det ble satt en frist til blant annet Østfold pd om at planverk for å håndtere masse-ankomster av flyktninger skulle vært på plass innen 1.januar 2012. Det finnes ikke et slikt planverk i ØPD og dette bør utarbeides snarest. Det kan være hensiktsmessig at dette planverket utarbeides for Øst politidistrikt som helhet.

6. Fylkesmannen som koordinerende ressurs kunne vært benyttet bedre. Det var flere kommuner som fikk ulike mottak i sine områder. Samhandlingen kunne vært koordinert av Fylkesmannen. Det var ulikheter i situasjonsforståelse og hvordan situasjonen ble håndtert i de berørte kommunene i Østfold.

Fylkesmannen og Fylkesberedskapsrådet burde vært tydeligere innlemmet i samarbeidet og bidratt til at samhandlingen mellom politiet, kommunene og andre offentlige og private aktører ble enda bedre. Kvaliteten på samhandlingen med kommunene varierte for mye. Dette samarbeidet bør koordineres og styrkes. Dette kan skyldes at man ikke helt ut prioriterte å definere en omforent forståelse av situasjonen internt i og mellom de ulike aktørene, herunder også politiet. Fylkesberedskapssjefen henvendte seg tidlig til ØPD for å undersøke hva de kunne bidra med men fikk beskjed om å avvente inntil politidirektøren hadde deltatt i et statsetatsjefsmøte i oktober 2015. Flyktningkrisen ble tema i Fylkesberedskapsrådet 24. november 2015 hvor politimesteren redegjorde for situasjonen sett med politiet øyne.

7. Frivillige aktører. Bistanden fra de frivillige samt den norske kirke var god og helt nødvendig, særlig framheves Røde Kors som en aktør som håndterte forpleiningen av asylsøkere på en god måte. Ved en større hendelse som ved varer over tid, vil de frivillige organisasjonene få kapasitetsproblemer.

8. Tiltak for økt beredskap. Ledelsen vurderte at den kraftsamlingen politidistriktet regelmessig kunne etablere ville være tilfredsstillende ved en større hendelse. Dette kunne vært bedre kommunisert til grunnplanet som kjente på usikkerheten ved lav beredskap. Driftsenhetslederne ble bedt om å ha en reserve/beredskapspatrolje tilgjengelig for de aller mest alvorlige hendelsene. Instruktørene på "Vingen" etablerte to patruljer til utrykning, fortrinnsvis på dagtid. ØPD har håndtert svært få hendelser ved ankomstsenteret og akuttmottakene. De henvendelsene man har vært på har vært uoverensstemmelser og misforståelser samt at terskelen for å ringe politiet har vært lav. Enkle logistikk og informasjonstiltak på mottakene har normalt vært tilstrekkelig for å forebygge nye hendelser.

Det ble aldri noe tema å vurdere å utsette pågående IP treninger eller trekke tilbake utdanningspermisjoner eller ferier mv. Dette tiltaket kunne ha frigjort ressurser. Som et minimum burde slike vurderinger vært foretatt. Operasjonslederne og innsatslederne utarbeidet tiltakskort for å håndtere utfordringer med ankomstsenteret og akuttmottakene og bombegruppen i Oslo ble hentet inn for å øke kompetansen om bombetrusler.

9. Notoritet og dokumentasjon. PBS web brukt som arkiv og formidlingskanal for ordrer og bestemmelser. Doculive ble også benyttet samt at Indicia og PO ble anvendt for sine primære formål. Informasjonen var således ikke like tilgjengelig for alle. Det bør tilstrebes å samle all relevant informasjon, order og pålegg mv., på et lett tilgjengelig sted. De muligheter som ligger i eksisterende og tilgjengelige programvare vil et stykke på vei kunne bedre informasjonsoversikten og samhandling.

Med unntak av en håndfull e-poster mellom relevante aktører, foregikk mye av den interne dialogen muntlig. For notoritets og læringens del, bør det være notoritet i og dokumentasjon av interne vurderinger, anbefalinger og beslutninger. Skriftlighet i henvendelse og besvarelse vil også skape et mer forpliktende dynamikk i forhold til hva beslutningstakere beslutter.

10. ID-løse asylsøkere. ID-løse asylsøkere samt flyktninger som trekker asylsøknaden kan representere en risikofaktor for samfunnet. Norge bør ha kunnskap om hvem som oppholder seg i landet, særlig når sikkerhetssituasjonen med IS er så uoversiktlig som den er. Det bør etableres en overordnet politikk og konkrete tiltak som gjør det mulig å håndtere slike tilfeller på en bedre måte enn i dag. ØPD opplevde at ankomstsenteret og PU bare slapp flyktninger som valgte å trekke asylsøknaden sin, ut på gata igjen.